

Regeringens proposition

2009/10:175



Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt

Prop.
2009/10:175

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 18 mars 2010

Fredrik Reinfeldt

Mats Odell
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Den offentliga förvaltningen har en central roll i utvecklingen av Sverige. En rättssäker och effektiv förvaltning stärker demokratin. En väl fungerande förvaltning är grundläggande för att uppnå en hållbar tillväxt och är en viktig del i regeringens politik för ett starkt och välmående Sverige.

Hur den offentliga förvaltningen utvecklas, organiseras och styrs har stor betydelse. I propositionen lägger regeringen fram mål och riktlinjer för det fortsatta arbetet med i första hand den statliga förvaltningen. Det övergripande målet för förvaltningspolitiken ska vara en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.

I propositionen föreslås en lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. Genom lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, det s.k. PSI-direktivet, i svensk rätt. Lagen syftar till att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter. Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2010.

Regeringens förvaltningspolitik syftar också till att tydliggöra statsförvaltningens gemensamma grund, det särpräglade i statens ansvar och uppgifter liksom det förpliktande i uppdraget att tjäna demokratin. I propositionen redovisar regeringen arbetet med ett offentligt etos – att stärka de statsanställdas kunskaper om och förståelse för de grund-

läggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Vidare redovisas arbetet med att stärka människors tillit till myndigheterna. Regeringen gör bl.a. bedömningen att det inte bör vara en uppgift för en myndighet att bedriva opinionsbildning eller företräda särintressen inom sitt verksamhetsområde. I sammanhanget berörs frågan om huruvida vissa grundläggande bestämmelser om den statliga förvaltningen bör regleras i lag.

EU-medlemskapet är en central del av förvaltningens arbete, och i propositionen redovisas regeringens syn på hur detta arbete kan utvecklas vidare.

Vidare redovisas regeringens syn på hur en likvärdig tillgång till service bör utvecklas, t.ex. med hjälp av lokala servicekontor och kontaktpunkter samt utnyttjande av ny teknik. En central förvaltningspolitisk princip är att all offentlig verksamhet ytterst syftar till att tjäna medborgarna och att dessa därför i hög grad måste involveras i utvecklingen av myndigheternas verksamhet.

Regeringen gör också bedömningen att samverkan, inte minst myndigheter emellan, ytterligare måste utvecklas, dels av effektivitetsskäl, dels för att medborgare, företagare och andra förväntar sig att staten uppträder samordnat. Även frågor om hur samverkan mellan statsförvaltningen och kommunerna kan förstärkas inom vissa områden behandlas.

I propositionen redovisas också hur statsförvaltningens förnyelsearbete med elektronisk förvaltning bedrivs. Staten behöver i än högre grad utnyttja de möjligheter som finns att göra det enklare för människor och företag att ta till vara sina rättigheter och att fullgöra sina skyldigheter. Genom fler innovativa lösningar i offentlig tjänsteproduktion bör ytterligare effektivitetsvinster kunna göras. Det finns en stor effektiviseringspotential att ta till vara med hjälp av tekniken och den ska också bidra till att förstärka förvaltningens öppenhet.

Regeringen vill vidare att statsförvaltningen i än högre grad bidrar till att underlätta företagande och en hållbar tillväxt. Myndigheter ska som regel inte sälja varor och tjänster på marknaden.

I propositionen redogör regeringen också för den statliga organisationen. Statsförvaltningens organisering ska vara sådan att det klart och tydligt framgår vem som är ansvarig för vad. En överskådlig förvaltningsstruktur och minskad sektorisering eftersträvas i syfte att förenkla för medborgare och företag. Vidare finns ett stort behov av en samlad statlig förvaltning på regional nivå. Den statliga samordningen och samverkan på regional nivå bör förbättras. Länsstyrelserna kan utgöra en lämplig organisation för detta ändamål. Vidare bör viss verksamhet inom länsstyrelsen koncentreras till ett fåtal länsstyrelser.

I propositionen redovisas även inriktningen för det fortsatta arbetet med att utveckla styrningen av statsförvaltningen. Ledord i detta arbete är resultat och verksamhetsanpassning.

Av propositionen framgår också att delegeringen av de arbetsgivarpolitiska frågorna ligger fast men att regeringen även fortsättningsvis kommer att ta nödvändiga initiativ inom prioriterade områden.

Regeringen föreslår ändringar i ett antal lagar för att ändra namn på myndigheten Statens pensionsverk till Statens tjänstepensionsverk. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2010.

1	Förslag till riksdagsbeslut	8
2	Lagtext	9
2.1	Förslag till lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen	9
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara	12
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter	13
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration	16
2.5	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	18
3	Ärendet och dess beredning	20
4	Förvaltningens betydelse för demokrati, delaktighet och tillväxt	23
4.1	Kontinuitet och förnyelse	23
4.2	Mål för förvaltningspolitiken	27
4.3	Målkommentar och förvaltningspolitiska åtgärder	28
5	Statsförvaltningens gemensamma grund	35
5.1	Några utgångspunkter	35
5.2	Kunskap om grundläggande värden	36
5.3	Statsförvaltningens integritet	38
5.3.1	Förtroendet för myndigheterna	38
5.3.2	Utnämningpolitiken	38
5.3.3	Myndigheter bör inte bedriva opinionsbildning	38
5.4	Myndigheternas namn och symboler	41
5.5	En lag om statlig förvaltning	42
5.6	Uppföljning av förvaltningens utveckling m.m.	44
5.7	Utveckling av det allmänna myndighetsregistret	46
6	Förvaltningen och EU	47
6.1	Sverige bör vara en drivande och ansvarstagande medlem i Europeiska unionen	47
6.2	Effektivitet i statsförvaltningens EU-arbete	49
6.3	Ett strategiskt och samlat EU-arbete	50
6.4	Genomförande och tillämpning av EU-rätten	51
6.5	Kompetensen i EU-arbetet	52
7	Underlätta för medborgare och företag	53
7.1	En likvärdig tillgång till service	53
7.2	Lokal service i samverkan	55
7.3	Dialog med medborgare och företag	58
7.4	Enklare att hantera varor och tjänster elektroniskt	60
7.5	Minska myndigheternas säljverksamhet på marknaden	61
7.6	Tjänsteexport	64

7.6.1	Samverkan kring tjänsteexport.....	64
7.6.2	Styrningen av den statliga tjänsteexporten behöver bli tydligare	65
8	Elektronisk förvaltning för ökad service, öppenhet och utvecklingsförmåga	66
8.1	Ny strategi för elektronisk förvaltning.....	66
8.2	Utveckling av e-tjänster i samverkan	69
8.3	Säkerheten och användbarheten av elektroniska legitimationer bör öka	70
9	En sammanhållen statsförvaltning	72
9.1	Statsförvaltningens organisering på central och regional nivå.....	72
9.2	Förbättrad statlig samordning och samverkan på regional nivå.....	75
9.3	Samordning av tillsyn	79
9.4	Koncentration av vissa länsstyrelseverksamheter	80
10	Relationen mellan staten och den kommunala sektorn	82
11	Statsförvaltningens effektivitet.....	86
11.1	Innovativa lösningar och omprövning.....	86
11.2	Högre effektivitet genom administrativ samordning.....	88
11.3	Ökad samordning av länsstyrelsernas interna verksamhet	92
11.4	Högre effektivitet genom samordnade inköp	92
11.5	En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.....	95
12	Styrningen av statsförvaltningen	96
12.1	Styrningen utvecklas vidare	96
12.2	Översyn av Regeringskansliet.....	100
12.3	Kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheter	101
12.4	Regeringens resultatredovisning till riksdagen	103
12.5	Former för statlig verksamhet	105
12.6	Myndigheternas ledningsform	108
12.7	Myndigheternas instruktion	111
12.8	Uppföljning, utvärdering och kontroll	112
12.9	Genomförande av organisations- och strukturförändringar	114
13	Staten som arbetsgivare.....	116
13.1	Den arbetsgivarpolitiska delegeringen	116
13.2	Uppföljningen av myndigheternas arbetsgivarpolitiska arbete	118
13.3	Kompetensförsörjning för framtidens statsförvaltning – staten som föredömlig och attraktiv arbetsgivare.....	121
13.4	Utnämningsmakten	123
13.5	Ställföreträdande myndighetschef.....	124
13.6	Statliga tjänstepensionsfrågor	125
13.6.1	Finansieringen av de statliga avtalsförsäkringarna	125

13.6.2	Förordningsreglerade avgångsförmåner	127
13.6.3	Avtalsreglerade avgångsförmåner	129
13.6.4	Avgångsförmåner i andra fall	130
14	Vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen	130
14.1	Förutsättningarna för vidareutnyttjande av information behöver förbättras	130
14.2	Direktivet om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn	132
14.2.1	Direktivets reglering	132
14.2.2	Genomförandet av direktivet	133
14.3	Behovet av en reglering	134
14.4	Lagens tillämpningsområde	135
14.4.1	Reglering av tillhandahållande och vidareutnyttjande av handlingar	135
14.4.2	Lagens tillämpningsområde i stort	139
14.4.3	Begreppet handling	145
14.4.4	Begreppet vidareutnyttjande	147
14.4.5	Organ som omfattas av lagen	149
14.4.6	Vissa handlingar hos utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitutioner	151
14.4.7	Undantagna handlingar i affärsverksamhet	154
14.4.8	Tillgängliga format	158
14.5	Avgifter	160
14.6	Villkor och exklusiva rättigheter	165
14.6.1	Villkor	165
14.6.2	Exklusiv rätt att vidareutnyttja information	170
14.7	Öppenhet och information	172
14.7.1	Information om avgifter och andra villkor ...	172
14.7.2	Information om handlingar för vidareutnyttjande	174
14.8	Begäran och beslut om vidareutnyttjande	177
14.8.1	Behandling av en begäran om vidareutnyttjande	177
14.8.2	Motivering av beslut	181
14.9	Överklagande av beslut	183
14.10	Ikraftträdande m.m.	187
15	Namnbyte för Statens pensionsverk	188
16	Konsekvenser	188
16.1	Vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen	188
16.2	Övriga ekonomiska konsekvenser	191
17	Författningskommentar	195
Bilaga 1	Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn	204

Bilaga 2	Sammanfattning av departementspromemorian Vidareutnyttjande av handlingar – genomförande av PSI-direktivet (Ds 2009:44).....	211
Bilaga 3	Lagförslag i promemorian Vidareutnyttjande av handlingar – genomförande av PSI-direktivet (Ds 2009:44).....	213
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanserna avseende Ds 2009:44.....	216
Bilaga 5	Sammanfattning av för denna proposition relevanta delar av betänkandet Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10).....	217
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna avseende SOU 2007:10.....	220
Bilaga 7	Sammanfattning av för denna proposition relevanta delar av betänkandet Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118).....	225
Bilaga 8	Förteckning över remissinstanserna avseende SOU 2008:118.....	227
Bilaga 9	Sammanfattning av för denna proposition relevanta delar av betänkandet Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning (SOU 2007:75).....	229
Bilaga 10	Förteckning över remissinstanserna avseende SOU 2007:75.....	232
Bilaga 11	Sammanfattning av för denna proposition relevanta delar av betänkandet Styr samverkan – för bättre service till medborgarna (SOU 2008:97).....	234
Bilaga 12	Förteckning över remissinstanserna avseende SOU 2008:97.....	235
Bilaga 13	Sammanfattning av för denna proposition relevanta delar av betänkandet Ett stabbsstöd i tiden (SOU 2008:22).....	236
Bilaga 14	Förteckning över remissinstanserna avseende SOU 2008:22.....	237
Bilaga 15	Sammanfattning av departementspromemorian Koncentration av länsstyrelseverksamhet (Ds 2007:28).....	238
Bilaga 16	Förteckning över remissinstanserna avseende Ds 2007:28.....	241
Bilaga 17	Sammanfattning av Statskontorets rapport En effektivare statlig inköpssamordning – analys och förslag (2009:12).....	242
Bilaga 18	Förteckning över remissinstanserna avseende Statskontorets rapport 2009:12.....	245

Bilaga 19	Sammanfattning av promemorian Namnbyte för Statens pensionsverk.....	246
Bilaga 20	Författningsförslagen i promemorian Namnbyte för Statens pensionsverk.....	247
Bilaga 21	Lagrådsremissens lagförslag.....	254
Bilaga 22	Lagrådets yttrande.....	257
Bilaga 23	En redovisning av aktörerna och deras verksamheter inom den delegerade statliga arbetsgivarpolitiken.....	259
Utdrag ur	protokoll vid regeringssammanträdet den 18 mars 2010.....	279

Regeringen föreslår att riksdagen

dels antar regeringens förslag till

1. lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen,

2. lag om ändring i lagen (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara,

3. lag om ändring i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter,

4. lag om ändring i lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration,

5. lag om ändring i socialförsäkringsbalken,

dels godkänner

6. det mål för förvaltningspolitiken som regeringen föreslår och godkänner att det tidigare målet upphör att gälla (avsnitt 4.2).

2.1 Förslag till lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen

Härigenom föreskrivs¹ följande.

Lagens syfte m.m.

1 § Syftet med denna lag är att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter.

Lagen innehåller bestämmelser som avser att förhindra att myndigheter beslutar om sådana villkor för hur handlingar får användas som begränsar konkurrensen.

Bestämmelser om tillhandahållande av handlingar finns i annan författning.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag innehåller bestämmelser om villkor för att få vidareutnyttja handlingar hos statliga och kommunala myndigheter.

Lagen gäller också för vidareutnyttjande av handlingar hos de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), om handlingarna hör till den verksamhet som anges där, samt handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Dessa organ ska vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndigheter.

3 § Denna lag gäller inte för handlingar hos

1. utbildnings- eller forskningsinstitutioner, eller
2. kulturinstitutioner.

4 § Denna lag gäller inte för handlingar eller uppgifter i handlingar som inte får tillhandahållas eller för begränsningar i vidareutnyttjandet av dessa som en myndighet är skyldig att besluta om eller som annars följer av någon författning.

Lagen gäller inte för handlingar som en myndighet tillhandahåller en annan myndighet, utom när det framgår att handlingarna ska användas i affärsverksamhet. Lagen gäller inte heller för handlingar som en myndighet tillhandahåller i sin affärsverksamhet.

5 § Denna lag gäller inte för handlingar till vilka tredje man innehar rätt enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära eller konstnärliga verk.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (EUT L 345, 31.12.2003, s. 90, Celex 32003L0098).

Lagen påverkar inte utövandet av sådan ensamrätt som följer av varumärkeslagen (1960:644), patentlagen (1967:837), mönsterskyddslagen (1970:485), firlagen (1974:156), lagen (1992:1685) om skydd för kretsmönster för halvledarprodukter eller växtförädlarrättslagen (1997:306).

Definitioner

6 § I denna lag avses med handling detsamma som i 2 kap. 3 § första stycket första meningen tryckfrihetsförordningen. Ett datorprogram ska dock inte anses vara en handling.

I lagen avses med vidareutnyttjande användning av handlingar för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna behandlas av en myndighet.

Avgifter

7 § Om en myndighet får ta ut avgifter för vidareutnyttjande, får de samlade intäkterna från sådana avgifter tillsammans med de samlade intäkterna från avgifter för handlingar som myndigheten tillhandahåller inte överstiga de totala kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar.

Övriga villkor

8 § Villkor för vidareutnyttjande ska vara relevanta och icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. Villkoren får inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande.

9 § Om en myndighet vidareutnyttjar handlingar i sin affärsverksamhet ska samma avgifter och andra villkor för tillhandahållande av handlingarna tillämpas för denna verksamhet som för andra som vidareutnyttjar handlingar.

10 § En myndighet får inte bevilja någon en exklusiv rätt att vidareutnyttja handlingar, utom när det är nödvändigt för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. En sådan exklusiv rätt får beviljas för en tid av högst tre år i taget. Den exklusiva rätten ska offentliggöras.

Information om villkor

11 § En myndighet ska informera om avgifter och andra villkor för vidareutnyttjandet. Denna information ska lämnas elektroniskt om det är möjligt och lämpligt.

Myndigheten ska på begäran ange beräkningsgrunden för avgifterna.

12 § När ett organ som enligt 2 § andra stycket jämställs med myndighet handlägger ett ärende om vidareutnyttjande av handlingar hos organet, ska följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) tillämpas:

- 5 § andra stycket om enskildas kontaktmöjligheter,
- 11 och 12 §§ om jäv,
- 14 § första stycket om en parts rätt att meddela sig muntligen,
- 15 § om anteckning av uppgifter,
- 16 och 17 §§ om en parts rätt att få del av uppgifter,
- 21 § om underrättelse om beslut,
- 22 och 23–25 §§ om överklagande,
- 26 § om rättelse av skrivfel och liknande,
- 27 och 28 §§ om omprövning av beslut, och
- 30 § om överklagande av avvisningsbeslut.

13 § En begäran om vidareutnyttjande av handlingar ska behandlas skyndsamt.

Motivering av beslut

14 § Ett beslut om avslag på en begäran om vidareutnyttjande ska innehålla de skäl som har bestämt utgången i ärendet. Om beslutet grundas på att ett vidareutnyttjande skulle inkräkta på tredje mans rätt enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära eller konstnärliga verk, ska myndigheten i beslutet ange vem som är rättsinnehavare, om denne är känd, eller vilken licensgivare som myndigheten har fått informationen från.

Överklagande av beslut

15 § Beslut av en annan myndighet än regeringen, Högsta domstolen, Regeringsrätten eller Riksdagens ombudsmän i ett enskilt fall enligt denna lag får överklagas hos förvaltningsrätten. Beslut av en förvaltningsrätt i ett ärende som har inletts där, liksom beslut av en tingsrätt eller en hovrätt, överklagas dock hos kammarrätten. Beslut av en kammarrätt i ett ärende som har inletts där överklagas hos Regeringsrätten.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Detta gäller dock inte i fråga om ärenden som har inletts hos en förvaltningsrätt, tingsrätt eller hovrätt.

16 § Om ett beslut av ett sådant organ som enligt 2 § andra stycket jämställs med myndighet överklagas, ska organet vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet har överlämnats till domstolen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara

Prop. 2009/10:175

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §¹

Bestämmelserna i 9 och 10 §§ ska tillämpas på förmåner som enligt lag eller annan författning eller regeringens förordnande månatligen eller för längre tidsperiod ska betalas ut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

Efter överenskommelse mellan Pensionsmyndigheten och *Statens pensionsverk* ska Pensionsmyndigheten svara för utbetalningen av statliga tjänstepensioner. Motsvarande gäller pensioner som administreras av ett för kommunerna och landstingen gemensamt organ. Därvid tillämpas bestämmelserna i 9 och 10 §§ på sådana pensioner.

Efter överenskommelse mellan Pensionsmyndigheten och *Statens tjänstepensionsverk* ska Pensionsmyndigheten svara för utbetalningen av statliga tjänstepensioner. Motsvarande gäller pensioner som administreras av ett för kommunerna och landstingen gemensamt organ. Därvid tillämpas bestämmelserna i 9 och 10 §§ på sådana pensioner.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

¹ Senaste lydelse 2009:991.

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 15 och 22–24 a §§ samt 16 kap. 3 § lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

15 §¹

Föreligger inte rätt till inkomstgaranti under ett helt kalenderår, *skall* endast inkomster som hänför sig till den tid då rätt till inkomstgaranti föreligger medräknas vid minskningen.

Minskningen fördelas på det antal kalenderdagar garantin betalas.

Om den som har inkomstgaranti samtidigt även tar emot avgångsförmåner på grund av uppdrag som statsråd, arbetstagare med statlig chefsanställning eller kommunal förtroendeman, och avgångsförmånerna *skall* minskas med hänsyn till andra inkomster, får minskningen enligt första stycket justeras om det behövs med hänsyn till de sammanlagda effekterna av de olika regelsystemen. *Statens pensionsverk* beslutar efter samråd med berörda pensionsgivare om sådan jämkning.

Föreligger inte rätt till inkomstgaranti under ett helt kalenderår, *ska* endast inkomster som hänför sig till den tid då rätt till inkomstgaranti föreligger medräknas vid minskningen.

Om den som har inkomstgaranti samtidigt även tar emot avgångsförmåner på grund av uppdrag som statsråd, arbetstagare med statlig chefsanställning eller kommunal förtroendeman, och avgångsförmånerna *ska* minskas med hänsyn till andra inkomster, får minskningen enligt första stycket justeras om det behövs med hänsyn till de sammanlagda effekterna av de olika regelsystemen. *Statens tjänstepensionsverk* beslutar efter samråd med berörda pensionsgivare om sådan jämkning.

22 §²

Den som vill att inkomstgaranti *skall* betalas ut *skall* skriftligen ansöka om det hos *Statens pensionsverk* enligt 2 a § 1 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen.

Inkomstgaranti kan inte betalas ut för längre tid tillbaka än sex månader före ansökningsmånaden.

Den som vill att inkomstgaranti *ska* betalas ut *ska* skriftligen ansöka om det hos *Statens tjänstepensionsverk* enligt 2 a § 1 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen.

Inkomstgaranti kan inte betalas ut för längre tid tillbaka än sex

¹Senaste lydelse 2006:998.

²Senaste lydelse 2006:998.

23 §³

Den som ansökt om utbetalning *skall* skriftligen lämna sådana uppgifter som *Statens pensionsverk* behöver för att bedöma sökandens rätt till utbetalning. Uppgifterna *skall* lämnas på heder och samvete.

Om den som ansökt om utbetalning inte lämnar de uppgifter som begärts får *Statens pensionsverk* hålla inne vidare utbetalningar.

Om den som har beviljats utbetalning av inkomstgaranti får väsentligt ändrade inkomstförhållanden och dessa kan antas påverka rätten till utbetalning *skall* han eller hon utan särskild begäran lämna uppgift om detta till *Statens pensionsverk*.

Den som ansökt om utbetalning *ska* skriftligen lämna sådana uppgifter som *Statens tjänstepensionsverk* behöver för att bedöma sökandens rätt till utbetalning. Uppgifterna *ska* lämnas på heder och samvete.

Om den som ansökt om utbetalning inte lämnar de uppgifter som begärts får *Statens tjänstepensionsverk* hålla inne vidare utbetalningar.

Om den som har beviljats utbetalning av inkomstgaranti får väsentligt ändrade inkomstförhållanden och dessa kan antas påverka rätten till utbetalning *ska* han eller hon utan särskild begäran lämna uppgift om detta till *Statens tjänstepensionsverk*.

24 §⁴

Arbetsgivare och andra som har betalat ut ersättning eller förmån *skall* på begäran av *Statens pensionsverk* lämna de uppgifter för en namngiven person om sådana förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av denna lag.

Den som inte fullgör sin skyldighet enligt första stycket får föreläggas att fullgöra skyldigheten. Föreläggandet får förenas med vite.

Arbetsgivare och andra som har betalat ut ersättning eller förmån *ska* på begäran av *Statens tjänstepensionsverk* lämna de uppgifter för en namngiven person om sådana förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av denna lag.

24 a §⁵

Skatteverket ska till *Statens pensionsverk* lämna uppgifter om inkomst som är pensionsgrundande enligt 2 kap. lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, om uppgifterna har betydelse i ärende om inkomstgaranti enligt denna lag.

Skatteverket ska till *Statens tjänstepensionsverk* lämna uppgifter om inkomst som är pensionsgrundande enligt 2 kap. lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, om uppgifterna har betydelse i ärende om inkomstgaranti enligt denna lag.

³ Senaste lydelse 2006:998.

⁴ Senaste lydelse 2006:998.

⁵ Senaste lydelse 2008:968.

16 kap.3 §⁶

Ett beslut av *Statens pensionsverk* enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd.

Ett beslut av *Statens tjänstepensionsverk* enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

⁶ Senaste lydelse 2006:998.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:763) om
behandling av personuppgifter inom
socialförsäkringens administration

Prop. 2009/10:175

Härigenom föreskrivs att 8 och 19 §§ lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §¹

Personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 7 § får också behandlas av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten för tillhandahållande av information som behövs

1. som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd åt enskilda i den verksamhet som bedrivs av Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna,

2. för samordning av tjänstepensioner i den verksamhet som bedrivs av *Statens pensionsverk* och det för kommunerna och landstingen gemensamma organet för administration av personalpensioner,

3. för handläggning av ärenden hos *Statens pensionsverk* där regler om statens tjänstegrupp-livförsäkring ska tillämpas,

4. som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453) åt enskild i den verksamhet som bedrivs av socialnämnderna, eller

5. som underlag för beslut om och kontroll av vårdnadsbidrag enligt lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får även behandla personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 7 § för att tillhandahålla information utanför den egna myndigheten på grund av

1. sådan bestämmelse om skyldighet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter som avses i 10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),

2. sådant medgivande att lämna ut uppgifter som följer av särskilda bestämmelser i lag eller förordning,

3. sådan skyldighet att lämna ut uppgifter som följer av *gemenskapsrätten inom Europeiska unionen*, eller

2. för samordning av tjänstepensioner i den verksamhet som bedrivs av *Statens tjänstepensionsverk* och det för kommunerna och landstingen gemensamma organet för administration av personalpensioner,

3. för handläggning av ärenden hos *Statens tjänstepensionsverk* där regler om statens tjänstegrupplivförsäkring ska tillämpas,

3. sådan skyldighet att lämna ut uppgifter som följer av *unionsrätten*, eller

¹ Senaste lydelse 2009:1009.

4. åtaganden i samarbetet inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i avtal om social trygghet eller utgivande av sjukvårdsförmåner som Sverige ingått med andra stater.

19 §

Statens pensionsverk och det för kommunerna och landstingen gemensamma organet för administration av personalpensioner får ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen för samordning av tjänstepensioner med socialförsäkringsförmåner.

Statens pensionsverk får ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen för handläggning av ärenden där regler om statens tjänstegrupplivförsäkring *skall* tillämpas.

Bestämmelserna i 16 § och 18 § första stycket andra meningen gäller också för *pensionsverket* och det gemensamma organet.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vilka uppgifter direktåtkomst enligt första och andra *stycket* får omfatta.

Statens tjänstepensionsverk och det för kommunerna och landstingen gemensamma organet för administration av personalpensioner får ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen för samordning av tjänstepensioner med socialförsäkringsförmåner.

Statens tjänstepensionsverk får ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen för handläggning av ärenden där regler om statens tjänstegrupplivförsäkring *ska* tillämpas.

Bestämmelserna i 16 § och 18 § första stycket andra meningen gäller också för *tjänstepensionsverket* och det gemensamma organet.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vilka uppgifter direktåtkomst enligt första och andra *styckena* får omfatta.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

2.5 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Häri genom föreskrivs att 114 kap. 8 och 20 §§ samt 117 kap. 6 § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

114 kap.

8 §

Personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 7 § får också behandlas av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten för tillhandahållande av information som behövs

1. som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd åt enskilda i den verksamhet som bedrivs av Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna,

2. för samordning av tjänstepensioner i den verksamhet som bedrivs av *Statens pensionsverk* och det för kommunerna och landstingen gemensamma organet för administration av personalpensioner,

3. för handläggning av ärenden hos *Statens pensionsverk* där regler om statens tjänstegrupplivförsäkring ska tillämpas,

4. som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453) åt enskild i den verksamhet som bedrivs av socialnämnderna, eller

5. som underlag för beslut om och kontroll av vårdnadsbidrag enligt lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag.

2. för samordning av tjänstepensioner i den verksamhet som bedrivs av *Statens tjänstepensionsverk* och det för kommunerna och landstingen gemensamma organet för administration av personalpensioner,

3. för handläggning av ärenden hos *Statens tjänstepensionsverk* där regler om statens tjänstegrupplivförsäkring ska tillämpas,

20 §

Statens pensionsverk och det för kommunerna och landstingen gemensamma organet för administration av personalpensioner får ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen i den utsträckning det behövs för samordning av tjänstepensioner med socialförsäkringsförmåner. *Statens pensionsverk* får även ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen i den utsträckning det behövs för handläggning av ärenden där regler om statens tjänstegrupplivförsäkring ska tillämpas.

Statens tjänstepensionsverk och det för kommunerna och landstingen gemensamma organet för administration av personalpensioner får ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen i den utsträckning det behövs för samordning av tjänstepensioner med socialförsäkringsförmåner. *Statens tjänstepensionsverk* får även ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen i den utsträckning det behövs för handläggning av ärenden där regler om statens tjänstegrupplivförsäkring ska tillämpas.

Bestämmelserna i 17 och 19 §§ gäller också för *pensionsverket* och det gemensamma organ som avses i första stycket.

Bestämmelserna i 17 och 19 §§ gäller också för *tjänstepensionsverket* och det gemensamma organ som avses i första stycket.

117 kap.

6 §

Bestämmelserna i 7 och 8 §§ ska tillämpas på förmåner som enligt lag eller annan författning eller regeringens beslut månatligen eller för längre tidsperiod ska betalas ut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

Efter överenskommelse mellan Pensionsmyndigheten och *Statens pensionsverk* ska Pensionsmyndigheten svara för utbetalningen av statliga tjänstepensioner. Motsvarande gäller pensioner som administreras av ett för kommunerna och landstingen gemensamt organ. Därvid tillämpas bestämmelserna i 7 och 8 §§ på sådana pensioner.

Efter överenskommelse mellan Pensionsmyndigheten och *Statens tjänstepensionsverk* ska Pensionsmyndigheten svara för utbetalningen av statliga tjänstepensioner. Motsvarande gäller pensioner som administreras av ett för kommunerna och landstingen gemensamt organ. Därvid tillämpas bestämmelserna i 7 och 8 §§ på sådana pensioner.

I förevarande proposition behandlas nedanstående betänkanden, rapporter och promemorior, eller delar av dessa.

I flertalet av dessa betänkanden m.m. har något författningsförslag inte tagits in. I de fall författningsförslag har tagits fram och behandlas i denna proposition återfinns dessa i bilagor till propositionen.

Sammanfattningar av de betänkanden m.m. som behandlas i denna proposition har tagits in som bilagor till propositionen. Sammanfattningarna har begränsats till de frågor som behandlas i propositionen.

Vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga sektorn

Europaparlamentet och rådet antog den 17 november 2003 direktivet 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn¹, det så kallade PSI-direktivet. Direktivet innehåller en uppsättning minimiregler för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter. Direktivet trädde i kraft den 31 december 2003 och skulle vara genomfört i medlemsstaterna den 1 juli 2005. PSI-direktivet finns som *bilaga 1*. Direktivet har delvis införlivats genom förordningen (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter.

Europeiska kommissionen har ifrågasatt det svenska införlivandet (se avsnitt 14.2.2). Regeringen tillsatte genom beslut den 4 december 2008 en arbetsgrupp inom Regeringskansliet med uppgift att utreda hur ett korrekt genomförande av PSI-direktivet kunde säkerställas. Arbetsgruppens slutrapport (dnr Fi2009/4998) har legat till grund för en departementspromemoria, Vidareutnyttjande av handlingar – genomförande av PSI-direktivet (Ds 2009:44), som tagits fram inom Finansdepartementet. I promemorian lämnas förslag på genomförande av PSI-direktivet i svensk rätt. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 2*. Promemorians lagförslag finns som *bilaga 3*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2009/6260).

Ansvarskommittén

I januari 2003 beslutade regeringen att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen (dir. 2003:10). Utredningen, som antog namnet Ansvarskommittén (Fi 2003:02), överlämnade i februari 2007 betänkandet Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10). Utredningens sammanfattning av betänkandet i de delar som behandlas i denna proposition finns i *bilaga 5*.

¹ EUT L 345, 31.12.2003, s. 90 (Celex 32003L0098).

Betänkandet har remissbehandlats. Remissinstanserna finns förtecknade i *bilaga 6*. En sammanställning av yttrandena har publicerats (Ds 2008:17).

Förvaltningskommittén

Regeringen beslutade den 21 december 2006 att tillsätta en kommitté med uppdrag att se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123). Utredningen, som antog namnet 2006 års förvaltningskommitté, har lämnat delbetänkandet Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter (SOU 2007:107) och slutbetänkandet Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118). Utredningens sammanfattning av betänkandena i de delar som behandlas i denna proposition finns i *bilaga 7*.

Betänkandena har remissbehandlats. Remissinstanserna finns förtecknade i *bilaga 8*. En sammanställning av remissyttrandena finns i Finansdepartementet (dnr Fi2008/7973).

Styrutredningen

Regeringen beslutade den 8 juni 2006 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera styrformen resultatstyrning (dir. 2006:30). Utredningen, som antog namnet Styrutredningen (Fi 2006:07), överlämnade i oktober 2007 betänkandet Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning (SOU 2007:75). Utredningens sammanfattning av betänkandet i de delar som behandlas i denna proposition finns i *bilaga 9*.

Betänkandet har remissbehandlats. Remissinstanserna finns förtecknade i *bilaga 10*. En sammanställning av remissyttrandena finns i Finansdepartementet (dnr Fi2007/8709).

Utveckling av lokal service i samverkan

Regeringen beslutade den 31 maj 2007 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att stödja de statliga myndigheterna i deras arbete med att inrätta lokala servicekontor och att stödja andra samverkansinitiativ (dir. 2007:68). Utredningen, som antog namnet Utveckling av lokal service i samverkan (Fi 2007:06), överlämnade i november 2008 delbetänkandet Styr samverkan – för bättre service till medborgarna (SOU 2008:97). Utredningens sammanfattning av betänkandet i de delar som behandlas i denna proposition finns i *bilaga 11*.

Betänkandet har remissbehandlats. Remissinstanserna finns förtecknade i *bilaga 12*. En sammanställning av remissyttrandena finns i Finansdepartementet (dnr Fi2008/6714).

Stabsutredningen

Regeringen beslutade den 15 februari 2007 att tillsätta en särskild utredare för att göra en översyn av vissa stabsmyndigheter, Ekonomi-

styrningsverket, Kammarkollegiet, Statskontoret och Verket för förvaltningsutveckling, i syfte att effektivisera stabsorganisationen och dess verksamhet (dir. 2007:20). I mars 2008 lämnades betänkandet Ett stabsstöd i tiden (SOU 2008:22) till regeringen. Utredningens sammanfattning av betänkandet i de delar som behandlas i denna proposition finns i *bilaga 13*.

Betänkandet har remissbehandlats. Remissinstanserna finns förtecknade i *bilaga 14*. En sammanställning av remissyttrandena finns i Finansdepartementet (dnr Fi2008/1994).

Koncentrationsutredningen

Regeringen gav 2007 i uppdrag åt en särskild utredare att närmare analysera koncentration och samordning av länsstyrelsernas kärnverksamhet. Utredningen, som tog sig namnet Koncentrationsutredningen, lämnade i september 2007 promemorian Koncentration av länsstyrelseverksamhet (Ds 2007:28). Utredningens sammanfattning av betänkandet i de delar som behandlas i denna proposition finns i *bilaga 15*.

Betänkandet har remissbehandlats. Remissinstanserna finns förtecknade i *bilaga 16*. En sammanställning av remissyttrandena finns i Finansdepartementet (dnr Fi2007/604).

Översyn av den statliga inköpssamordningen

Regeringen gav den 18 juni 2008 Statskontoret i uppdrag (dnr Fi2008/4012) att göra en översyn av den statliga inköpssamordningen och analysera behovet av verksamheten. Statskontoret har i rapporten En effektivare statlig inköpssamordning – analys och förslag (2009:12) redovisat resultatet av utredningsarbetet. En sammanfattning av rapporten finns i *bilaga 17*.

Rapporten har remissbehandlats. Remissinstanserna finns förtecknade i *bilaga 18*. En sammanställning av remissyttrandena finns i Finansdepartementet (dnr Fi2008/4012).

Namnbyte för Statens pensionsverk

En promemoria har tagits fram inom Regeringskansliet med förslag till lagändringar som är föranledda av att Statens pensionsverk byter namn till Statens tjänstepensionsverk. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 19*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 20*.

Promemorian har remitterats till berörda myndigheter, dvs. Arbetsgivarverket, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Statens pensionsverk. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2010:369).

Regeringen beslutade den 25 februari 2010 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 21*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 22*. Regeringen har i allt väsentligt följt Lagrådets förslag. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 14.4.2 och 14.6.2 och i författningskommentaren. Vissa redaktionella ändringar har gjorts i förhållande till lagrådsremissen.

4 Förvaltningens betydelse för demokrati, delaktighet och tillväxt

4.1 Kontinuitet och förnyelse

Vikten av en väl fungerande offentlig förvaltning

Regeringen vill se ett starkt och välmående Sverige, där det personliga ansvarstagandet betonas samtidigt som det finns en vilja att möta olika behov av välfärdstjänster. Sverige ska vara ett öppet land där alla människor kan leva sida vid sida. Samtidigt som det positiva i globaliseringen ska bejakas måste dess avarter i form av internationell brottslighet såsom människohandel och terroristbrott bekämpas. Regeringen vill också se en samhällsgemenskap där alla medborgare och invånare, kvinnor och män, har goda möjligheter att förverkliga sin egen potential, utöva sina rättigheter samt fullgöra sina skyldigheter. Medborgarna ska ha ett så stort inflytande som möjligt över förhållanden som påverkar deras egen tillvaro. Den offentliga förvaltningen har en viktig roll för att uppnå detta och för det demokratiska statsskicket. Hur förvaltningen förverkligar de folkvaldas politik är en central fråga i förvaltningspolitiken.

Den offentliga förvaltningen har, som bl.a. Världsbanken visat, en avgörande betydelse för utvecklingen av en hållbar ekonomisk tillväxt. En väl fungerande och tillgänglig förvaltning tillsammans med välskötta offentliga finanser, fritt företagande med effektiv konkurrens, tydlig äganderätt och frihandel är grunden för ett starkt och välmående Sverige. Staten har vidare en viktig roll i att upprätthålla samhällseliga institutioner i form av regler och övervakande organ för att en marknadsekonomi ska kunna existera och utvecklas.

En effektiv förvaltning är därför ett viktigt medel för att nå regeringens övergripande mål om en hållbar tillväxt med fler jobb i fler och växande företag.

De flesta människor kommer så gott som dagligen, direkt eller indirekt, i kontakt med någon del av den offentliga sektorn. Barn går i förskolor och skolor, nya företag inregistreras, sjuka får vård, flygtrafik dirigeras, polisen gör ingripanden, museer besöks, livsmedel kontrolleras, forskning och utbildning bedrivs, beslut överklagas, varor förtullas, lagförslag utarbetas och finansmarknaden övervakas. För att bara nämna en del av den mångfacetterade offentliga verksamheten. Kommunala och statliga myndigheter fattar dagligen tusentals beslut som påverkar

människors vardag och varje månad transfererar staten omkring 24 miljarder kronor till svenska hushåll. Myndigheternas arbete påverkar i hög grad näringslivet, t.ex. genom regelgivning och tillsyn. Med en årlig upphandling på över 500 miljarder kronor har den offentliga sektorn också stor ekonomisk betydelse för många företag. En annan central uppgift för många myndigheter är att tillföra kunskap till den politiska beslutsprocessen.

Det är därför viktigt att offentlig verksamhet är öppen och tillgänglig samt att den bedrivs sakligt, opartiskt och med stor noggrannhet samtidigt som skattebetalarnas pengar används så effektivt som möjligt. Offentligt anställda har alla och envar ett stort ansvar gentemot medborgare och skattebetalare.

Den finansiella krisen och dess återverkningar på ekonomin och samhället understryker vikten av en förvaltning som arbetar för att göra det enklare för medborgare och företag. En effektiv förvaltning med tydliga spelregler minskar kostnaderna för såväl medborgare som företag och utgör därför en viktig förutsättning för en stabil och långsiktigt hållbar utveckling.

Aldrig tidigare under de 15 år som Sverige varit medlem i EU har vikten av internationell samverkan för att möta internationella utmaningar varit tydligare. För ett handelsintensivt och exportdrivet land som Sverige är EU:s inre marknad oerhört viktig. Internationell samverkan och ökad handel bidrar till högre tillväxt och sysselsättning i Sverige. Europeiska unionen påverkar på ett flertal områden i hög grad innehållet i och utförandet av de nationella myndigheternas uppgifter. Det gemensamma regelverket kan även på andra sätt begränsa eller styra det nationella statliga åtagandet. Myndighetskontakter mellan medlemsstater och gentemot Europeiska unionens organ har efter hand institutionaliserats och blivit en ordinarie del i den svenska statsförvaltningen.

Sverige har en i huvudsak väl fungerande offentlig förvaltning. Detta är en viktig svensk konkurrensfördel att slå vakt om. Globaliseringen, förändringarna i befolkningsstruktur, teknikutvecklingen och ändrade förväntningar från medborgarna gör att offentlig verksamhet ständigt måste ses över, förbättras och vidareutvecklas. Morgondagens förvaltning vilar på en lång tradition samtidigt som den ska ha ett starkt inslag av förnyelse och förmåga till nyskapande.

Denna proposition behandlar huvudsakligen den statliga förvaltningen. I vissa frågor behandlas dock även den kommunala förvaltningen. I sådana frågor bör utgångspunkt för olika initiativ vara hela den offentliga sektorn och inte enbart den statliga förvaltningen. Det finns emellertid stora skillnader mellan den statliga och kommunala sektorn när det gäller regeringens möjligheter att styra. Sverige har ett långtgående och omfattande kommunalt självstyre där kommunernas och landstingens uppgifter enligt grundlag ska anges i lag. Regeringens styrning av de statliga verksamheterna är mer direkt. Det är väsentligt med en effektiv styrning av båda sektorerna och med en förvaltningsutveckling av hela verksamhetsområdena – t.ex. utbildning eller infrastruktur – oavsett huvudman.

Förvaltningspolitiken syftar till en rättssäker och effektiv förvaltning och till att utveckla förvaltningen som helhet och dess samlade nytta för

medborgare och företag. Politiken innefattar främst frågor och principer som gäller generellt i förvaltningen, oavsett verksamhetsområde. Det rör bl.a. frågor om styrning, organisering, utnämningar, kompetensförsörjning, ledning samt teknisk och administrativ utveckling.

EU-medlemskapet har inneburit nya krav på statsförvaltningens utveckling. Många av de frågor som hanteras är komplexa. Fler aktörer och institutioner involveras i beslutsprocessen vilket ställer stora krav på en professionell beredningsprocess. Medlemskapet medför också nya verksamhetsformer och nya krav på styrning och kontroll.

Statsförvaltningen utvecklas kontinuerligt

Den svenska statsförvaltningen har varit under ett starkt förändringstryck sedan början av 1990-talet. Antalet anställda har minskat från nära 500 000² till i dag omkring 230 000³ (se bilaga 23). Detta har främst skett genom avregleringar av offentliga monopol, bolagisering av flertalet affärsverk och delegering av statlig verksamhet till kommunerna. Antalet myndigheter har minskat från närmare 1 400 till omkring 400 (exklusive utlandsmyndigheterna), bl.a. som ett resultat av att ett tiotal s.k. myndighetskoncerner omvandlats till s.k. en-myndigheter (se avsnitt 9.1). En allmän bestämmelse om överklagande av myndighetsbeslut till domstol har införts. Näringsverksamhet har i ökad utsträckning skilts från myndigheternas verksamhet och bolagiserats. Den finansiella styrningen har utvecklats genom stärkt budgetdisciplin och en budgetlag.

Statsförvaltningen har under andra hälften av nittonhundratalet rört sig från en traditionell myndighetsutövning till produktions-, service- och omfördelningsverksamhet. Medan förvaltningen tidigare främst hade att avgöra ärenden som gällde medborgarnas rättigheter och skyldigheter har i dag många myndigheter även i uppgift att tillhandahålla olika typer av tjänster till medborgare, kommuner, organisationer och företag. Under senare år har myndigheters tjänsteproduktion vidareutvecklats utifrån nya verksamhetsmodeller och med hjälp av Internet och nya elektroniska tjänster, t.ex. webbtjänster.

Omfattande förändringar under mandatperioden 2006–2010

Regeringen bedriver ett omfattande förvaltningspolitiskt reformarbete. Fokus för arbetet har legat på att klargöra statens roll och uppgifter, att sätta medborgare och företag i centrum, att förbättra styrningen genom tydligare rollfördelning och bättre dialog mellan regeringen och myndigheterna samt att effektivisera förvaltningen och förenkla mötet med medborgare och företag genom elektronisk förvaltning.

Flertalet av de initiativ som regeringen aviserat för att utveckla förvaltningen har redan lett till åtgärder. Som exempel kan följande nämnas:

² Här ingår lärarna som hade statligt reglerade anställningar, dock var de ej anställda, och arvodister.

³ Inklusiva ca 12 000 arvodister.

- Omfattande förändringar i myndighetsstrukturen har genomförts inom flera områden för att stärka rättssäkerheten och öka effektiviteten – antalet myndigheter har minskat med 87 (inklusive förändringar i domstolsväsendet) under mandatperioden.
- Utnämningsspolitiken har reformerats (skr. 2009/10:43).
- Arbetet med e-förvaltningen har intensifierats, t.ex. har e-fakturer införts i hela statsförvaltningen, utvecklingsprojekt om förvaltningsgemensamt IT-stöd för e-beställningar och e-upphandling har inletts.
- E-delegationen har inrättats för att stärka utvecklingen av en tillgänglig e-förvaltning och skapa goda möjligheter för myndighetsövergripande samordning.
- Ledningsformerna har förtydligats och ansvaret för myndigheternas verksamhet har tydliggjorts genom myndighetsförordningen (2007:515) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.
- Styrningen av statliga myndigheter och verksamheter har setts över och former för en mer verksamhetsanpassad styrning håller på att utvecklas.
- Regeringens syn på den offentliga tillsynen har presenterats för riksdagen (skr. 2009/10:79).
- Samtjänstlagen (2004:543) har ändrats för att underlätta för statliga myndigheter, kommuner eller landsting att ingå avtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och handlägga enklare förvaltningsärenden.
- Regelförenklaringsarbetet för företag har intensifierats vilket redovisats i skrivelser till riksdagen (skr. 2007/08:131 och skr. 2008/09:206).
- Ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter har möjliggjorts genom ett antal lagändringar (prop. 2007/08:160, bet. 2008/09:KU2, rskr. 2008/09:28). Förslagen syftar till att minska antalet felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, öka effektiviteten vid myndigheterna samt förbättra servicen.
- En språklag (2009:600) har införts där det bl.a. anges att språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet är svenska.
- Flera satsningar på upphandlingsområdet som underlättar för företagande och tillväxt har genomförts, t.ex. ett nationellt upphandlingsstöd.
- Ett offentligt myndighetsregister har gjorts tillgängligt på webben som ett led i arbetet med att göra förvaltningen mer överskådlig (www.myndighetsregistret.scb.se).
- Regeringens stabstöd har organiserats om och bl.a. resulterat i att regeringens stöd för uppföljning och utvärdering har förstärkts.
- Systematiska och oberoende myndighetsanalyser har börjat genomföras.
- Under det svenska ordförandeskapet i EU antogs en ministerdeklaration om e-förvaltning genom vilken grunden har lagts till ett fortsatt aktivt samarbete mellan unionens alla medlemsstater

beträffande gränsöverskridande e-tjänster och infrastrukturella frågor.

- Kommerskollegium, Tillväxtverket och Konsumentverket har på regeringens uppdrag utvecklat en kontaktpunkt som ger svenska och utländska tjänsteföretag möjlighet att via Internet finna information på ett samlat ställe samt ansöka om de eventuella tillstånd som krävs för att få utöva tjänsteverksamheten i fråga. Inrättande av dessa e-förfaranden utgör en del av genomförandet av tjänstedirektivet (prop. 2008/09:187). Kontaktpunkten är integrerad i den portal som utvecklats av Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket (www.verksam.se).
- Regeringen har i december 2009 beslutat finansiera ett projekt avseende en koordinator för samordning av standardiseringsfrågor.
- Det satsas 10 miljoner kronor årligen på ett särskilt forskningsprogram om demokrati och offentlig förvaltning. Programmet utgår bl.a. från frågor om det offentliga uppdragets omfattning och utformning samt förvaltningens ansvarsfördelning, styrning och organisering (prop. 2008/09:50).

I denna proposition aviseras ytterligare åtgärder.

4.2 Mål för förvaltningspolitiken

Regeringens förslag: Nuvarande mål för förvaltningspolitiken upphävs och ett nytt mål införs med lydelsen:

En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.

Skälen för regeringens förslag: I budgetpropositionen för 2009 avskaffades indelningen i politikområden. Målet för politikområdet Effektiv statsförvaltning upphävdes och ersattes med ett samlat mål för hela utgiftsområdet Samhällsekonomi och finansförvaltning.

Finansutskottet tillstyrkte förslaget till nytt mål för utgiftsområdet men ansåg samtidigt att det fanns utrymme att tydliggöra målformuleringarna för att underlätta analysen av måluppfyllelsen. Utskottet menade vidare att regeringen bör överväga att införa mål som mer är kopplade till verksamheter eller olika grupper av verksamheter inom utgiftsområdet (bet. 2008/09:FiU2). Den förvaltningspolitiska delen av nuvarande mål (prop. 2009/10:1, bet. 2009/10:FiU2, rskr. 2009/10:163), med lydelsen att stärka statsförvaltningens förmåga att lösa sina uppgifter rättssäkert och effektivt till nytta för medborgare, näringsliv och beslutsfattare samt att tillsynen ska bedrivas effektivt, föreslås upphävas.

Enligt regeringens uppfattning behövs ett nytt mål för förvaltningspolitiken. Några grundläggande förutsättningar som beaktats vid utformning av ett nytt mål är att det bör avse hela statsförvaltningen och att förvaltningspolitiken är ett omfattande och mångfacetterat område. Vidare har statsförvaltningens förmåga till innovation, samverkan och

förändring stor betydelse för att säkerställa ett starkt och välmående Sverige. Nya idéer, arbetsformer och tillvägagångssätt behövs. Det finns även behov av att större tyngdpunkt läggs vid att förtydliga kopplingen mellan det övergripande målet, åtgärder och uppföljning.

Regeringen anser det finns skäl att närmare kommentera målet (se avsnitt 4.3) i syfte att förtydliga målets innebörd. I det följande avsnittet redogör regeringen även för vilka åtgärder som förväntas bidra till måluppfyllelsen och på så sätt tillmötesgå utskottets önskemål. Vidare redovisas hur uppföljningen av förvaltningens utveckling kan förbättras.

4.3 Målkommentar och förvaltningspolitiska åtgärder

En innovativ och samverkande förvaltning

Sverige har en i huvudsak väl fungerande statsförvaltning. Ett omfattande förändringstryck och ständiga krav på rättssäkerhet och effektivitet gör dock att verksamheten ständigt måste vidareutvecklas. En statsförvaltning som är innovativ och som samverkar är en viktig komponent för att upprätthålla ett starkt och välmående Sverige med en fortsatt stabil demokrati och en hållbar tillväxt. Med innovativ avses här främst förmågan att i samverkan få till stånd fler värdeskapande system som tillgodoser brukarnas önskemål om hög kvalitet i de offentliga tjänsterna, professionernas önskan att få bedriva ett framgångsrikt arbete och huvudmännens krav på god resursanvändning. Nya idéer och tillvägagångssätt behövs för att undanröja onödig byråkrati, förenkla människors vardag och för att få en ännu effektivare användning av skattebetalarnas pengar. Det gäller inte minst att utifrån medborgarnas och företagens olika behov hitta nya sätt att organisera produktionen av offentliga tjänster. Det är angeläget att denna typ av förnyelsearbete ges utrymme, att nya effektiva arbetsformer utvecklas och att bra idéer och lösningar når ut i hela den offentliga förvaltningen.

Svenska myndigheter har en fristående ställning och långtgående befogenheter vilket ger förutsättningar för handlingskraft och för nya idéer och lösningar. Samtidigt är varje myndighet också en del i ett större sammanhang och det finns därför anledning att betona den statliga förvaltningens gemensamma grund som utgångspunkt för innovation och förändring. Myndigheterna behöver, med beaktande av integritets- och sekretesskrav, i högre grad än i dag samverka, t.ex. när man utvecklar tjänster. Det ska vara enkelt för alla att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Medborgare, företag och kommuner förväntar sig att staten uppträder samordnat när det behövs.

Staten och den kommunala sektorn har ett gemensamt ansvar för viktiga samhällsfunktioner. Därför behövs det ett bra samspel och en tydlighet i ansvarsfördelningen och statens styrning.

De senaste decenniernas tekniska utveckling baserad på informations- och kommunikationsteknik har lett till ett systemskifte när det gäller förvaltningens sätt att organisera och bedriva verksamhet. Genom övergången från en pappersbaserad till en elektronisk förvaltning med datoriserade rutiner har resurser som tidigare gick till rutingörsmål kunnat styras om till utförandet av mer kvalificerade uppgifter med fokus

på kärnverksamhet. För den offentliga förvaltningen innebär utvecklingen stora möjligheter att skapa nya tjänster, förbättra tillgängligheten, stärka medborgerligt engagemang och öka effektiviteten. Förvaltningens utvecklingsarbete på e-förvaltningsområdet bör syfta till att åstadkomma lägre kostnader och största möjliga nytta för företag och medborgare som använder förvaltningens tjänster, för förvaltningen och för samhället som helhet. Myndigheternas sedan länge pågående utveckling av elektroniska tjänster bör på ett tydligare sätt styras och samordnas. Med teknikens hjälp kan också underlag, synpunkter och idéer om statsförvaltningen och dess utveckling diskuteras på ett nytt sätt.

En mera överskådlig förvaltningsstruktur och minskad sektorisering eftersträvas i syfte att förenkla kontakterna för medborgare och företag samt underlätta samverkan mellan statliga myndigheter och mellan statlig och kommunal förvaltning. Arbetet med att skapa större och färre myndigheter har också genomförts i syfte att minska sektoriseringen och fragmenteringen av förvaltningen och skapa bättre förutsättningar för samverkan och helhetsperspektiv.

Regeringens arbete med att utveckla styrningen av myndigheterna bedrivs bl.a. med inriktningen att stödja samverkan.

Åtgärder

- En innovativ förvaltning och ytterligare omprövningar av det offentliga åtagandet (avsnitt 11.1).
- Styrningen av statlig verksamhet vidareutvecklas (avsnitt 12).
- Tydligare styrning och samordning av myndigheternas hantering av elektroniska legitimationer (avsnitt 8.3).
- Den statliga förvaltningens samordning förbättras på regional nivå (avsnitt 9.2).
- En strategi för statens styrning med kommunerna tas fram (avsnitt 10).
- Vissa myndigheter får ett särskilt ansvar för samverkan och ledning av e-förvaltningsarbetet inom ett antal sektorer (avsnitt 8.2).

En rättssäker och effektiv förvaltning

För att leva upp till övergripande demokratimål måste förvaltningen fullgöra sina uppgifter i enlighet med de beslut som har fattats av riksdagen och regeringen. Arbetet utövas under lagarna och de statsanställda har att iakttä saklighet och opartiskhet. Krav på rättssäkerhet innebär att förvaltningen fattar materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och andra författningar samt att enskilda har möjlighet att få sin sak prövad i domstol. Förutsägbarhet och likabehandling är också viktiga delar av rättssäkerheten.

I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas. Kravet innebär att statsförvaltningen utnyttjar skattemedel ändamålsenligt och att den inte använder mer resurser än vad som krävs för att uppnå avsedda resultat med tillräckligt god kvalitet. Varje myndighet har att sträva efter en hög effektivitet men bör samtidigt beakta statens samlade effektivitet.

Arbetet med att motverka fusk och överutnyttjande av trygghets-systemen är fortsatt högt prioriterat.

Rättssäkerheten och effektiviteten främjas genom öppenhet och insyn. Statlig verksamhet bör även fortsättningsvis huvudsakligen bedrivas i myndighetsform. Myndigheters öppenhet är en grundläggande förutsättning för en demokrati. Medborgarnas rätt att på olika sätt få inblick i myndigheternas arbete garanteras i Sverige genom ett unikt regelverk. En allmän strävan är så stor öppenhet som möjligt.

Genom den grundlagsskyddade rätten till insyn kan medborgare och media utöva granskning och därmed bidra till att rättssäkerhet och effektivitet upprätthålls i verksamheten. Öppenhet och insyn ger medborgarna möjlighet att följa hur de valda företrädarna hanterar sitt uppdrag och ger därmed reella möjligheter att utkräva ansvar. Insyn och öppenhet är grundförutsättningar för ett medborgerligt deltagande. De utgör grunden för fri opinionsbildning och samhällsdebatt.

Medborgarna ska ha förtroende för den statliga förvaltningen och känna tillit till dem som arbetar där. De anställda måste ha gott omdöme, integritet och goda kunskaper om den lagstiftning som utgör grunden för statsförvaltningens verksamhet. Det bör inte vara en uppgift för en myndighet att bedriva opinionsbildning eller företräda särintressen inom sitt verksamhetsområde.

Det ska vara lätt för medborgare och företag att snabbt veta att det är en statlig myndighet man är i kontakt med. Namn på myndigheter och deras symboler bör som regel avspegla att de är statliga myndigheter.

Ett viktigt syfte med de senaste årens statliga organisationsförändringar har varit att öka rättssäkerheten och effektiviteten. Statsförvaltningens organisering och arbetsfördelning ska vara sådan att det klart och tydligt framgår vem som är ansvarig för vad. Resultatstyrningen är även fortsättningsvis ett viktigt styrmedel för att nå effektivitet i staten. Det har etablerats en resultatkultur inom statsförvaltningen som är viktigt att vidareutveckla.

Åtgärder

- En särskild satsning på de statsanställdas kunskaper om och förståelse för ett offentligt etos genomförs 2010–2011 (avsnitt 5.2).
- Ett arbete bedrivs i Regeringskansliet i syfte att analysera behovet av en lag om statlig förvaltning (avsnitt 5.5).
- När regelverk ses över eller nya tillkommer bör tillsynsregleringar utformas utifrån de bedömningar som regeringen har redovisat i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79) (avsnitt 11.5).
- Formerna för hur samordnade inköp kan effektiviseras övervägs (avsnitt 11.4).
- Viss verksamhet i länsstyrelserna koncentreras till ett bestämt antal länsstyrelser (avsnitt 9.4).
- Myndigheternas instruktioner ses över löpande i syfte att tydliggöra deras informationsuppdrag och för att de bättre ska avspegla vilken betydelse och omfattning myndigheternas deltagande i EU-arbete har (avsnitt 5.3.3 och 6).

- Myndigheternas arbete med att koncentrera eller samordna stödverksamhet vidareutvecklas (avsnitt 11.2).
- Öppenhet och insyn i EU-arbetet förbättras (avsnitt 6.2).
- Det webbaserade myndighetsregistret förbättras (avsnitt 5.7).
- Ett långsiktigt arbete att tydliggöra myndigheternas namn och symboler inleds (avsnitt 5.4).

Väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet

Många myndigheter arbetar sedan lång tid med att kontinuerligt utveckla sin verksamhet, bl.a. i syfte att förbättra service och tillgänglighet samt för ökad effektivitet. Det är viktigt att detta arbete fortsätter, bl.a. genom att i än högre grad involvera medborgare, företag och intressenter och genom tätare samverkan myndigheter emellan. Utvecklingen bör vidare leda till bättre samverkan mellan kommun, landsting och stat där det gemensamma värdeskapandet för medborgare och företag tillmäts en allt större betydelse. Ett systematiskt kvalitetsarbete är en viktig del i varje myndighets arbete med att utveckla sin verksamhet.

Utgångspunkten bör vara en så långt möjligt likvärdig servicenivå och tillgänglighet bör eftersträvas av alla myndigheter. Förvaltningslagen (1986:223) bygger på att det finns ett samband mellan rättssäkerhet, service och effektivitet. Det är inte tillräckligt att myndigheterna handlar opartiskt, omsorgsfullt och i övrigt korrekt i formell mening. De måste också lämna snabba, enkla och entydiga besked och hjälpa medborgare och företag att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Vidare är det viktigt att myndigheterna är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Alla människor ska kunna kommunicera med myndigheterna och ta del av deras information. Myndigheterna måste därför bl.a. utforma och anpassa sina webbplatser och lokaler så att de blir tillgängliga även för personer med funktionsnedsättning. Varje myndighet har ett ansvar för utvecklingen av sin egen service. Myndigheter med lokal närvaro kan behöva samverka med varandra. Utgångspunkten bör vara en så långt möjligt likvärdig tillgång till service för alla. Detta kan uppnås bl.a. genom ökad samverkan och bättre uppföljning samt genom en ökad användning av ny teknik.

Åtgärder

- Den offentliga servicens utformning följs upp på ett samlat sätt (avsnitt 7.2).
- Arbetet med att säkerställa väl fungerande kontaktvägar i form av servicekontor, kontaktpunkter samt webb- och telefontjänster intensifieras (avsnitt 7.2).
- Regeringen avser att vidta ytterligare åtgärder som kan bidra till mer förutsägbara och kortare handläggningstider i myndigheterna (avsnitt 7.3).
- Statliga myndigheter ska senast vid utgången av 2013 kunna hantera sina beställningar av varor och tjänster elektroniskt (avsnitt 7.4).

Underlätta företagande och hållbar tillväxt

En viktig uppgift för statsförvaltningen som helhet är att bidra till Sveriges utveckling. Det ökade omvärldsberoendet ställer krav på snabbhet och effektivitet i det politiska systemet och i förvaltningen. En effektiv, väl koordinerad och nytänkande förvaltning är en förutsättning för att Sverige ska kunna hävda sig i den globala konkurrensen. Regeringen är positiv till globaliseringen och den utveckling som den kan medföra vad gäller ekonomisk tillväxt, växande kunskap, snabba kommunikationer och rörlighet för människor, varor, tjänster och kapital. Detta ställer samtidigt krav på miljömässigt ansvarstagande. Den ökade rörligheten hos företag och människor leder också till en hårdare konkurrens mellan länder och regioners näringsliv. Staten måste därför kunna agera snabbt och effektivt för att främja Sveriges långsiktiga intressen. Det handlar bl.a. om att locka till sig företag från andra länder och förmå inhemska företag att stanna och utvecklas i Sverige. Det handlar även om att utöva påverkan i andra sammanhang, t.ex. inom ramen för standardiseringsarbetet, som är en privaträttslig verksamhet med en avsevärd betydelse för näringsliv och myndigheter. Standardiseringsarbetet, som i hög grad utförs i en global kontext, är ett viktigt instrument för att öppna marknader och samtidigt skydda medborgarnas liv och hälsa samt bidra till ökad konkurrenskraft, sysselsättning och tillväxt. Utmaningar inom detta område medför behov av ökat offentligt engagemang samt samarbete med olika intressenter i samhället.

Regelförenklingsarbetet syftar till att minska företagens administrativa kostnader för att följa statliga regler och skapa en märkbar förändring i företagets vardag. Detta stärker konkurrenskraften för företag i Sverige. Statsförvaltningens utvecklingsarbete ska i ökad grad bidra till att underlätta företagande och andra åtgärder för att främja tillväxten i svensk ekonomi.

Effektiv konkurrens är en viktig förutsättning för en väl fungerande samhällsekonomi. Statens roll är att vårda och förbättra marknaderna och stärka konsumenternas ställning. När statliga myndigheter bedriver säljverksamhet kan marknadens expansion och utveckling hämmas, vilket påverkar samhällsekonomin negativt. Statliga myndigheter bör därför som regel inte bedriva säljverksamhet på marknaden.

En del av den information som finns hos myndigheterna utgör en samhällsgemensam resurs av stort värde för medborgare, företag och det civila samhället. Det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att tillgodogöra sig värdet av denna informationssamling. Myndigheterna bör aktivt öka möjligheterna att nyttja offentlig information för att underlätta framväxten av en informationsmarknad, stärka människors självstyre och utövande av medborgerliga rättigheter samt stödja det nya e-samhällets utveckling.

Svenska myndigheters möjligheter att exportera sitt förvaltningskunnande i samverkan med andra aktörer bör tas till vara i den mån detta inte innebär att privata företags exportmöjligheter påverkas negativt.

Det faktum att statsförvaltningen som helhet har till uppgift att bidra till Sveriges utveckling hindrar inte att vissa myndigheter har i uppdrag att inom ramen för den egna verksamheten och i samverkan med andra aktörer även bidra till en rättvis och hållbar global utveckling i enlighet med Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112). Exempelvis har Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida) som huvuduppgift att bidra till global utveckling.

Åtgärder

- EU:s s.k. PSI-direktiv genomförs med en ny lag om vidareförädling av statliga och kommunala myndigheters information (avsnitt 14).
- Myndigheternas instruktioner ses över i syfte att tydliggöra vilken säljverksamhet de bedriver på marknaden och för att förbättra regeringens möjligheter till kontroll och styrning av densamma (avsnitt 7.5).
- Myndigheternas redovisning av intäkter och kostnader från varor och tjänster som säljs på marknaden ses över (avsnitt 7.5).

Effektivt EU-arbete

Vårt samarbete inom EU är viktigt för att kunna lösa olika samhällsproblem. Sverige ska tillhöra EU:s kärna och vara en konstruktiv och drivande medlem av EU. Regeringen arbetar för en europeisk union som är öppen och väl förankrad hos det svenska folket. EU-regler kan ha företräde framför nationell rätt. Sverige kan inte ensamt styra i vilken takt och på vilket sätt olika förändringar ska genomföras. Regeringen anser att även om Sverige har varit bland de främsta på att tillämpa EU-regelverket så måste fortsatt stort fokus läggas vid uppföljning av statsförvaltningens förmåga att effektivt och samordnat agera i EU-arbetet. Det är angeläget att förvaltningen kommer till rätta med sådana problem som hämmar effektiviteten i EU-arbetet.

För att Sverige ska få genomslag för sin politik i EU och uppfylla skyldigheterna enligt medlemskapet krävs att den svenska offentliga förvaltningens EU-arbete sker på ett strategiskt, samlat, tydligt, korrekt och effektivt sätt. Detta gäller såväl på statlig som kommunal nivå.

Åtgärder

- Regeringens och myndigheternas EU-arbete ska löpande följas upp för att säkerställa effektivitet (avsnitt 6.2).
- Sveriges agerande i EU:s förhandlingsprocesser ska kännetecknas av ett helhetsperspektiv och säkerställas genom dialog med berörda (avsnitt 6.3 och 6.4).
- Behovet av kompetensutveckling i statsförvaltningen i EU-frågor och EU-rätt följs upp (avsnitt 6.5).

En av statsförvaltningens viktigaste uppgifter är att tillföra kunskap till den politiska beslutsprocessen, såväl i Sverige som EU. Inte minst på grund av det massiva informationsflödet samt den hastighet och komplexitet som kännetecknar många områden i dag ställs höga krav på myndigheternas kunskapshantering. Hur myndigheterna arbetar med att integrera aktuell kunskap i verksamhetsprocesserna samt säkerställa hög kvalitet i sin egen kunskapsproduktion har stor betydelse såväl för kvaliteten som legitimiteten och förmågan till förnyelse.

Kommittéväsendet fyller en viktig funktion i det politiska beslutsfattandet. Kommittéformen är ändamålsenlig för att exempelvis bedöma vilken kunskap och vilka forskningsområden som bör beaktas vid hanteringen av ett visst samhällsproblem. Det är angeläget att fortsätta värna en hög kvalitet och kunskapsnivå i kommittéarbetet.

Regeringskansliet och regeringens stabsmyndigheter behöver kontinuerligt följa, sammanställa och bearbeta kunskap på ett sätt som stödjer de politiska beslutsprocesserna.

Åtgärder

- En översyn av Regeringskansliet (avsnitt 12.2).
- För att förtydliga och avgränsa myndigheternas informationsuppgifter görs en översyn av berörda myndigheters instruktioner (avsnitt 5.3.3).
- Arbetet med oberoende myndighetsanalyser vidareutvecklas (avsnitt 12.8).

Uppföljning av förvaltningens utveckling

Många myndigheters uppgifter förändras i snabb takt beroende på olika omvärldsfaktorer. Myndigheterna måste kunna växla uppgifter, samarbeta och omorganiseras. Det ställer krav som inte är specifika i förhållande till en viss politik utan som är generella. Regeringen har således att säkerställa att förvaltningen i dess helhet och i enskilda delar håller en hög nivå över lag och har en hög beredskap för förändring. Ett annat skäl att förbättra uppföljningen av statsförvaltningens utveckling är globaliseringen och ett ökat behov av att kunna jämföra hur väl svensk statsförvaltning står sig i jämförelse med andra länder. Regeringen följer för närvarande upp förvaltningens utveckling inom vissa områden, t.ex. den statliga arbetsgivarpolitiken och e-förvaltningens utveckling.

Åtgärder

- En mer samlad och systematisk uppföljning av förvaltningens utveckling tas fram (avsnitt 5.6).
- En strategi för statens styrning, inklusive vilken informationsförsörjning som behövs för att staten ska kunna bedriva en långsiktig och samlad styrning av den kommunala sektorn, tas fram (avsnitt 10).

5.1 Några utgångspunkter

Förvaltningspolitiken omfattar hela statsförvaltningen

Regeringens förvaltningspolitik omfattar alla myndigheter under regeringen. Politiken syftar bl.a. till att tydliggöra det särpräglade i statsförvaltningen, med statens ansvar och uppgifter liksom det förpliktande i uppdraget att tjäna demokratin. Samtidigt är statligt finansierad verksamhet mycket heterogen och vissa områden, t.ex. universitet och högskolor, har speciella särdrag och förutsättningar.

Statsförvaltningen ska förverkliga regeringens politik

Regeringsformen föreskriver att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. För att realisera denna princip binder regeringsformen samman statsförvaltningen med folket genom en uppdrags- och ansvarskedja. Folket väljer en riksdag som väljer en statsminister som utser en regering. Regeringen styr riket och ansvarar inför riksdagen. Under regeringen lyder statliga förvaltningsmyndigheter. Den sista länken i kedjan binder samman statsförvaltningen med regeringen. Innebörden av denna sista länk är att förvaltningen har att förverkliga regeringens politik. Myndigheter under regeringen har en lydndsrelation till regeringen men inte till riksdagen eller medborgarna, och inte heller till ett enskilt statsråd. Det är också regeringen som lämnar uppdragen till de statliga myndigheterna, med undantag för de som lyder under riksdagen. Regeringen delegerar alltså en del av sitt ansvar till myndigheterna. Det betyder att regeringen inför riksdagen är ytterst ansvarig för allt som myndigheterna gör, utom på det område där förvaltningens lydndsplikt mot regeringen inte gäller, dvs. i fråga om beslut i särskilt fall som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag (11 kap. 7 § RF).

Fristående myndigheter ger handlingskraft

Myndigheternas fristående ställning och långtgående befogenheter att besluta om hur de egna uppgifterna ska lösas är en viktig komponent i den svenska förvaltningen som medför många fördelar. Genom denna handlingsfrihet ges förutsättningar för demokratiska beslut att få avsett genomslag. Principen lägger också grunden till att myndigheterna på ett självständigt sätt ska kunna sköta sin dagliga verksamhet på ett effektivt och rättssäkert sätt. Detta är inte minst viktigt i samhälleliga kris-situationer, där myndigheterna ofta kan vidta långtgående åtgärder inom lagens ramar utan att invänta regeringsbeslut.

Mot detta ska dock ställas att varje myndighet samtidigt är en del av staten och det är viktigt att vara tydlig med vad som är gemensamt för alla myndigheter samt att myndigheterna har att genomföra regeringens politik.

Redan den förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:57) pekade på att det gäller att förebygga att statsförvaltningens ofrånkomliga specialisering, decentralisering och heterogenitet leder till splittring och brist på inre sammanhang i statens verksamhet. Ansvarskommittén (SOU 2007:10) lyfte fram samma problem och menade att myndigheter ibland tenderar till att agera – och också uppfattas av medborgarna – som autonoma och avgränsade organisationer i stället för att se sig som del i ett större sammanhang. Vidare pekade Styretredningen (SOU 2007:75) på att samordningen mellan myndigheter kan försvåras av ett alltför starkt fokus på de enskilda myndigheterna.

5.2 Kunskap om grundläggande värden

Regeringens bedömning: Ett offentligt etos behöver tydliggöras och stärkas. De statsanställdas kunskaper om och förståelse för de grundläggande värdena i statsförvaltningen behöver stärkas. Myndighetens ledning ansvarar för att arbetet med ett offentligt etos hålls levande i respektive myndighet och att det är tydligt för alla statsanställda vad rollen som statstjänsteman innebär.

Utredningens bedömning och förslag: Förvaltningskommitténs förslag och bedömning (bilaga 7) överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Kommittén föreslår dock att det i en lag om statlig förvaltning erinras om vissa gemensamma förutsättningar för all statlig verksamhet som iakttagande av opartiskhet och saklighet samt att en gemensam värdegrund är utgångspunkt för arbetet i den statliga förvaltningen. Något lagförslag som kunnat kommenteras av remissinstanserna har kommittén emellertid inte tagit fram.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som kommenterar värdegrundsfrågan är en stor majoritet i stort sett positiva till kommitténs förslag. Som exempel kan nämnas *Kompetensrådet för utveckling i staten* som anser att en gemensam värdegrund bör ingå i introduktionsutbildningen för nya statstjänstemän och att det är viktigt att levandehålla diskussionen om vad ett offentligt etos innebär. *Tullverket* anser att staten i rollen som arbetsgivare bör lyftas fram i ett gemensamt värdegrundsdocument. *Kronofogdemyndigheten* ser flera fördelar, bl.a. tydliggörs statsförvaltningens syfte för medborgarna. *Riksrevisionen* välkomnar ett fokus på etik och integritet i statstjänstemannarollen. *Vägverket* lyfter fram att myndighetscheferna, som ett komplement till en gemensam värdegrund, bör kunna utforma en myndighetsanpassad värdegrund.

Några remissinstanser anser att det finns ett behov att utforma en gemensam värdegrund, men avstyrker lagreglering. Till dessa remissinstanser hör *Arbetsgivarverket*, *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Verket för högskoleservice*, *Skogsstyrelsen*, *Sveriges lantbruksuniversitet*, *Formas*, *Banverket* samt *Energimyndigheten*. Skälen som anges är främst att det redan finns andra lagar som reglerar värdegrunden. *Sveriges lantbruksuniversitet* föreslår att värdegrunden kan utgöra ett eget kapitel i

en befintlig lag, t.ex. förvaltningslagen. Energimyndigheten menar att värdegrunden i stället kan ställas samman i en handbok. Ytterligare ett skäl som anförts är att värdegrunden måste skapas genom inre arbete på alla myndigheter och inte genom lagstiftning.

Tio remissinstanser ställer sig mer kritiska till att utforma en gemensam värdegrund, bl.a. *Kammarkollegiet*, *Vetenskapsrådet*, *Diskrimineringsombudsmannen* och *Lunds universitet*. *Försvarsmakten* anser att värdegrunden blir för generell. *Ekonomistyrningsverket*, *Statistiska centralbyrån* och *Konjunkturinstitutet* anser att grundläggande förutsättningar anges i grundlagar och övrig lagstiftning. Enligt *Skatteverket* riskerar en gemensam värdegrund att kunna ses som politisk styrning. Stiftelsen *Den Nya Välfärden* lyfter fram att frågan behandlats tidigare i betänkandet I medborgarnas tjänst (SOU 1997:57) där kommissionen avstod från att formulera en enhetlig etisk kod.

Skälen för regeringens bedömning: En central grund för hela statsförvaltningen är att arbetet måste utgå från de grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Andra viktiga utgångspunkter för statsförvaltningen är mänskliga rättigheter och principen om icke diskriminering. De statligt anställda ska ha kunskaper om dessa grundläggande värden. Medborgarna ska ha förtroende för och känna tillit till dem som arbetar inom svensk förvaltning. Myndigheter ska fullgöra sina uppgifter i enlighet med de beslut som har fattats av riksdagen och regeringen och de ska fatta materiellt riktiga beslut på grundval av lagar och andra författningar.

Att upprätthålla och stärka förvaltningens arbete med ett offentligt etos är angeläget av flera skäl. Det handlar bl.a. om att bemötandet av allmänheten i alla lägen ska kännetecknas av värdighet och respekt och att det vid varje myndighet ska finnas en beredskap för att kunna hantera etiska problemställningar. I detta ingår att utveckla de anställdas etiska förhållningssätt, vilket bl.a. innebär att staten som arbetsgivare förlöpande måste värna om sådana arbetsförhållanden att den statsanställdes integritet och självständighet tas till vara och uppmuntras, något som Demokratiutredningen tog upp i sitt slutbetänkande (SOU 2000:1). Det handlar också om att upprätthålla en effektiv och rättssäker förvaltning.

Regeringen har uppdragit åt Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) att under 2010 och 2011 leda och samordna en omfattande satsning på ett offentligt etos med fokus på att öka statstjänstemännens kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman (dnr Fi2009/7223). Syftet är att stärka allmänhetens förtroende för den statliga förvaltningen och även att öka effektiviteten. En kraftsamling för etos i staten är också en fråga om att statsförvaltningen ska vara och uppfattas som en attraktiv arbetsgivare. Projektet vänder sig till hela statsförvaltningen med särskilt fokus på cheferna. I deras ansvar ingår bl.a. att bidra till att skapa en förvaltning som genomsyras av ett offentligt etos.

Förvaltningskommitténs bedömning är att det finns behov av att sammanställa den gemensamma värdegrunden överensstämmer med regeringens. De författningar som speglar den gemensamma värdegrunden i svensk statsförvaltning har ställts samman på initiativ av regeringen (dnr Fi2009/4277). Syftet är att tydliggöra för statstjänstemännen vad som är den grundläggande utgångspunkten i deras yrkesroll.

Den gemensamma värdegrunden är tillämplig på hela statsförvaltningen. Samtidigt kan den utgöra en utgångspunkt för varje enskild myndighet som ser behov av att bedriva ett eget värdegrundsarbete.

Den gemensamma värdegrunden kommer att utgöra en viktig utgångspunkt för projektet som Krus ansvarar för.

Frågan om huruvida förvaltningens gemensamma värdegrund bör regleras i en ny lag bereds för närvarande i Regeringskansliet (se avsnitt 5.5).

5.3 Statsförvaltningens integritet

5.3.1 Förtroendet för myndigheterna

Myndigheterna ska iaktta saklighet och opartiskhet och måste ha en hög grad av integritet för att inte låta sig obehörigen påverkas. Regeringen vill värna denna integritet. Gränsen mellan politik och förvaltning ska vara tydlig och det ska vara lätt att utkräva ansvar. Medborgarna ska ha förtroende för och känna tillit till sina myndigheter. Medborgarna ska t.ex. kunna lita på att myndigheterna leds professionellt och att deras information är saklig och korrekt. Av detta följer att utnämningsspolitiken ska präglas av förutsägbarhet, öppenhet och spårbarhet samt att myndigheter inte bör bedriva opinionsbildning.

5.3.2 Utnämningsspolitiken

Utnämningsspolitiken har reformerats och åtgärder vidtagits för ökad förutsägbarhet, spårbarhet och öppenhet. Upprättandet av kravprofil är numera den naturliga startpunkten för varje rekrytering. Annonsering har blivit huvudregel vid val av sökkanal.

Regeringen har den 8 oktober 2009 beslutat en skrivelse om utnämningsspolitiken (skr. 2009/10:43, bet. 2009/10:KU13, rskr. 2009/10:150) i vilken det lämnas en redogörelse för den reformerade utnämningsspolitiken. Skrivelsen innehåller också en beskrivning av den arbetsgivarpolitiska delegeringen, anställningsvillkoren för myndighetschefer, rollen som myndighetschef och regeringens samlade syn på rollen som arbetsgivare för myndighetscheferna. Skrivelsen utgör grunden för den chefpolicy som regeringen aviserat i budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1) och som kommer att behandla samtliga delar av myndighetschefsrollen i syfte att än mer förtydliga och utveckla de krav som ställs på ett ledarskap i staten.

5.3.3 Myndigheter bör inte bedriva opinionsbildning

Regeringens bedömning: Det bör inte vara en uppgift för en myndighet att bedriva opinionsbildning eller företräda särintressen inom sitt verksamhetsområde. Informationsverksamheten bör ligga inom ramen för myndigheternas instruktionsenliga uppgifter eller särskilda regeringsuppdrag. När myndigheten har informationsuppgifter som syftar till att påverka människors attityder eller

beteenden bör informationsinsatserna prövas särskilt noggrant av myndigheten.

För att förtydliga och avgränsa myndigheternas informationsuppgifter bör berörda myndigheters instruktioner ses över.

Utredningens förslag och bedömning: Förvaltningskommitténs förslag och bedömning (bilaga 7) överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Med opinionsbildande verksamhet avser dock kommittén att en myndighet bedriver en extern informationsaktivitet riktad mot allmänheten i syfte att aktivt påverka dess kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser instämmer generellt i Förvaltningskommitténs förslag avseende opinionsbildande verksamhet, bl.a. *Statskontoret*, *Livsmedelsverket*, *Konsumentverket*, *Högskoleverket*, *Ungdomsstyrelsen*, *Polarforskningssekreteriatet*, *Socialstyrelsen*, *Premiepensionsmyndigheten*, *Länsstyrelsen i Södermanlands län*, *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* och *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)*.

Arbetsgivarverket anser att det är viktigt att myndigheternas möjligheter att bedriva informationsverksamhet i syfte att nå verksamhetens mål inte begränsas med generella regler, utan att myndighetsstyrningen sker verksamhetsanpassat. *Statens skolverk* anser att det bör finnas en tydligare distinktion mellan olika typer av opinionsbildning och information än vad som görs i kommitténs definition. *Göteborgs universitet*, *Förvaltningshögskolan* och *Institutionen för journalistik och masskommunikation (JMG)* vid Göteborgs universitet anser att kommitténs analyser har brister eftersom begreppet opinionsbildande verksamhet är oklart definierat. *Timbro* anser att betänkanudet är tandlöst då det uppehåller sig vid definitionsproblem och försöker hitta en organisatorisk lösning.

En majoritet av remissinstanserna instämmer i att opinionsbildande verksamhet bör regleras på ett tydligare sätt. *Statens folkhälsoinstitut* anser att den viktigaste utgångspunkten är att informationen är kunskapsbaserad och inte hur accepterad frågan är i den allmänna opinionen.

Skälen för regeringens bedömning: Information är ett av de medel som myndigheterna förfogar över för att genomföra riksdagens och regeringens beslut. Den är ofta ett komplement till andra styrmedel. Hur dessa styrmedel används och hur de förhåller sig till varandra är normalt en fråga för den enskilda myndigheten att besluta om.

Det finns dock begränsningar för hur informationsverksamheten får bedrivas. Regeringsformens bestämmelser om att förvaltningsmyndigheter ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet omfattar även deras information.

Förvaltningskommitténs genomgång visar att en diskussion kring statlig opinionsbildning funnits så länge som myndigheterna använt information som ett styrmedel. Synpunkter som framförts under senare år har, som kommittén visar, varit återkommande sedan 1940-talet. En huvudkritik har varit att vissa myndigheter bedriver opinionsbildning i syfte att påverka medborgarnas politiska uppfattningar eller att de på

olika sätt försöker påverka besluten i riksdagen och regeringen och att de därmed på ett otillbörligt sätt ingriper i de demokratiska beslutsprocesserna.

Kommittén definierar opinionsbildning som externa informationsaktiviteter riktade mot allmänheten i syfte att aktivt påverka dess kunskaper, attityder och beteenden i en avsedd riktning. Remissinstansernas kommentarer visar att begreppet opinionsbildning inte är entydigt utan kan definieras på olika sätt. Med den vida definition som kommittén valt innefattas många informationsinsatser som kommittén anser borde vara både legitima och okontroversiella, även om olika bedömningar och värderingar även kan finnas om detta.

Regeringen anser, i likhet med flera remissinstanser, inte att det är relevant att använda begreppet opinionsbildning för den sakliga och opartiska information som myndigheterna enligt sina uppdrag ska tillhandahålla och sprida.

Regeringen delar kommitténs bedömning att myndigheter bör få använda information i sin verksamhetsutövning som ett medel i syfte att påverka kunskaper, attityder och beteenden, under förutsättning att informationen är saklig och opartisk, att insatsen ligger inom ramen för myndighetens uppgifter och inte står i konflikt med någon annan uppgift eller roll som myndigheten har. Utformningen av informationsinsatser som har som uttalat syfte att påverka attityder och beteenden bör dock prövas noggrant av myndigheten.

Det är däremot inte en uppgift för en myndighet att bedriva opinionsbildning som innebär att myndigheten tar ställning för den ena eller andra sidan i en partipolitiskt kontroversiell fråga i syfte att påverka riksdagen eller regeringen. I kravet på saklighet och opartiskhet ligger att myndigheten inte ska företräda och bedriva lobbying för särintressen inom sitt verksamhetsområde. Det är däremot viktigt att myndigheten i den allmänna debatten kan bidra med saklig information som kan förbättra underlaget för politiska ställningstaganden.

Myndigheternas möjligheter att påverka regeringens beslut ligger emellertid i första hand i den grundlagsfästa beredningsprocessen för regeringsärenden, i vilken behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter. Myndigheterna har vidare ett generellt uppdrag att följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten. Det är då rimligt att myndigheterna till regeringen redovisar sådana förhållanden som kan föranleda förändringar i exempelvis lagstiftningen.

Även om en åtskillnad görs mellan information och opinionsbildning uppkommer oundvikligen gränsdragningsproblem. Enligt regeringens mening är någon generell reglering inom detta område inte möjlig, utan den väg som bör väljas är att vid behov förtydliga och avgränsa myndigheternas informationsuppgifter. Som kommittén konstaterar beskrivs informationsuppgifterna i myndigheternas instruktioner på ett varierande och i bland otydligt sätt, som att "främja", "verka för", "vara pådrivande", "ha en opinionsbildande roll". Regeringen delar utredningens bedömning att det är angeläget att se över berörda myndigheters instruktioner i syfte att ensa språkbruket och förtydliga och avgränsa uppdragen.

Det är av största vikt att myndigheternas information präglas av det Förvaltningskommittén benämner god förvaltningssed och som bl.a. innebär att en försiktighetsprincip bör iakttas vad gäller val av form för opinionsbildande verksamhet. Myndighetschefernas och de anställdas omdöme är av avgörande betydelse.

Det bör i sammanhanget också erinras om att den grundlagsstadgade yttrandefriheten även gäller för offentligt anställda i deras yrkesutövning. Vikten av en god förvaltningskultur kommer att behandlas i det projekt om förvaltningens värdegrund som genomförs under 2010–2011 (se avsnitt 5.2).

5.4 Myndigheternas namn och symboler

Regeringens bedömning: Namn på statliga myndigheter bör avspegla att de är statliga myndigheter och vilken huvudsaklig verksamhet de bedriver.

Myndigheter som avser att skaffa en symbol, eller förändra en befintlig, bör göra det i samråd med Riksarkivet.

Utredningens förslag: Förvaltningskommitténs förslag (bilaga 7) överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Kommittén föreslår även att riktlinjer tas fram för myndigheternas e-postadresser och webbadresser.

Remissinstanserna: Av de tjugotalet myndigheter som yttrar sig i dessa delar är flertalet positiva till ökad enhetlighet och riktlinjer beträffande myndigheternas namn och symboler. Till dessa hör bl.a. *Energimarknadsinspektionen*, *Jordbruksverket*, *Pliktverket*, *Rättsmedicinalverket*, *Statens skolinspektion* och *Sveriges lantbruksuniversitet*. *Arbetsgivarverket*, *Naturhistoriska riksmuseet*, *Skogsstyrelsen* och *Strålsäkerhetsmyndigheten* stödjer att regeringen utformar riktlinjer för myndigheternas namn på svenska och andra språk men avstyrker förslagen om gemensamma formelement i myndigheternas grafiska symbol samt om riktlinjer för myndigheternas e-postadresser och webbplatser. *Lantmäteriet* liksom *Livrustkammaren Skoklosters slott och Hallwylska museet* avstyrker förslaget om gemensamma riktlinjer för myndighetsnamn, e-postadresser och webbplatser.

Skälen för regeringens bedömning: Det främsta kännetecknet för kronans eller statens verksamhet har sedan gammalt varit lilla riksvapnet, kompletterat med myndighetens namn. Under 1960-talet började flera myndigheter att skaffa egna symboler eller logotyper. Under de senaste tjugo åren har omkring 40 procent av myndigheterna förändrat sina symboler. Byte av symbol tycks enligt en undersökning gjord av Riksarkivet (*Myndigheternas symboler*, 2008) bl.a. ske i samband med organisationsförändringar eller när en ny chef tillträder för myndigheten. Syftet kan t.ex. vara att profilera myndigheten såväl utåt i samhället som inåt för medarbetarna samt att visa på en förändring.

Olikheterna i hur myndigheterna presenterar sig, såväl vad gäller myndighetens namn som symbol, har blivit stora. Formspråket är spretigt, det saknas gemensamma grundelement och det är i flera fall inte

möjligt att av själva symbolen sluta sig till vilken verksamhet som bedrivs och att det är fråga om en statlig myndighet.

Regeringen strävar efter att göra den statliga förvaltningen enkel och tydlig för medborgarna. I detta ligger att det ska vara lätt för medborgare och företag att snabbt veta att det är en statlig myndighet man är i kontakt med. Utifrån detta perspektiv är det önskvärt att det redan av myndighetens namn eller symbol framgår att det är en statlig myndighet och vad den gör. Myndigheterna ska även fortsättningsvis ha utrymme att utforma sina symboler men det gemensamma formspråket behöver samtidigt stramas upp med ett gemensamt grundelement.

Myndigheterna ska också beakta intentionerna i Språklagen (2009:600), i vilken det bl.a. framgår att språkanvändningen i organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet ska vara svenska. Detta bör också påverka de överväganden som görs vid namngivning av en myndighet.

Myndigheter som avser att skaffa en symbol, eller förändra en befintlig, bör göra det i samråd med Riksarkivet. I samråd med Riksarkivet kan ett vapen eller emblem skapas som är värdigt och i den visuella kommunikationen uttrycker att det är en statlig myndighet, som inte ska förväxlas med andra organ.

Detta är ett långsiktigt arbete som främst berör nya myndigheter, större omstruktureringar av befintliga myndigheter och myndigheter med direkt missvisande eller inaktuella namn. Namn som markerar kontinuitet eller som kan bedömas ha ett kulturhistoriskt värde berörs inte och inte heller namn på universitet och högskolor.

5.5 En lag om statlig förvaltning

Regeringens bedömning: Det bör analyseras ytterligare om grundläggande bestämmelser om den statliga förvaltningen bör samlas i en särskild lag.

Utredningens förslag: Förvaltningskommitténs förslag (bilaga 7) överensstämmer inte med regeringens bedömning. Kommittén föreslår att grundläggande bestämmelser om den statliga förvaltningen bör samlas i en särskild lag med tillhörande förordning. Något lagförslag som kunnat kommenteras av remissinstanserna har kommittén emellertid inte tagit fram. Kommittén föreslår i stället att en utredning bör få i uppdrag att utforma de bestämmelser som bör ingå i en lag och förordning om statlig förvaltning.

Remissinstanserna: Det råder delade meningar om förslaget att införa en lag om den statliga förvaltningen med tillhörande förordning. Positivt inställda remissinstanser är bl.a. *Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*, *Pliktverket*, *Folkhälsoinstitutet*, *Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU)*, *Länsstyrelserna i Västernorrland och Jämtlands län*, *Statens skolinspektion*, *Högskoleverket*, *Karolinska institutet*, *Centrala studiestödsnämnden (CSN)*, *Skogsstyrelsen*, *Patent- och registreringsverket*, *Allmänna reklamationsnämnden*, *Kulturrådet* och *Riksrevisionen*. En lag bedöms enligt dessa remissinstanser bättre kunna tillgodose krav på stabilitet och långsiktighet. *Kulturrådet* anser

förslaget vara särskilt tilltalande, samtidigt kan det bli mer komplicerat för regeringen att anpassa förvaltningens organisation till nya förutsättningar. *Pliktverket* kan se fördelen med en lag men är medveten om att det kan uppstå tolkningsproblem. *SBU* framhåller vikten av att statsmakterna styr genom målstyrning. Lag och förordning bör fokusera på resultat och effektivitet. *Länsstyrelsen i Västernorrland* anser att lagen inte innebär några större förändringar, annat än att regleringarna samlas och ger tyngd och tydlighet. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna bör regleras i särskild lag. Enligt *Skolinspektionen* kan en sådan lag bidra till att stärka förtroendet för statsförvaltningen och tydliggöra förvaltningens gemensamma utgångspunkter. Enligt *CSN* blir det lättare att få en samlad bild av vad som gäller för den statliga förvaltningen. *Riksrevisionen* anser bl.a. att förslaget kan vara bra ur ett medborgarperspektiv.

Flera remissinstanser framhåller att det är svårt att värdera förslaget då det saknas förslag till lagtext, bl.a. *Skatteverket*, *Ekonomistyrningsverket*, *Statskontoret*, *Arbetsgivarverket* och *Finansinspektionen*. Frågan behöver enligt dessa remissinstanser utredas mer grundligt. Några remissinstanser anser att förslaget kan innebära ett minskat ansvar för regeringen. *Fiskeriverket* betonar vikten att se över andra bestämmelser som reglerar den statliga förvaltningen, bl.a. i syfte att undvika dubbelreglering. *Försvarsmakten* förordar eventuella regleringar i en och samma förordning, lämpligen myndighetsförordningen. *Försvarets materielverk* framhåller att de frågor som föreslås regleras i lag är frågor som normalt sett regleras i förordning. Enligt *Arbetsgivarverket* kan den föreslagna lagen undergräva regleringen i 1 kap. 6 § regeringsformen. Förslaget kan innebära ett minskat ansvar för regeringen och ett ökat ansvar för riksdagen. Vidare saknas en analys av vilken effekt en sådan lag skulle få på relationen mellan regeringen och myndigheterna. *Statskontoret* ser en risk att regeringens styrning av förvaltningen skulle begränsas på ett olämpligt sätt med en sådan lag. *Förvaltningslagsutredningen* har inga principiella invändningar mot att samla vissa grundläggande principer för förvaltningsutövningen i en lag. Det är dock viktigt att iaktta viss konsekvens i lagstiftningsarbetet. Förvaltningslagen är tillämplig även för de specialreglerade kommunala myndigheterna. En reglering i lag om statlig verksamhet träffar alltså endast en del av den rimliga målgruppen.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen värnar en tydlig och öppen statlig förvaltning som präglas av stabilitet och långsiktighet men som också har förmåga att snabbt anpassas till en föränderlig värld. Förvaltningskommittén bedömer att en lag med grundläggande bestämmelser om den statliga förvaltningen är en lämplig form för att reglera statsmakternas styrning av myndigheterna. Samtidigt, anser utredningen, ska utformningen och innehållet i dessa bestämmelser medge att regeringen kan styra myndigheterna på ett för varje område ändamålsenligt sätt. Förvaltningskommittén lämnar inte något lagförslag men pekar på tio områden som den anser närmare bör författningsregleras efter ytterligare utredning. Kommittén föreslår bl.a. att regeringens befogenhet och skyldighet att styra myndigheterna bör klargöras, att en lag erinrar om vissa gemensamma förutsättningar och en gemensam värdegrund och att myndighetsformen som huvudregel för statlig verksamhet bör regleras i lag.

På ett övergripande plan kan anföras att en lag om statlig förvaltning, utöver att eventuellt lösa en del konkreta problem, skulle kunna ge ökad kraft åt vissa viktiga bestämmelser. Vissa frågor om den statliga förvaltningen kan möjligen vara av sådan vikt för folkstyrelsens förverkligande att riksdagen bör besluta grunderna. En lag skulle på ett pedagogiskt och lättillgängligt sätt kunna ge överblick över gällande regler.

I propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80) föreslås att bestämmelserna om rättskipningen och förvaltningen, som för närvarande finns i ett enda kapitel, delas upp i två olika kapitel. Härigenom markeras vikten av ett oberoende och opartiskt domstolsväsende. Vidare har en särskild utredare regeringens uppdrag att lämna förslag till en lag om domstolar och domare (dir. 2009:106). Det bör framhållas att förslaget i grundlagspropositionen inte syftar till att åstadkomma en tyngdpunktsförskjutning i förhållandet mellan rättskipning och förvaltning. Förvaltningen spelar en viktig roll i det svenska systemet som förslaget till uppdelning av reglerna i olika kapitel inte på något sätt avser att förändra. Den statliga förvaltningsmodellen och de starka förvaltningsmyndigheterna, liksom den viktiga roll som förvaltningen spelar, ska bestå. En lag om statlig förvaltning skulle tydliggöra att det inte handlar om en tyngdpunktsförskjutning. Statsförvaltningen är utan tvivel en viktig del av samhällets organisation.

Mot en lag talar att den skulle kunna ingripa i maktfördelningen mellan riksdagen och regeringen. En närmare lagreglering av den statliga förvaltningen skulle kunna begränsa regeringens förmåga och handlingsfrihet i dess grundlagsstadgade uppgift att styra riket (1 kap. 6 § regeringsformen). En lagreglerad delegering av uppgifter och befogenheter till enskilda myndigheter kan också leda till en ökad fragmentering av förvaltningen, genom att regeringens utrymme för att samla förvaltningen minskar.

Härutöver gäller att de önskvärda förbättringar som en lagreglering skulle kunna medföra i sak också kan åstadkommas genom författningsreglering i förordning. Om enskilda bestämmelser av något skäl måste meddelas i lag, går det också att föra in dessa i redan existerande lagar, utan att ta fram en helt ny lag om statlig förvaltning.

Vid en sammanvägd bedömning anser regeringen att det bör analyseras ytterligare om grundläggande bestämmelser om den statliga förvaltningen bör samlas i en särskild lag. Frågan bereds för närvarande i Regeringskansliet.

5.6 Uppföljning av förvaltningens utveckling m.m.

Regeringens bedömning: Det behövs en mer samlad och systematisk uppföljning av förvaltningens utveckling som möjliggör internationella jämförelser. En samlad uppföljning av förvaltningens utveckling m.m. bör tas fram i anslutning till OECD:s arbete på detta område.

Skälen för regeringens bedömning: Många myndigheters uppgifter förändras i snabb takt beroende på olika omvärldsfaktorer. Myndigheterna måste kunna växla uppgifter, samarbeta och omorganiseras. Det ställer krav som inte är specifika i förhållande till en viss politik utan som är generella. Regeringen har således att säkerställa att förvaltningen i dess helhet och i enskilda delar håller en hög nivå över lag och har en hög beredskap för förändring. Ett annat skäl att förbättra uppföljningen av statsförvaltningens utveckling är globaliseringen och ett ökat behov av att kunna jämföra hur väl svensk statsförvaltning står sig i jämförelse med andra länder.

Regeringen följer för närvarande upp förvaltningens utveckling inom vissa områden, t.ex. den statliga arbetsgivarpolitiken och e-förvaltningens utveckling. Regeringens stabsmyndigheter på det förvaltningspolitiska området har en viktig roll i uppföljningsarbetet. Statskontoret har sedan den 1 januari 2009 i uppdrag att följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling samt att följa och analysera den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen.

OECD:s jämförande studie, *Government at a Glance (GaaG)*, ger värdefull information om den svenska förvaltningens utveckling i jämförelse med övriga OECD-länder, men den är otillräcklig för att göra en samlad bedömning av förvaltningens utveckling. OECD har beslutat att utforma resultatindikatorer i syfte att jämföra effekter och resultat som kan knytas till förvaltningens utveckling. Sverige kommer att följa detta arbete genom att ingå i en styrgrupp till OECD:s arbete.

OECD:s granskning ger möjligheter till jämförelser med andra länder. Regeringen anser att denna möjlighet bör utnyttjas systematiskt. Därför ingår Sverige som ett av fem länder i en OECD-studie som jämför statliga förvaltningars organisering och funktionssätt. Regeringen avser också undersöka förutsättningarna för en landrapport (s.k. country report) som innebär en större granskning av den offentliga förvaltningen.

Regeringens förvaltningspolitiska uppföljning bör nu samlas och ta sikte på ett bredare perspektiv och en mer systematisk ansats när det gäller förvaltningspolitiken. OECD:s studie innehåller bl.a. jämförelser av offentliga utgifter per samhällsområde fördelat på samhällsnivåer. Det ger en grund för att göra jämförelser på kommunnivå i fråga om offentliga utgifter och pekar samtidigt på behovet av att följa den kommunala ekonomins kostnader. För närvarande finns det också statistik om effekter och resultat inom vissa samhällsområden.

Det behövs en mer samlad och systematisk uppföljning av förvaltningens utveckling. Ett utvecklingsarbete kommer att i anslutning till OECD:s arbete på detta område påbörjas i Regeringskansliet för att närmare analysera vad och på vilket sätt olika delar av förvaltningens utveckling som bör följas upp. Uppföljningen bör baseras på indikatorer, analyser och utvärderingar samt internationella jämförelser. Det bör i sammanhanget övervägas om en mer systematisk uppföljning av förvaltningen ska innefatta hur de offentliga utgifterna och kostnaderna utvecklas i förhållande till produktionen inom centrala välfärdsområden. Det bör även prövas hur en övergripande uppföljning av medborgarnas uppfattningar om förvaltningen ska utformas (se avsnitt 7.3).

Regeringen avser även att ta initiativ till en förbättrad informationsförsörjning avseende statens styrning av kommuner och landsting (avsnitt10).

5.7 Utveckling av det allmänna myndighetsregistret

Regeringens bedömning: Myndighetsregistret bör förbättras så att det blir mer informativt, aktuellt och användarvänligt.

Utredningens förslag: Förvaltningskommitténs förslag (bilaga 7) överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De fåtal remissinstanser som har kommenterat förslaget instämmer i utredningens förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att det är viktigt med öppenhet och tillgång till information om den statliga förvaltningen. Ett ofta återoppat mått på statens omfattning och utveckling är antalet myndigheter. Förvaltningskommittén anser att det inte finns något självklart sätt att avgränsa det statliga åtagandet i form av myndighetsuppgifter. Vilka verksamheter som ska bedrivas av myndigheter och på vilket sätt i en utvecklad och modern stat avgörs ytterst av politiska värderingar.

Statistiken över myndigheter i statsförvaltningen har inte varit entydig och fullständig. Ett exakt och precist myndighetsbegrepp är svårt att ta fram eftersom det offentliga åtagandet och statens verksamhet ser olika ut.

Ett viktigt instrument för att underlätta för medborgare att få en överblick över den statliga förvaltningsstrukturen är det webbaserade myndighetsregister (www.myndighetsregistret.scb.se/) som Statistiska centralbyrån (SCB) har i uppdrag att föra enligt förordningen (2007:755) om det allmänna myndighetsregistret.

Det är viktigt att ge medborgarna en möjlighet att skaffa sig en bild av myndighetsstrukturen och de enskilda myndigheterna. Ett syfte med registret är att förse medborgare, journalister, media och debattörer med ett korrekt underlag så att man främjar en saklig debatt om myndigheterna och deras verksamheter. Dessutom är ett sådant register, som Förvaltningskommittén påpekar, till nytta för myndigheter och utredningar.

Arbetet med att utveckla det allmänna myndighetsregistret fortsätter i syfte att få ett register som kan ge en mer informativ och uppdaterad bild av myndighetsstrukturen m.m. SCB har fått i uppdrag att i samverkan med ESV utveckla registret så att det blir mer informativt, aktuellt och användarvänligt (dnr Fi2009/7941).

Regeringens övergripande bedömning är att det svenska EU-arbetet i många avseenden fungerar väl. Sedan Sveriges inträde i EU 1995 har successiva anpassningar gjorts för att möta de krav som EU-arbetet ställer. Ett väl genomfört ordförandeskap under 2009 visar att Sverige kan hantera svåra utmaningar och driva EU-samarbetet framåt. Förutsättningarna för ett fortsatt utvecklingsarbete i syfte att ytterligare förbättra effektiviteten i EU-arbetet är således goda.

6.1 Sverige bör vara en drivande och ansvarstagande medlem i Europeiska unionen

Regeringens bedömning: För att Sverige ska få genomslag för sin politik i EU och för att uppfylla skyldigheterna enligt medlemskapet krävs att den svenska offentliga förvaltningens EU-arbete sker på ett strategiskt, samlat, tydligt, korrekt och effektivt sätt.

Skälen för regeringens bedömning: Sverige ska tillhöra EU:s kärna. Det innebär att vi både ska ta till vara EU-medlemskapets möjligheter och uppfylla våra skyldigheter enligt medlemskapet på ett korrekt sätt. Sverige bör vara en konstruktiv och drivande medlem i EU och arbeta för en europeisk union som är öppen och väl förankrad hos det svenska folket. Det är viktigt att Sverige tar till vara och skapar förutsättningar för enskildas och företags rättigheter inom EU på ett effektivt sätt, inte minst på den inre marknaden.

EU-medlemskapet har genomgripande betydelse för hela den svenska offentliga förvaltningen, för såväl statliga myndigheter som kommunala huvudmän, men också för enskilda och för samhället i stort. EU-samarbetet är det internationella samarbete som har störst direkt påverkan på det svenska samhället, vilket bl.a. kommer till uttryck genom den omfattande överlåtelse som skett av svensk beslutanderätt från riksdag och regering till EU. Mot denna bakgrund har regeringen i propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80) föreslagit att det i 1 kap. regeringsformen ska tas in en ny bestämmelse som bl.a. anger att Sverige är medlem i EU. Om förslaget genomförs kommer medlemskapet därigenom tydliggöras uttryckligen i grundlag.

Från unionsrättslig utgångspunkt omfattas samtliga offentliga organ, dvs. såväl statliga myndigheter som kommunala huvudmän, av både de allmänna fördragsförpliktelse och av övriga för dem tillämpliga regler. Åsidosättande av EU-rätten kan ytterst leda till att staten krävs på böter eller skadestånd. Det är därför grundläggande att göra EU-medlemskapet till en integrerad del av hela den svenska förvaltningen, inklusive den kommunala nivån.

Den svenska statsförvaltningen med fristående förvaltningsmyndigheter och ett relativt litet regeringskansli har få motsvarigheter i andra länder. Sedan Sveriges inträde i EU har frågan om förvaltningens organisation diskuterats utifrån ett EU-perspektiv i olika utredningar. Diskussionerna har bl.a. rört frågan om på vilket sätt regeringen bör styra

och vägleda förvaltningsmyndigheterna när dessa representerar Sverige vid förhandlingarna i EU. I utredningarna har den nuvarande utformningen i stort sett ansetts vara ändamålsenlig. Det har inte bedömts vara en nackdel för Sverige att det i jämförelsevis stor utsträckning överläts åt de inom sakområdena större och resursstarkare förvaltningsmyndigheterna att på regeringens uppdrag representera Sverige vid vissa EU-förhandlingar. Även om behov av förbättringar tidigare har påtalats i bl.a. Statskontorets utredning Fem år i EU (Statskontoret 2000:20) så har uppdelningen av arbetsuppgifter mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna inte i sig ansetts utgöra ett problem i EU-sammanhang.

EU-arbetet inriktas numera i större utsträckning på ändringar, ett korrekt genomförande och en effektiv tillämpning av gällande lagstiftning. Arbetet med att utveckla t.ex. EU:s inre marknad handlar allt mer om att få existerande lagstiftning att fungera i praktiken. EU-lagstiftningen reglerar i större utsträckning än tidigare administrativt samarbete mellan myndigheter i medlemsländerna, skapandet av kontaktpunkter och informationsförfaranden. Det ställer nya och högre krav på de offentliga myndigheternas samordning och kompetens. De nationella förvaltningarnas betydelse när det gäller att genomföra unionsrätten uppmärksammas också särskilt i det nya Lissabonfördraget (artikel 197 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).

I Förvaltningskommitténs betänkande och i Kommerskollegiums undersökningar från 2005 anføres bl.a. att tydliga riktlinjer och strategiska mål för EU-arbetet saknas, att problem med samordning och styrning finns, att införlivandet av EU:s rättsakter ofta kommer igång för sent samt att kunskaperna om och attityder till EU:s inre marknad varierar stort mellan och inom myndigheterna.¹ Statskontoret bekräftade 2006 i sin rapport Förvaltning för fri rörlighet (Statskontoret 2006:16) kollegiets bild av bristerna i tillämpningen av reglerna om den inre marknaden.

För att Sverige ska få genomslag för sin politik i EU och för att bli ännu bättre på att uppfylla skyldigheterna enligt medlemskapet och undvika överträdelser av EU-rätten, krävs att den svenska förvaltningens sammantagna EU-arbete sker på ett strategiskt, samlat, tydligt, korrekt och effektivt sätt. Detta gäller såväl i förslags- och förhandlingsfasen som i genomförande- och tillämpningsfasen. Bättre insyn och öppenhet, tydligare ansvarsfördelning, nya arbetsätt och bättre rutiner, tidiga initiativ inom prioriterade områden, ett utvecklat samarbete mellan myndigheter, en ökad involvering av berörda intressenter samt satsningar på kompetensutveckling är några viktiga utvecklingsområden.

¹ Se Kommerskollegiums attitydrapporter från år 2005, "Europa – ja, men när" – uppfattningen om EU:s inre marknad hos svenska domstolar (2005-03-30), "Visst är EU vår hemmamarknad – nästan all vår export går dit." – Svenska företags uppfattning om EU:s inre marknad (2005-03-30), "Europa – ja, men hur" – svenska intressenters uppfattning om EU:s inre marknad (2005-03-30), "Europa – ja, men hur" – svenska myndigheters uppfattning om EU:s inre marknad (2005-04-01), "Bättre överblick och samstämmighet!" – Inre marknadsfrågor hos svenska myndigheter (2005-09-29).

Regeringens bedömning: Det är viktigt att regeringen och Regeringskansliet löpande försäkrar sig om att statsförvaltningens EU-arbete följer gällande inriktningar och prioriteringar.

Utredningens förslag och bedömning: Förvaltningskommitténs förslag och bedömning (bilaga 7) överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Enligt Förvaltningskommittén har EU-arbetet inneburit betydande avsteg från den svenska förvaltningsmodellen. Kommittén föreslår att grundläggande bestämmelser om EU-arbetet bör ges i lag. Något lagförslag som kunnat kommenteras av remissinstanserna har kommittén emellertid inte tagit fram.

Remissinstanserna: En klar majoritet av remissinstanserna instämmer i att kraven i EU-arbetet bör riktas till myndigheten i stället för till enskilda tjänstemän, att det ska finnas tydliga förordnanden och att vissa grundläggande bestämmelser om EU-arbetet regleras i lag. Det gäller bl.a. *Rättsmedicinalverket, Statens skolverk, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Fiskeriverket, Lantmäteriet, Post- och Telestyrelsen, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Kommerskollegium, Skogsstyrelsen Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Smittskyddsinstitutet och Kemikalieinspektionen.*

Statskontoret anser att en lagreglering bör kunna ske oavsett om det stiftas en särskild lag om statlig förvaltning eller inte. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* ser inga problem med en lag då det rör sig om frågor som enligt regeringsformen ligger inom riksdagens kompetens och handhades av riksdagen före EU-medlemskapet. *Vetenskapsrådet* anser att det nogga bör övervägas om lagstiftning är en lämplig väg att anpassa det svenska förvaltningssystemet.

Bakgrund: Sveriges allmänna skyldigheter till följd av medlemskapet i EU finns i dag reglerat i flera olika författningar med olika detaljeringsgrad, omfattning, aktualitet och betydelse. Den mest övergripande och omspannande författningsregleringen finns i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Lagen innebär att EU-rätten gäller här i landet med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som räknas upp i lagen. Ytterligare allmänna bestämmelser som rör EU-medlemskapet och skyldigheter till följd av detta finns i förordningen (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen (EU-förordningen) samt i myndighetsförordningen (2007:515). Därutöver regleras myndigheternas, däribland Regeringskansliets, EU-arbete genom bl.a. myndighetsinstruktioner som kompletteras med regleringsbrev och särskilda uppdrag.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen delar utredningens bedömning om betydelsen av öppenhet och insyn i EU-arbetet och betydelsen av klara ansvarsförhållanden.

Myndigheterna deltar ofta aktivt i olika europeiska arbetsgrupper och nätverk, men mandatet och handlingsutrymmet upplevs ibland som ottydligt. Vid den översyn av myndigheternas instruktioner som

regeringen gjorde hösten 2007 påbörjades ett arbete med att tydligare reglera myndigheternas EU-arbete. Detta arbete fortsätter. Samtidigt bör det framhållas att EU-arbetet är en del av myndigheternas normala ansvarsområde och att det därför inte finns anledning till en långtgående särreglering. På samma sätt som när det gäller myndigheternas arbete i övrigt är det viktigt att regeringen och Regeringskansliet löpande följer myndigheternas EU-arbete. Detta gäller i synnerhet när myndigheterna har förhandlingsuppdrag i EU från regeringen och därmed ska följa de riktlinjer och prioriteringar som läggs fast på central nivå av regeringen och ytterst riksdagen.

6.3 Ett strategiskt och samlat EU-arbete

Regeringens bedömning: Statsförvaltningen bör agera strategiskt och samlat i sitt EU-arbete. Sveriges agerande i EU:s förhandlingsprocesser ska kännetecknas av ett helhetsperspektiv och säkerställas genom dialog med berörda.

Utredningens förslag och bedömning: Förvaltningskommitténs förslag och bedömning (bilaga 7) överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som avgett yttrande i frågan om planering av EU-arbetet i samråd tillstyrker i huvudsak förslagen, däribland *Kriminalvården*, *Rättsmedicinalverket*, *Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)*, *Kommerskollegium*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Tullverket*, *Sveriges lantbruksuniversitet*, *Lantmäteriet*, *Naturhistoriska riksmuseet* och *Stockholms Handelskammare*.

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker att EU-arbetet bör bedrivas mer strategiskt, däribland *Rättsmedicinalverket*, *Finansinspektionen*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Livsmedelsverket*, *Sveriges lantbruksuniversitet*, *Lantmäteriet*, *Energimyndigheten*, *Allmänna Reklamationsnämnden*, och *Arbetsförmedlingen*. *Kronofogdemyndigheten* anser att en EU-strategi underlättar ställningstaganden i olika EU-frågor. *Statistiska centralbyrån* anser att EU-strategier avsevärt kan underlätta samordningen av EU-arbetet. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* bedömer att bristen på strategier och rutiner är en orsak till att EU-arbetet innehåller få tidiga initiativ. *Jordbruksverket* är positiv till att arbetet inriktas på tidiga initiativ, men ifrågasätter i vilken mån det är meningsfullt att formalisera detta genom strategier. *Skatteverket* ställer sig tveksam till att ge alla myndigheter i uppdrag att utforma EU-strategier, detta riskerar motverka den enhetlighet i arbetet som övriga förslag vill uppnå. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* ser en risk i att Regeringskansliets och myndigheternas verksamhetsområden flyter samman. Fakultetsnämnden delar kommitténs analys men framhåller vikten av en tydlig uppdelning av regeringens och förvaltningens roller.

Skälen för regeringens bedömning: Prioriteringarna och arbetssätten inom EU-arbetet har utvecklats över åren. Regeringen och Regerings-

kansliet har, inte minst inför och under det svenska ordförandeskapet hösten 2009, vinnlagt sig om att åstadkomma ett mer strategiskt agerande inom statsförvaltningen, med tydligare prioriteringar samt en mer genomtänkt och tydlig arbetsfördelning mellan Regeringskansliet och myndigheterna. Detta har bidragit till en mer långsiktig och övergripande inriktning och ett fokus för Sveriges EU-arbete i stort, vilket ger Sverige möjligheter att få genomslag för sin politik och samtidigt nyttja EU-medlemskapet på ett effektivare sätt. Förutseende, tidiga prioriteringar och en god organisation av arbetet är centrala inslag i detta arbete.

Regeringens styrning av Sveriges agerande i EU:s förhandlingsprocesser har stärkts och ett helhetsperspektiv säkerställs i allt högre utsträckning genom dialog med berörda. Detta arbete fortsätter. Det är viktigt att berörda intressenter involveras genom hela lagstiftningsprocessen. Genom ett tidigt och brett förankringsarbete ökar möjligheterna till ett väl underbyggt svenskt agerande och ett bättre genomförande (se vidare avsnitt 6.4).

6.4 Genomförande och tillämpning av EU-rätten

Regeringens bedömning: Nära samarbete om genomförande och tillämpning av EU-rättsakter inom statsförvaltningen är av största betydelse för att Sverige ska kunna uppfylla sina förpliktelser som EU-medlem. Regeringskansliet har ett särskilt ansvar för att rättsakter genomförs i rätt tid och på ett korrekt sätt. De delar av statsförvaltningen som tillämpar EU-lagstiftningen har ett ansvar att säkerställa att detta görs på ett korrekt och rättssäkert sätt.

Utredningens förslag och bedömning: Förvaltningskommitténs förslag och bedömning (bilaga 7) överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Elva remissinstanser har kommenterat frågan om genomförande av EU-direktiv; en majoritet av dessa ställer sig bakom kommitténs förslag, bl.a. *Rättsmedicinalverket*, *Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll*, *Tullverket*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Länsstyrelsen i Västmanlands län* samt *Riksrevisionen*. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* anser att genomförandet sker i tid i de fall myndigheterna själva har befintliga bemyndiganden och uppgifter. *Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut* anser att otydligheten i anpassning av EU:s rättsakter i högre grad ligger på Regeringskansliet än hos myndigheterna.

Skälen för regeringens bedömning: Myndigheternas verksamhet, både statliga och kommunala, innefattar regelgivning, regeltillämpning och kontroll. Verksamheten tillgodoser allmänna intressen och upprätthåller ramen för de ekonomiska aktörernas verksamhet. Att säkerställa att såväl genomförandet som tillämpningen av EU-rätten sker effektivt och likformigt är därför angeläget. Detta stärker rättssäkerhet och transparens och bidrar till goda konkurrensbetingelser mellan företagen. Ett korrekt genomförande av EU-rätten är också nödvändigt för att undvika överträdelseärenden och domstolsförfaranden i EU-

domstolen. Kraven på en effektivare process har ökat sedan Lissabonfördraget trätt i kraft. Fördraget innebär en avsevärt kortare process innan skadeståndsanspråk riktas mot medlemsländerna.

Ett normalt svenskt lagstiftningsförfarande med omfattande utredningsarbete och remissförfarande syftar till en hög kvalitet i lagstiftningen men medför samtidigt en utdragen beslutsprocess. Regeringen och Regeringskansliet har under de senaste åren effektiviserat det genomförandearbete som följer av medlemskapet. Bland annat har rutinerna kring genomförandet av EU-rättsakter utvecklats, så att arbetet präglas av ett mera aktivt förhållningssätt och en större framförhållning än tidigare. De nationella förberedelserna kan inledas redan under förhandlingsfasen, och ibland redan under förslagsfasen, genom analys av berörd svensk lagstiftning, vilka konsekvenser som kan uppstå, åtgärder som kan komma att krävas osv. Konsekvensutredningar bör genomföras i ett tidigt skede. Berörda myndigheter, företag och intressenter bör involveras på ett tidigt stadium. Även kommittéväsendet kan ofta utnyttjas i ett inledande skede för att ta fram underlag för genomförandet. Konsekvensutredningar som tas fram av myndigheter och kommittéväsendet bör även i detta sammanhang så långt möjligt upprättas i enlighet med 6 och 7 §§ i förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Det är viktigt att kunskaperna från tidigare behandling tas till vara när rättsakterna ska genomföras i svensk rätt. IT-stödet inom Regeringskansliet för planering och uppföljning av genomförande av EU-rättsakter och överträdelseärenden förbättras.

Regeringen bedömer att det är viktigt att analysera möjliga åtgärder på de områden där rapporter och utredningar visat på brister i en korrekt och effektiv tillämpning av EU-rätten, t.ex. avseende inre marknadsreglerna. Redan i dag samarbetar såväl myndigheter inom den svenska förvaltningen som myndigheter i de olika medlemsstaterna i EU om både genomförande och tillämpningen av EU-rättsakter. Ett sådant samarbete ligger i linje med det som föreslås för inre marknadsområdet i kommissionens rekommendation av den 29 juni 2009 om åtgärder för att förbättra den inre marknads funktion (2009/524/EG)² samt i kommissionens meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om EU:s strategi för Östersjöområdet.³ Regeringen bedömer att detta arbete bör stödjas och utvecklas ytterligare.

6.5 Kompetensen i EU-arbetet

Regeringens bedömning: Det är viktigt med hög kompetens avseende EU-frågor och EU-rätt inom både statsförvaltningen och på kommunal nivå.

² EGT L 176, 7.7.2009, s. 17 (Celex 32009H0524).

³ KOM (2009)248.

Utredningens förslag och bedömning: Förvaltningskommitténs förslag och bedömning (bilaga 7) överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En klar majoritet av remissinstanserna som yttrat sig instämmer i stort att kompetensutvecklingen behöver stärkas och att Regeringskansliet och myndigheterna bör samarbeta i denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: Rapporterna från Kommerskollegium och Statskontoret visar att det råder brist på medvetenhet och kunskap om EU-rätt hos många myndigheter som ska tillämpa den.⁴ Inremarknadsutredningen konstaterar i sitt betänkande (SOU 2009:71) att det finns behov av en allmän översyn vad gäller EU-rätt i allmänhet och inremarknadsrätt i synnerhet för att ta tillvara den kompetens som i nuläget finns inom myndigheter och för att främja uppbyggnaden av en ny kompetens. Former för ömsesidigt lärande och spridning av goda erfarenheter från EU-arbetet bör utvecklas.

Det ingår i de statliga myndigheternas uppgifter att bistå regeringen i EU-arbetet med såväl personal som kunskapsunderlag. Kompetensbehoven inom EU-området är i många avseenden gemensamma inom hela förvaltningen och möjligheterna till ömsesidigt lärande stora. För att få en effektiv och ändamålsenlig verksamhet i det svenska EU-arbetet krävs att den kunskap om EU-frågor och EU-rätt som finns inom förvaltningen används samt att behov av kompetensutveckling följs upp och bemöts på ett effektivt sätt. Kompetensrådet för utveckling i staten är en aktör som kan bidra till att tillhandahålla utbildningar i ämnen där statsförvaltningen behöver öka sina kunskaper.

Det är rimligt att de statliga myndigheterna tar ett stort ansvar när det gäller att höja kompetensen avseende EU-frågor på kommunal nivå.

7 Underlätta för medborgare och företag

7.1 En likvärdig tillgång till service

Regeringens bedömning: Varje myndighet har ett ansvar för utvecklingen av sin egen service. Utgångspunkten bör vara en så långt möjligt likvärdig tillgång till service för alla. Detta kan uppnås bl.a. genom ökad samverkan och bättre uppföljning samt genom en ökad användning av ny teknik.

⁴ Se Statskontoret 2000:20 Fem år i EU - en utvärdering av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet, Statskontoret 2006:16 - Förvaltning för fri rörlighet och Kommerskollegiums attitydrapporter från år 2005, "Europa - ja, men när" - uppfattningen om EU:s inre marknad hos svenska domstolar (2005-03-30), "Visst är EU vår hemmamarknad - nästan all vår export går dit." - Svenska företags uppfattning om EU:s inre marknad (2005-03-30), "Europa - ja, men hur" - svenska intressenters uppfattning om EU:s inre marknad (2005-03-30), "Europa - ja, men hur" - svenska myndigheters uppfattning om EU:s inre marknad (2005-04-01), "Bättre överblick och samstämmighet!" - Inremarknadsfrågor hos svenska myndigheter (2005-09-29).

Skälen för regeringens bedömning: Vilka uppgifter en myndighet ska utföra och vilka tjänster den ska tillhandahålla följer av de författningar, t.ex. myndighetsinstruktioner, som reglerar myndighetens verksamhetsområde och uppgifter. Regeringen preciserar inriktningen på myndighetens arbete i bl.a. regleringsbrev och särskilda uppdrag. Det är i stor utsträckning den enskilda myndigheten som, inom ramen för de generella styrinstrumenten, avgör hur dessa tjänster utvecklas närmare, genom vilka kanaler de finns tillgängliga och i vilken mån samverkan sker med andra myndigheter. Att tillhandahålla service med god tillgänglighet och kvalitet är ett ansvar som ligger på den enskilda myndigheten. Varje myndighet har ett ansvar att utforma service, produkter och tjänster som är användbara för alla och svarar mot både kvinnors och mäns villkor och behov. För att åstadkomma detta krävs ett strukturerat arbete att utveckla verksamheten, t.ex. för att integrera ett jämställdhetsperspektiv. Varje myndighet ansvarar även för att följa bestämmelserna i förordningen (2001:526) om statliga myndigheters ansvar att göra sina lokaler, information och verksamhet tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. En viktig utgångspunkt för likvärdig service är att myndigheterna tar hänsyn till skilda behov och förutsättningar med anledning av mångfalden i det svenska samhället. Sedan den 1 januari 2010 regleras t.ex. rätten att använda minoritetsspråk hos förvaltningsmyndigheter i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Genom ny teknik kan service i dag lämnas i många former utifrån medborgarnas och företagets behov. Internettjänster och en väl fungerande telefonservice är ett viktigt komplement till det personliga mötet. För många är sådana tjänster i dag förstahandsalternativet för myndighetskontakterna.

Eftersom varje myndighet bör ha god kunskap om medborgarnas och företagets behov på det egna området är de också bäst skickade att bedöma hur servicen bör tillhandahållas. Detta förutsätter dock att myndigheten arbetar med att tillvarata synpunkter från medborgare och företag. Detta är viktigt också ur ett rättssäkerhets- och effektivitetsperspektiv (se även avsnitt 7.3).

Samtidigt har regeringen ett övergripande ansvar för att den offentliga servicens tillgänglighet och kvalitet är så långt möjligt likvärdig över hela landet och för alla medborgare och företag. Därför behöver regeringen en bättre överblick över hur den offentliga servicen ser ut och utvecklas. Genom bättre uppföljningssystem skapas förutsättningar för en mer helhetsinriktad och samlad styrning av serviceutvecklingen i myndigheterna. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 7.2.

Ett kostnadseffektivt sätt att upprätthålla en god samhällsservice i hela landet är att myndigheter med behov av lokal närvaro i högre grad samverkar. En ökad samverkan underlättar också myndighetskontakterna för medborgare och företag. Även dessa frågor behandlas närmare i avsnitt 7.2.

Regeringens bedömning: Den samverkan som inletts mellan myndigheter med behov av lokal närvaro bör utvidgas och fördjupas. Ett långsiktigt mål bör vara att grundläggande lokal statlig service kan förmedlas via gemensamma servicekontor eller andra gemensamma kontaktpunkter.

Utvecklingen av den lokala statliga servicen bör ske i dialog med berörda kommuner och möjligheterna till samordnade service-lösningar bör övervägas när så är lämpligt.

En ökad samverkan mellan offentlig och kommersiell service är viktig för att skapa attraktiva miljöer i gles- och landsbygder och uppmärksammas i regeringens strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder.

Utvecklingen av myndigheternas service bör följas upp på ett samlat sätt så att regeringen kan göra en helhetsbedömning och vid behov ställa tydligare service- och tillgänglighetskrav på berörda myndigheter.

Utredningens förslag och bedömning: Förslag och bedömning från utredningen Utveckling av lokal service i samverkan (bilaga 12) överensstämmer delvis med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till de principförslag som presenteras i delbetänkandet. En majoritet av remissinstanserna är också positiva till förslaget att ge Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket i uppdrag att samråda med berörda kommuner. De tolv kommuner som yttrat sig i frågan stöder förslaget; dock påpekas vikten av lokal anpassning och att ansvarsgränserna inte urholkas. *Sveriges Kommuner och Landsting* samt *Hela Sverige ska leva* stöder förslaget. Även länsstyrelserna ställer sig positiva men anser att länsstyrelsernas medverkan i processen bör tydliggöras.

Remissinstanserna anser att det i grunden är positivt med en gemensam servicestruktur. Kommunerna, *Småkom* och landstingen ställer sig bakom den föreslagna strukturen. Även länsstyrelserna är till övervägande del positiva. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser dock att det inte lämnas tillräckligt utrymme för regionala variationer. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att man borde fört en diskussion om vilken typ av tjänster som kräver en fysisk tillgänglighet som samhället bör medverka till att uppnå. *Riksarkivet* efterlyser konkreta förslag på hur frågor om arkiv och dokumenthantering ska lösas. *Handikappförbunden* och *Sveriges Pensionärsförbund* betonar vikten av personligt stöd. *Försäkringskassan* och *Skatteverket* avstyrker förslagen och *Arbetsförmedlingen* ställer sig avvaktande.

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslagen om servicekontor. Kommunerna, länsstyrelserna, *Transportstyrelsen*, *Företagarna*, *Civildövsförbundet*, *Sveriges Pensionärsförbund* och *Folkbildningsrådet* är i stort positiva. *Migrationsverket* anser att det är oklart vem som avgör vilka myndigheter som ska finnas representerade på ett servicekontor. *Kammarkollegiet* anser att det krävs en precisering av vilka tjänster som åsyftas. *Boverket* anser att tidigare erfarenheter måste

utvärderas. *Pensionsmyndighetsutredningen* ser svårigheter med att hitta samarbetsformer som involverar landets 290 kommuner. *Försäkringskassan* och *Skatteverket* avstyrker förslaget. *Arbetsförmedlingen* ställer sig avvaktande och anser att förslaget kan utgöra ett hinder för den pågående utvecklingen.

I frågan om servicepunkter synes kommunerna något splittrade även om en majoritet tillstyrker. En majoritet av länsstyrelserna stöder förslaget. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* undrar om inte behovet av denna typ av lösningar minskar i takt med ökat datorinnehav. Ideella organisationer är positiva. *Civilförsvarsförbundet* anser att mobila lösningar är att föredra.

Vad gäller utredningens skiss till ett tydligare styrsystem ställer sig en klar majoritet av remissinstanserna bakom förslaget. Dock avstyrks förslaget av *Försäkringskassan*, *Skatteverket* och *Arbetsförmedlingen*. *Datainspektionen* ser en risk för minskat integritetsskydd då myndighetsgränser suddas ut.

De kommuner som kommenterat förslaget om länsstyrelsernas roll är splittrade, bl.a. måste förslaget enligt flera förtydligas angående samordningsrollen. *Västra Götalands* och *Norrbottnens läns landsting* anser att framtida regionkommuner bör delta i diskussionen. Arton av nitton länsstyrelser som kommenterat förslaget är positiva. *Företagarna*, *Företagarförbundet*, *Civilförsvarsförbundet*, och *Samordningsförbundet i Skellefteå* tillstyrker. *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att de uppgifter som föreslås läggas på länsstyrelserna i stället bör läggas på självstyrelseorgan, kommunala samverkansorgan och kommande regionkommuner. Även *Jönköpings läns landsting* förordar regionala självstyrelseorgan. *Kronofogdemyndigheten*, *Glesbygdverket* och *Boverket* tillstyrker. *Centrala studiestödsnämnden* anser att kommuner och myndigheter själva kan ansvara för uppgifterna. *Kammarkollegiet* anser att detaljutformningen bör ligga på myndigheterna själva. *Försäkringskassan*, *Skatteverket* och *Arbetsförmedlingen* avstyrker förslaget då myndigheternas regionala organisation följer en annan indelning än länens, vilket de menar kommer att leda till svårigheter i styrningen om förslaget genomförs.

Skälen för regeringens bedömning: Ökad lokal samverkan är nödvändig för att upprätthålla en god offentlig service i hela landet. Regeringen ser positivt på de olika samverkansinitiativ som tagits under senare år, inte minst genom de gemensamma service- och samverkanskontor som nu inrättas av *Skatteverket*, *Försäkringskassan* och *Arbetsförmedlingen* samt från och med den 1 januari 2010 även *Pensionsmyndigheten*. Det är angeläget att erfarenheterna från den myndighetssamverkan som inletts tas till vara när denna samverkan vidgas och fördjupas till att omfatta flera myndigheter med omfattande medborgarkontakter. Även myndigheter utan lokal närvaro bör på olika sätt kunna dra nytta av den gemensamma statliga infrastruktur som ett nät av statliga servicekontor kan sägas utgöra. Det är dock viktigt att det tydligt framgår vilka uppgifter dessa kontor har behörighet att själva hantera och i vilka frågor man endast ska fungera som en ingång till andra statliga myndigheter. Det är härvid av stor vikt att arbetsgivaransvaret för berörda arbetstagare klargörs.

Förändringarna i de stora myndigheternas kontorsstrukturer är omfattande och genomförs i snabb takt. Från kommunalt håll har dock framförts att detta sker till priset av en bristande information till och dialog med berörda kommuner. Kommunerna svarar för en betydande del av den medborgarnära offentliga servicen. Medborgarna och företagen vill ha en god offentlig service oavsett om den tillhandahålls av stat eller kommun.

Det finns ett flertal former för samverkan mellan statliga myndigheter och kommunal verksamhet. Som exempel kan nämnas den finansiella samverkan som sker på rehabiliteringsområdet där Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen samverkar med kommuner och landsting i syfte att uppnå ett effektivt stöd till personer som står långt från arbetsmarknaden.

Regeringen anser att behoven av samordning avgörs av verksamhetens art och medborgarnas och företagens behov. När så är lämpligt bör statliga myndigheter söka samarbete med kommuner i syfte att öka tillgängligheten och effektiviteten i den offentliga servicen. Det är angeläget att den fortsatta utvecklingen av den lokala statliga servicen sker i dialog med kommunerna och att de möjligheter och det intresse som finns av samordnade servicelösningar mellan stat och kommun tas till vara.

Utredningen har föreslagit att regeringen uppdrar åt Skatteverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen att samråda med berörda kommuner i samband med förändringar i sina kontorsnät. Regeringen konstaterar att en sådan samrådsskyldighet redan föreligger. I förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete föreskrivs att de statliga myndigheterna, när verksamhetsminskningar övervägs, ska samråda med andra berörda statliga myndigheter, kommuner, landsting, näringsliv och organisationer om möjligheter att genom samordning eller samverkan upprätthålla eller utveckla verksamheten.

Det är angeläget att trygga den offentliga servicen på landsbygden. För landsbygdens utveckling är det viktigt att goda förutsättningar skapas för såväl den offentliga som den kommersiella servicen. I regeringens strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder (skr. 2008/09:167) pekar regeringen på att nya former för samverkan mellan offentlig och kommersiell service bör utvecklas. Regeringen har gett i uppdrag till länsstyrelser och berörda regionala självstyrelseorgan samt samverkansorgan, att utarbeta regionala serviceprogram. Programmen tas fram i breda regionala partnerskap och ska bl.a. fokusera på samverkanslösningar mellan kommersiell och offentlig service. Programmen ska genomföras 2010–2013.

Regeringen saknar i dag en samlad bild av hur de statliga myndigheternas tillgänglighet och service ser ut i olika delar av landet. Även om varje myndighet har ett ansvar för sin serviceutveckling har regeringen ett övergripande ansvar att säkerställa att alla har en likvärdig tillgång till myndighetsservice. Regeringen behöver underlag för att göra en helhetsbedömning av de förändringar som sker i myndigheternas sätt att tillhandahålla service. Länsstyrelserna har i uppgift att arbeta sektorsövergripande och följa tillståndet i länet och samordna olika samhällsintressen och myndigheters insatser inom de områden som framgår av länsstyrelsens instruktion. Regeringen gav i april 2009

länsstyrelserna i Västerbottens och Kronobergs län i uppdrag att ta fram ett kunskapsunderlag om den offentliga servicens utformning i respektive län (dnr Fi2009:3414). I underlaget ska en beskrivning ges över dels tillgängligheten till den offentliga servicen lokalt och regionalt, dels samordningen mellan kommunal och statlig service. Länsstyrelserna har den 15 oktober 2009 redovisat sina uppdrag till regeringen (dnr Fi2009/3414).

Utvecklingen av myndigheternas service bör följas upp på ett samlat sätt så att regeringen kan göra en helhetsbedömning och vid behov ställa tydligare service- och tillgänglighetskrav på berörda myndigheter. Formerna för en sådan uppföljning behöver övervägas ytterligare.

De bedömningar som regeringen här gör avser den allmänna inriktningen av det fortsatta arbetet med att utveckla lokal service i samverkan. Behoven av ytterligare åtgärder kommer att övervägas i den fortsatta beredningen av utredningens slutbetänkande Se medborgarna – för bättre offentlig service (SOU 2009:92), som lämnades i november 2009 och nu är föremål för remissbehandling. I slutbetänkandet har utredningen utvecklat och preciserat de principförslag som lämnades i delbetänkandet.

7.3 Dialog med medborgare och företag

Regeringens bedömning: Det är medborgarna och företagen som ytterst avgör om förvaltningen har god service och kvalitet i sina tjänster, om den uppfattas som tillgänglig och om de statliga regelverken är enkla och ändamålsenliga. Myndigheterna bör därför involvera medborgare, brukare, företag och övriga intressenter i sin verksamhetsutveckling.

Genom att bättre analysera medborgarnas och företagens frågor och synpunkter bör myndigheterna kunna förenkla sina regelverk och ansökningsförfaranden m.m., göra handläggningstider mer förutsägbara och kortare och minska medborgarnas och företagens kostnader för att följa statliga regler.

Bakgrund: Statskontoret har haft regeringens uppdrag att utifrån statliga myndigheters befintliga undersökningar göra en sammanställning och analys av hur medborgare och företag uppfattar statsförvaltningen. Av Statskontorets rapport (Statskontoret 2009:1) framgår att sex av tio statliga myndigheter löpande genomför någon form av undersökning för att ta reda på hur myndigheten och dess verksamhet uppfattas av medborgare och företag. Någon samlad bild av hur medborgare och företag uppfattar förvaltningen kan Statskontoret inte ge då myndigheternas undersökningar är alltför olika för att på ett meningsfullt sätt kunna sammanställas.

Regeringen gav hösten 2006 Regeringskansliet och ett femtiotal myndigheter i uppdrag att ta fram underlag för regeringens handlingsplan för regelförenklning för företag. Planen har årligen uppdaterats och omfattade i juni 2009 totalt över 940 förenklingsåtgärder (skr. 2008/09:206). Tillväxtverket (tidigare Nutek) har på regeringens uppdrag

genomfört mätningar av företagens administrativa kostnader för att följa statliga regler. Det innefattar lagar, förordningar och myndigheters föreskrifter. Kostnaderna uppgick 2006 till 97 miljarder kronor och mätningarna uppdateras årligen. Mätningarna bygger på djupintervjuer med ca 3 000 företag, som också givits tillfälle att lämna förenklingsförslag. Resultaten från mätningarna har använts som underlag för att identifiera förenklingsåtgärder. Samråd med näringslivet har också genomförts av departement och myndigheter i syfte att inhämta synpunkter på statliga regelverk och att ge möjlighet att lämna konkreta förslag.

Organisationen Företagarna genomför årligen en myndighetsrankning. Av undersökningen från 2008 framgår att undersökta myndigheter blir allt bättre på att bemöta och ge service till småföretagen. Tidigare studier av dåvarande Verket för näringslivsutveckling (Nutek 2005) visar dock att många företag upplever att myndighetskontakter är ett ganska stort eller mycket stort hinder för tillväxt. Av studien framgår t.ex. att 59 procent av de tillfrågade anser att det är ett mycket eller ganska stort hinder att det tar tid att fylla i blanketter och ta fram den information som krävs. Av studien framgår vidare att 52 procent anser att långa handläggningstider är ett mycket eller ganska stort hinder.

Regeringen tillsatte i slutet av 2007 ett projekt inom Regeringskansliet med uppgift att i försöksverksamhet inom målet fler och växande företag utveckla Regeringskansliets arbetsformer och regeringens styrinstrument för en helhetsinriktad styrning utifrån ett företags- och medborgarperspektiv (dnr Fi2007/9781). Projektet syftade till att med utgångspunkt i företagarens vardag utveckla regeringens styrning av vissa myndigheter. Projektet har i en försöksverksamhet tillsammans med Bolagsverket utarbetat en metod för att analysera och förstå företagarnas frågor som inkommit via telefon och e-post. Genom att identifiera och reducera sådan efterfrågan som är relaterad till bl.a. svårbegripliga blanketter eller e-tjänster kan onödigt merarbete för såväl medborgare och företag som myndigheten undvikas. En annan viktig del av försöksverksamheten har gällt hur myndighetens faktiska handläggningstider kan kommuniceras i syfte att underlätta företagarnas planering och framförhållning.

Skälen för regeringens bedömning: Det är medborgarna och företagen som ytterst avgör om förvaltningen har god service och kvalitet i sina tjänster och om den uppfattas som tillgänglig. Det är viktigt att medborgare och företag upplever kontakten med förvaltningen som enkel samt att myndigheterna är öppna och förändringsbenägna. Erfarenheterna visar att synpunkter från medborgare och företag kan vara till stor nytta i myndigheternas verksamhetsutveckling. Att ta till vara medborgares och företags synpunkter är till stor nytta i den egna verksamhetsutvecklingen. Att inhämta sådana synpunkter bidrar också i sig till att förbättra myndigheternas anseende och legitimiteten i deras verksamhet hos medborgare och företag.

Innan myndigheter beslutar föreskrifter eller allmänna råd ska myndigheten så tidigt som möjligt utreda kostnadsmissiga och andra konsekvenser samt upprätta konsekvensutredningar i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. De som berörs ska ges tillfälle att yttra sig i frågan och om

konsekvensutredningen i syfte att uppnå ändamålsenlighet och legitimitet. Om en myndighet bedömer att det saknas skäl att genomföra en konsekvensutredning får myndigheten besluta föreskrifter eller allmänna råd utan att vidta dessa åtgärder. En sådan åtgärd ska dokumenteras.

Företagens administrativa kostnader för att följa statliga regler måste kontinuerligt minska. Regelförenklingsarbetet syftar i grunden till att utforma regler, processer och förfaranden så att de är bättre anpassade till företagets villkor och verklighet. Vänte- och handläggningstider liksom service och bemötande hos myndigheter utgör viktiga beståndsdelar i arbetet. Föreskrifter och allmänna råd kan behöva förändras för att de ska bli lättare att följa. I andra fall kan företagets administrativa kostnader minska genom bättre utformad information och ökad tillgänglighet.

Nytan och effekten av en tjänst uppstår i hög grad när den används. Det är därför viktigt att myndigheterna inkluderar användarna dels vid utformning av själva tjänsten för att därmed säkerställa att den är så enkel som möjligt att använda, dels vid planering av vilka tjänster som ska tillhandahållas. Detta kan t.ex. åstadkommas genom användandet av servicedialoger, som redan i dag används vid flera myndigheter.

Det är angeläget att myndigheternas arbete med servicedialoger och brukarundersökningar utvecklas. Det bör vara självklart att myndigheterna i sin verksamhetsutveckling använder sig av undersökningar av medborgares och företags behov av och synpunkter på förvaltningens tjänster. Det är här, som i andra sammanhang, angeläget att undersökningarna utformas på ett sådant sätt att de är så lite betungande som möjligt för de deltagande medborgarna och företagen.

Regeringen avser följa såväl myndigheternas fortsatta arbete med sådana undersökningar, som myndigheternas resultat i undersökningarna. Regeringen avser att inom ramen för ett mer utvecklat system för förvaltningspolitisk uppföljning pröva hur medborgarnas och företagens synpunkter kan tillvaratas bättre (se avsnitt 5.6).

Genom att bättre analysera medborgarnas och företagens frågor och synpunkter kan myndigheter bl.a. förbättra arbetsprocesserna så att handläggningstider blir mer förutsägbara och kortare. Mycket tyder på att den ansats och metod som utvecklats i det ovan under rubriken Bakgrund beskrivna projektet i Regeringskansliet kan vara tillämpbar i verksamheter som i likhet med Bolagsverket handlägger stora ärendevolymmer. Därför bör erfarenheterna spridas och formerna för detta övervägs för närvarande i Regeringskansliet.

7.4 Enklare att hantera varor och tjänster elektroniskt

Regeringens bedömning: Statliga myndigheter bör senast vid utgången av 2013 kunna hantera sina beställningar av varor och tjänster elektroniskt.

Skälen för regeringens bedömning: Genom att införa och harmonisera IT-stödet i förvaltningens inköpsprocesser kan stödprocesserna effektiviseras avsevärt. Elektronisk fakturahantering infördes

i staten 2008, vilket inneburit såväl rationalisering som ökad kvalitet i fakturahanteringen.

Prop. 2009/10:175

Ett andra steg är beställningsprocessen, dvs. den process som följer efter en upphandling, när ett kontrakt tilldelats en given leverantör. Med beställning avses en begäran om leverans av en vara eller tjänst. Ekonomistyrningsverket (ESV) har i rapporten Införande av elektroniska beställningar i staten (ESV 2008:20) bedömt att staten skulle kunna spara 3,8 miljarder kronor under 2009–2015 med ett samordnat införande av elektroniska beställningar. Detta motsvarar cirka 500–600 miljoner kronor per år. ESV har därför den 18 juni 2009 fått regeringens uppdrag att leda och samordna ett införande i staten (dnr Fi2007/9783).

En beräkning av vad näringslivet kan spara i minskade administrativa kostnader vid övergång till elektronisk offentlig upphandling har gjorts av Nutek. I rapporten Offentliga upphandlingar och elektroniska upphandlingssystem (R 2009:4) uppskattar Nutek besparingen till 400 miljoner kronor årligen. De sammanlagda besparingarna kan således bli betydande.

ESV föreslog i sin rapport (dnr Fi2007/9783) ett stegvis införande och att regeringen bör reglera införandet på motsvarande sätt som vid genomförandet av elektroniska fakturor. Det innebär att ca 75 procent av statsförvaltningen kommer att ha infört e-beställningar vid utgången av 2012. Små myndigheter med färre än 50 anställda bör enligt ESV ha möjlighet till undantag fram till utgången av 2013.

7.5 Minska myndigheternas säljverksamhet på marknaden

Regeringens bedömning: Statliga myndigheter bör som regel inte sälja varor och tjänster på marknaden.

Det bör övervägas om en myndighet som bemyndigats att sälja varor eller tjänster på marknaden i budgetunderlag och årsredovisning bör budgetera och särredovisa väsentliga intäkter och kostnader från sådan försäljning. Även i myndighetens interna redovisning bör väsentliga kostnader och intäkter från sådan försäljning särredovisas.

Regeringen avser att i kommande omprövningar av det statliga åtagandet särskilt uppmärksamma myndigheters säljverksamhet och effekterna på de marknader där de statliga myndigheterna är verksamma.

Myndigheternas instruktioner bör ses över i syfte att tydliggöra vilken säljverksamhet som får bedrivas på marknaden.

Det bör analyseras ytterligare om en huvudregel med innebörden att statliga myndigheter inte får sälja varor och tjänster på marknaden bör regleras i lag.

Utredningens förslag: Förvaltningskommitténs förslag (bilaga 7) överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Kommittén föreslår dock att en huvudregel införs som innebär att statliga myndigheter inte får sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad eller en potentiellt konkurrensutsatt marknad och att detta bör

regleras i lag. Något lagförslag som kunnat kommenteras av remissinstanserna har kommittén emellertid inte tagit fram.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna instämmer i förslaget om huvudregel. Flertalet statliga myndigheter åberopar dock undantag för egen del. *Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete* (Sida) understryker också betydelsen av att det säkerställs att Sida även i framtiden kan samarbeta med andra svenska myndigheter när det gäller insatser i Sveriges samarbetsländer. Det gäller tjänster som innehåller särskild och unik kompetens som inte kan anses vara föremål för konkurrens, t.ex. svenskt förvaltningskunnande och myndighetsutövning. *Konkurrensverket* anser att konkurrensutsatt verksamhet inte bör bedrivas i myndighetsform. Om sådan verksamhet finns kan den bolagiseras eller föras över till annan huvudman. Flera remissinstanser anser att det är svårt att definiera och avgränsa konkurrensutsatt verksamhet. *Ekonomistyrningsverket* anser att frågan bör utredas ytterligare. *Konkurrensverket* tillstyrker förslaget men anser att det måste kompletteras i väsentliga delar. Statsmakterna bör satsa på en effektiv tillsyn och uppföljning av att myndigheterna följer föreslagna krav på särkostnadsredovisning. Det bör tas fram särskilda regler för hur myndigheter ska redovisa kostnaderna för konkurrensutsatt verksamhet och det ekonomiska resultatet av denna. Ekonomistyrningsverket bör ges i uppdrag att ta fram föreskrifter på området med koppling till lagstiftning. En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget om särredovisning, bl.a. *Rättsmedicinalverket*, *Smittskyddsinstitutet*, *Kammarkollegiet*, *Statskontoret*, *Skogsstyrelsen*, *Fiskeriverket*, *Statens geotekniska institut*, *Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut*, *Lantmäteriet*, *Företagarna*, *Stockholms handelskammare*, *Stiftelsen Den nya välfärden* och *Bisnode*. Det anses enligt dessa kunna utgöra ett bra underlag inför kommande omprövning.

Skälen för regeringens bedömning: Effektiv konkurrens är en viktig förutsättning för en väl fungerande samhällsekonomi. Statens roll är att vårda och förbättra marknaderna och stärka konsumenternas ställning. Företag ska kunna verka i konkurrens på lika och rättvisa villkor. Privata företag och statliga myndigheter konkurrerar inte på lika villkor. Statliga myndigheters närvaro på marknader fungerar i många fall hämmande för marknadens expansion och utveckling. Det är angeläget att i ökad grad undvika situationer som innebär att statliga myndigheter ägnar sig åt att sälja varor och tjänster som snedvrider konkurrensen på marknader och därmed tränger undan privat näringsverksamhet.

Flera förändringar har genomförts under mandatperioden för att komma till rätta med dessa problem. Som exempel kan nämnas försäljning av kartförlagsrörelsen vid Lantmäteriet, bolagisering av vissa delar av Vägverket och Banverket och begränsningar i Skogsstyrelsen uppdragsverksamhet. Vidare har förutsättningarna för att överföra hela eller delar av verksamheten vid Lantmäteriets uppdragsdivision Metria till aktiebolagsform nyligen utretts (SOU 2010:3) och betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Ett särskilt konkurrensproblem mellan statliga myndigheter och privata aktörer hänger samman med vidareutnyttjande av offentlig information. Detta problem behandlas närmare i avsnitt 14.

Vidare har förbuden i konkurrenslagen (2008:579) mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning kompletterats med regler som innebär att Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket får förbjuda staten, en kommun eller ett landsting att i en verksamhet av kommersiell eller ekonomisk natur tillämpa ett visst förfarande om det snedvrider, eller är ägnat att snedvrیدا, förutsättningarna för en effektiv konkurrens eller om det hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens (prop. 2008/09:231, bet. 2009/10:NU8, rskr. 2009/10:84).

I regeringens politik för en tydlig och överskådlig statlig förvaltning ingår att renodla myndigheternas uppdrag. En utgångspunkt i detta arbete är att statliga myndigheter inte ska ägna sig åt säljverksamhet. Frågan har grundläggande principiell betydelse för hur statsmakterna ser på det statliga åtagandet och är av sådan karaktär att det kan vara motiverat att överväga om en huvudregel ska regleras i lag, i linje med Förvaltningskommitténs förslag. En lagreglering skulle klargöra statsmakternas principiella syn och utgöra ett stöd för de företagare som känner sig utsatta för snedvrیدande konkurrens. Samtidigt måste regeringen utifrån ett samhällsligt perspektiv emellanåt kunna ge en myndighet möjligheten att sälja en vara eller tjänst på marknaden. Universitetens och högskolornas uppdragsutbildning och uppdragsforskning är exempel på sådana verksamheter. Det kan också handla om att säkerställa att en viss tjänst tillhandahålls över hela landet eller en viss myndighets möjlighet att ha lokal förankring och god geografisk teckning. Frågan om en eventuell lagreglering av myndigheternas säljverksamhet analyseras i samband med frågan om en lag om statlig förvaltning (se avsnitt 5.5).

Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att myndigheternas redovisning av intäkter och kostnader från varor och tjänster som säljs på marknaden bör utvecklas. Verksamheten behöver bli mer transparent och urskiljbar från övrig myndighetsverksamhet. Det behövs en tydligare struktur för styrning, redovisning och uppföljning av den säljverksamhet som bedrivs på marknaden. En sådan ger regeringen en bättre samlad bild av verksamhetens totala omfattning och bidrar till ökad öppenhet gentemot andra aktörer på marknaden. Det bör övervägas om en myndighet som bemyndigats att sälja varor eller tjänster på marknaden i budgetunderlag och årsredovisning bör budgetera och särredovisa väsentliga intäkter och kostnader från sådan försäljning. Även i myndighetens interna redovisning bör väsentliga kostnader och intäkter från sådan försäljning särredovisas.

Regeringen avser vidare att se över myndigheternas instruktioner i syfte att tydliggöra vilken säljverksamhet de får bedriva på marknaden och för att förbättra regeringens möjligheter till kontroll och styrning av densamma. Regeringen överväger också att närmare reglera hur myndigheter ska redovisa kostnaderna för konkurrensutsatt verksamhet och det ekonomiska resultatet för denna.

Omfattningen av statliga myndigheters säljverksamhet bör fortsätta att minska. Enligt Statskontoret (2008:1) verkade 109 myndigheter på konkurrensutsatta marknader 2006. Den totala volymen konkurrensutsatt verksamhet för samma år uppskattas till ca 25 miljarder kronor. Förvaltningskommittén pekar på att det finns ett osäkerhetsintervall och att omfattningen därför kan uppgå till drygt 30 miljarder kronor.

Regeringens bedömning är att det är angeläget att kunna följa utvecklingen över tiden och mäta den eftersträlvade minskningen av myndigheternas säljverksamhet.

Regeringen avser också att i kommande omprövningar av det statliga åtagandet särskilt uppmärksamma myndigheters säljverksamhet och effekterna på de marknader där de statliga myndigheterna är verksamma.

7.6 Tjänsteexport

7.6.1 Samverkan kring tjänsteexport

Regeringens bedömning: Svenska myndigheters möjligheter att exportera sitt förvaltningskunnande i samverkan med andra aktörer bör tas till vara.

Bakgrund: Regeringen och riksdagen anser att ett samarbete mellan offentliga aktörer i Sverige och i utvecklingsländer är värdefullt. Riksdagsbeslutet om Sveriges politik för global utveckling 2003 (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112, skr. 2007/08:89) innebär att offentliga aktörer på nationell, regional och lokal nivå i ökad utsträckning ska engageras i genomförandet av politiken. Den innebär vidare att politiken inom alla berörda sakområden ska bidra till det övergripande målet om en rättvis och hållbar global utveckling.

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) är central förvaltningsmyndighet för Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete. En stor del av svenska myndigheters tjänsteexport kanaliseras i dag via Sida och utgör således en del av det biståndspolitiska ramverket.

Skälen för regeringens bedömning: Svensk förvaltning håller ur ett internationellt perspektiv hög nivå och kan därmed bidra till att bygga upp, förstärka och reformera andra länders förvaltningar. Statliga myndigheter har vidare, genom sin roll som offentliga organ, möjlighet att agera dörröppnare för svenskt näringsliv. Det är till allas fördel om privata aktörer och statliga organisationer kan samarbeta i utvecklingsprojekt. Det finns i dag ett antal nätverk där statliga myndigheter exporterar sina tjänster. Vissa är samarbeten med privata näringar, framför allt inom miljö- och teknikområdet, medan andra är forum eller strukturer som är skapade av Sida för att öka förutsättningarna för export.

I december 2007 beslutade regeringen om en policy för s.k. aktörssamverkan inom utvecklingssamarbetet, som en uppföljning och implementering av PGU:n (regeringsbeslut UD/2007/46452/UP). Syftet med aktörssamverkan är att stimulera framväxten av självbärande relationer mellan svenska aktörer så som myndigheter och företag och deras partners i samarbetsländer.

Regeringens bedömning: Styrningen av myndigheternas tjänsteexport bör utvecklas.

Statliga myndigheter bör inte agera i konkurrens med inhemska privata aktörer. Statlig tjänsteexport bör bedrivas inom ramen för myndighetens kärnverksamhet inom områden där myndigheten besitter en unik kompetens som regeringen bedömer att marknaden inte kan tillhandahålla i önskvärd grad och som inte innebär att privata aktörers exportmöjligheter påverkas negativt.

Skälen för regeringens bedömning: Grundproblematiken vad gäller tjänsteexporten har hittills varit styrningen och regelverket på området. Flera utredningar har pekat på brister i regeringens styrning av tjänsteexporten och på att regelverket är otydligt.¹ Regeringen avser därför att, där det är relevant, tydliggöra vad som förväntas av respektive myndighet i instruktioner eller regleringsbrev. Detta syftar till att klargöra regeringens syn på myndigheternas ansvar inom tjänsteexportområdet.

För att en myndighet ska ha rätt att bedriva tjänsteexport som är av varaktig karaktär eller av större omfattning krävs ett särskilt bemyndigande från regeringen. Det gäller oavsett om uppdragen finansieras av Sida, internationella biståndsorgan eller av uppdragsgivare i mottagarlandet. Normalt bör regleringen tas in i myndighetsinstruktionen. Utgångspunkten är att det finns en uttalad politisk vilja. Prövningen görs utifrån de politiska målsättningarna i PGU och andra dokument från regeringen, t.ex. regeringens policy för aktörssamverkan och samarbetsstrategier för aktuella länder. Vid behov förs en dialog eller trepartssamtal mellan Sida, myndigheten och Regeringskansliet. I dialogen med berörd myndighet ska regeringens syn på myndighetens ansvar inom tjänsteexportområdet och förutsättningarna för förvaltningsexporten klargöras.

För tjänsteexport som är av tillfällig natur eller av mindre omfattning finns ett generellt bemyndigande i 4 § avgiftsförordningen (1992:191).

I syftet att förenkla regelverket kring tjänsteexport avser regeringen att upphäva tjänsteexportförordningen (1992:192). Kravet på lönsamhet för tjänsteexport som bedrivs med stöd av särskilt bemyndigande av regeringen har ersatts med det ekonomiska målet full kostnadstäckning. Om regeringen anser det önskvärt att en myndighet ges bättre förutsättningar att delta i institutionellt utvecklingsarbete, kan även undantag för kravet på full kostnadstäckning medges. Det bör i sådana fall anges hur ett underskott ska finansieras.

Regeringens utgångspunkt är att statliga myndigheter inte bör agera i konkurrens med inhemska privata aktörer. Statlig tjänsteexport ska bedrivas inom ramen för myndighetens kärnverksamhet inom områden där myndigheten besitter en unik kompetens som regeringen bedömer att

¹ Se bl.a. betänkandet Export av statligt förvaltningskunnande (SOU 2000:27) och rapporten Styrning av statliga myndigheters tjänsteexport (ESV 2007:34).

marknaden inte kan tillhandahålla i önskvärd grad och som inte innebär att privata aktörers exportmöjligheter påverkas negativt. Styrningen av myndigheternas tjänsteexport bör därför utvecklas.

8 Elektronisk förvaltning för ökad service, öppenhet och utvecklingsförmåga

8.1 Ny strategi för elektronisk förvaltning

Regeringens bedömning: E-förvaltningsarbetet bör syfta till att åstadkomma lägre kostnader och största möjliga nytta för företag och medborgare, förvaltningen och samhället som helhet.

Öppenheten i offentliga beslutsprocesser och tillgängligheten till offentlig information bör öka.

Arbete med e-förvaltning bör på ett tydligare sätt styras och samordnas.

Skälen för regeringens bedömning: Sverige blev tidigt ett föregångsland för digitalisering av offentlig förvaltning. Välfärdsstatens socialförsäkringsprogram förutsatte bl.a. en automatiserad registerföring av hög standard. Myndigheterna byggde därför tidigt upp olika typer av dataregister som blev centrala i kärnverksamheten. Utveckling av e-förvaltning blev också tidigt ett viktigt medel för att genomföra besparingar och effektiviseringar i förvaltningen. Genom automatisering av rutinåtgärder frigörs resurser för mer kvalificerade uppgifter.

När Internet introducerades på 1990-talet hade myndigheterna redan en relativt hög teknikmognad och e-tjänster blev ett sätt att underlätta kontakten utåt och elektroniskt informationsutbyte kunde ersätta andra metoder att utbyta information mellan myndigheter. År 2000 lades strategin för 24-timmarsmyndigheten fast i propositionen Ett informationssamhälle för alla (prop. 1999/2000:86). Syftet var att myndigheterna skulle öka tillgängligheten av tjänsteutbudet. Strategin byggde på en redan framgångsrik tradition där myndigheterna själva bestämde hur IT bäst skulle användas för att utveckla sin verksamhet.

År 2007 meddelade regeringen att den avsåg att påskynda utvecklingen och stärka styrningen av e-förvaltning eftersom förvaltningen som helhet inte hade kunnat tillgodogöra sig den nätverksorienterade användningen av IT i tillräcklig omfattning. En fortsatt utveckling krävde en högre grad av elektronisk samverkan inom den statliga förvaltningen – s.k. e-samverkan.

Regeringen har sedan mandatperiodens början förstärkt den interna styrningen och samordningen i Regeringskansliet genom att inrätta en statssekreterargrupp för e-förvaltning. Gruppen inrättades i mars 2007 (dnr Fi2007/1981) och har till uppgift att samordna Regeringskansliets arbete med e-förvaltning. I Regeringskansliet har också inrättats en departementsövergripande arbetsgrupp för e-förvaltning (dnr Fi2007/1981).

Som ett resultat av denna samordning fastställde regeringen i januari 2008 en handlingsplan för elektronisk förvaltning (dnr Fi2008/491). Syftet med handlingsplanen är att ge en gemensam målbild som skapar förutsättningar för alla aktörer att agera i samma riktning. Det övergripande målet för e-förvaltningen är att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att fullgöra sina skyldigheter samt att ta del av förvaltningens service. I handlingsplanen identifieras följande fyra insatsområden: regelverk för myndighetsövergripande samverkan och informationshantering, tekniska förutsättningar och IT-standardisering, gemensamma verksamhetsstöd, kompetensförsörjning och samlad uppföljning samt förvaltningens kontakter med medborgare och företag.

För att bättre styra och koordinera arbetet med e-förvaltning inom den offentliga sektorn tillsatte regeringen i mars 2009 en delegation för e-förvaltning (dir. 2009:19). Delegationens första uppgift har varit att utforma ett förslag till strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning utifrån de mål som lades fast i handlingsplanen för e-förvaltning. Därefter ska delegationen koordinera de statliga myndigheternas IT-baserade utvecklingsprojekt samt följa upp dess effekter för medborgare, företagare och medarbetare. Delegationen ska vidare koordinera vissa IT-standardiseringsfrågor samt bistå regeringen i det internationella arbetet på området.

E-delegationen har i sitt delbetänkande Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning (SOU 2009:86) dels beskrivit hur delegationen framgent avser att driva sitt arbete inom ramen för sitt uppdrag, dels identifierat ett antal områden där regeringen bör agera. Betänkandet beskriver början på en ny utvecklingsfas där organisationer och företag i allt högre grad använder offentlig information för att bygga sina egna e-tjänster. Detta ställer krav på att myndigheterna, inom ramen för det statliga åtagandet, även kan samverka med andra parter än myndigheter t.ex. kommuner, landsting, företag eller organisationer – dvs. yttre e-samverkan.

Regeringen vill nu förbättra förutsättningarna för att nya och innovativa e-tjänster ska kunna utvecklas av andra aktörer än statliga myndigheter. Genom att tillhandhålla myndigheters information och e-tjänster i standardiserade format, bör företag och ideella organisationer på ett enkelt sätt kunna använda informationen och tjänsterna för utveckling av egna tjänster till medborgare och företag. Dessa tjänster kan komplettera förvaltningens utbud av tjänster och tillgodose de olika behov som finns i samhället. Det är viktigt att framhålla att effektivitet och service alltid måste vägas mot skyddet för den enskildes integritet vid utvecklingen av nya e-tjänster. Detta är särskilt viktigt när myndigheters register och annan information tillhandahålls för användning och bearbetning av andra myndigheter eller företag.

Genom att till stor del betrakta offentlig information och e-tjänster som gemensamma resurser som kan användas av andra aktörer kan förvaltningen bidra till samhällets utvecklingsförmåga och innovationskraft. Det kan t.ex. gälla återanvändande av offentliga e-tjänster och information i kommersiella tjänster, av en e-legitimation inom ramen för kommersiell verksamhet, av en statlig tillståndstjänst inom ramen för en kommuns portal eller av en e-tjänst för ansökan av bidrag inom ramen för en ideell organisations webbportal.

Myndigheternas sedan länge pågående utveckling av e-tjänster till medborgare och företag bör därför fortsätta men i högre grad än förut baseras på samverkan med andra parter där det är relevant och ger mervärde. Utvecklingen bör, inom ramen för det statliga åtagandet, drivas utifrån ett rationaliseringsbehov och att e-tjänsterna utformas utifrån konkreta behov hos användarna av tjänsterna, det vill säga medborgare, företag och medarbetare, för att säkerställa en hög grad av användning av tjänsterna. Därigenom kan effektiva, värdefulla och efterfrågade e-tjänster som stödjer medborgare och företagare utifrån deras olika behov utvecklas och tillgängliggöras.

Den svenska förvaltningen har en lång tradition av öppenhet och samverkan med det omgivande samhället. Under det svenska ordförandeskapet i EU drev Sverige ståndpunkten att e-förvaltning bör användas som ett verktyg för att på olika sätt stärka medborgares, företags och organisationers utvecklingskraft. Denna hållning manifesteras i den Ministerdeklaration om e-förvaltning som under det svenska ordförandeskapet i EU antogs av samtliga ministrar med ansvar för e-förvaltning i medlemsländerna, kandidatländerna och EFTA-länderna. Ett centralt område i deklarationen är att öppna upp den offentliga förvaltningen så att offentlig information och tjänster kan återanvändas av olika aktörer, förbättra insynen i ärendeprocesser, samt att hitta nya och effektiva sätt att involvera medborgare och företag i policyprocesser.

Som framgår av avsnitt 14 i denna proposition lägger regeringen nu en solid grund för denna utveckling genom förslaget om införandet av en ny lag med bestämmelser om villkor för vidareutnyttjande av handlingar. Därtill avser regeringen att ge E-delegationen i uppdrag att främja, leda och samordna myndigheternas arbete med att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av information.

Genom de nya sociala och interaktiva medier som vuxit fram de senaste åren skapas nya förutsättningar för förvaltningens kontakter med medborgare och företag. Regeringen avser att ge E-delegationen i uppdrag att ta fram en vägledning för myndigheters användning av sociala medier.

Regeringen avser dessutom att förbättra öppenheten och tillgängligheten till regeringens remissförfarande. Regeringen vill förbättra informationen om pågående remisser och tillgängligheten till inkomna remissvar för såväl remissinstanser som andra intressenter. Därtill vill regeringen förbättra möjligheterna för intressenter som inte finns upptagna på remisslistan att yttra sig över utredningsförslag.

Ett annat exempel på utvecklingsarbete som syftar till att öka öppenheten och tillgängligheten till information finns inom biståndsförvaltningen. Avsikten är att införa en transparensgaranti som gör det enkelt för alla att ta del av information om det svenska biståndet. En central målsättning är att synliggöra biståndsfloren och göra det möjligt att följa hela biståndskedjan från beslut till genomförande och uppföljning. Informationen ska publiceras digitalt i öppna format.

Målet med e-förvaltningsarbetet bör därför vara att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service. Dessutom bör e-förvaltning stärka öppenheten och medborgares, företags

och organisationers utvecklingsförmåga i syfte att skapa största möjliga samlad nytta i samhället. En viktig utgångspunkt är att IT och e-tjänster ska användas för att förbättra tillgängligheten till förvaltningen för medborgare och företag, oberoende av t.ex. bostadsort, verksamhetsort, ålder eller funktionsnedsättning.

8.2 Utveckling av e-tjänster i samverkan

Regeringens bedömning: Samordningen av myndigheternas utvecklingsarbete behöver stärkas ytterligare. Planeringen av centrala utvecklingsprojekt bör samordnas på sektorsnivå av särskilt utpekade myndigheter. Myndigheternas förmåga att samverka elektroniskt med varandra och med externa aktörer bör öka.

Skälen för regeringens bedömning: E-delegationen har sedan i december 2009 övergått i en operativ fas. Enligt delegationens egna överväganden i det i avsnitt 8.1 nämnda delbetänkandet ska delegationen, inom ramen för sitt uppdrag, framgent driva sitt arbete genom att bl.a. ta fram analyser av medborgarnas behov ur ett helhetsperspektiv och initiera samverkan med relevanta aktörer. Delegationen avser vidare ta fram och utveckla vägledningar för e-förvaltning och belysa frågor om myndigheters ansvar för att utveckla e-tjänster. Bland annat ska en vägledning tas fram för automatiserad samverkan där det slås fast att öppna standarder är förstahandsval, att öppen programvara alltid ska övervägas vid val av lösning och all programvara ska utvärderas baserat på den totala ägandekostnaden (TCO)². En modell för att beräkna nyttan av och kostnaden för strategiska utvecklingsprojekt ska tas fram. Inom ramen för detta arbete kommer strategiska utvecklingsprojekt som kan påskynda utvecklingen av e-förvaltningen att identifieras.

Regeringen bedömer att en förutsättning för den samordnade utveckling som beskrivits, är att myndigheterna kan identifiera gemensamma satsningar, prioritera initiativ, identifiera behov av nödvändiga regelförändringar och fånga upp behov av nya riktlinjer och insatser. Detta kräver att den förbättrade styrning och samordning på förvaltningsgemensam nivå som utvecklats under de senaste åren ytterligare förstärks inom olika områden inom förvaltningen. Det kräver också att medborgares och företags behov bättre kan inhämtas och beskrivas. Det praktiska utvecklingsarbetet bör därför samordnas av vissa myndigheter med ansvar för specifika sektorer och utvecklingsområden. Dessa bör få i uppdrag att främja och samordna myndigheters utvecklingsarbete avseende olika aspekter av e-tjänster och e-förvaltning.

Sådant samordningsarbete har tidigare förekommit exempelvis avseende införande av e-legitimationer och av elektroniska fakturor i staten. Ett annat exempel är den s.k. kontaktpunkt som har inrättats som en del av svenska genomförandet av tjänstedirektivet. Kontaktpunkten har integrerats i den befintliga portalen *verksamt.se* som drivs av

² Total, Cost of Ownership innebär att alla kostnader under lösningens eller produktens livscykel ska utvärderas.

Tillväxtverket, Bolagsverket och Skatteverket och som tillhandahåller information och tjänster från myndigheter till företagare. Genom kontaktpunktens webbfunktioner kan tjänsteföretag, såväl svenska som utländska, på ett samlat sätt hitta information samt elektroniskt ansöka om ca 80 olika tillstånd på kommunal, regional och statlig nivå.

Ett samordningsuppdrag till vissa myndigheter kan innefatta att driva på, stödja och samordna arbetet inom ansvarsområdet, att fånga upp behov inom området och att underlätta erfarenhetsutbytet på området. Myndigheterna bör också få i uppdrag att initiera samverkan och att verka för att myndigheter ingår överenskommelser om samverkan. En viktig aspekt av detta arbete är att myndigheterna, inom ramen för det statliga åtagandet, verkar för att utveckla tjänster som inte är till nytta enbart för den egna myndigheten, utan som är en investering som hela förvaltningen eller tredje part kan dra nytta av. Det kan i detta sammanhang finnas skäl att närmare överväga hur myndighetsövergripande utvecklingsprojekt bör samordnas. I uppdraget bör ligga att stimulera och koordinera utvecklingsprojekt i samverkan med andra parter än myndigheter t.ex. kommuner, landsting, företag eller organisationer. Detta kan ske t.ex. genom att myndigheterna gör information tillgänglig för vidareutnyttjande (se avsnitt 14).

För att ge underlag för utvecklingen av e-förvaltning behöver behovs- och användarundersökningar genomföras i kombination med analyser av kostnads- och nyttoaspekter av myndigheternas tjänster. Detta behövs för att se till att de tjänster prioriteras som skapar en långsiktig ekonomisk utveckling och en förbättrad service till medborgare och företag. Behovs- och användarundersökningar kommer att utföras inom ramen för E-delegationens uppdrag att koordinera myndigheternas strategiska arbete på en myndighetsövergripande nivå. Det är angeläget att undersökningarna utformas på ett sådant sätt att de belastar de deltagande medborgarna och företagen så lite som möjligt.

8.3 Säkerheten och användbarheten av elektroniska legitimationer bör öka

Regeringens bedömning: Statens långsiktiga försörjning av elektroniska legitimationer bör bygga på lösningar som utvecklas av marknaden. De bör uppfylla krav på hög säkerhet och tillgänglighet samt teknisk samverkansförmåga. Myndigheternas hantering av e-legitimationer bör samordnas och styras i större utsträckning än vad som hittills varit fallet.

Skälen för regeringens bedömning: Säkra metoder för att identifiera personer och organisationer och för att underteckna handlingar är en grundläggande förutsättning för många av förvaltningens tjänster mot medborgare och företag. Därför behövs ett system för elektronisk identifiering och underskrift. Dagens lösning för e-legitimationer har varit framgångsrik. Nära nog varje vuxen svensk har smidigt via nät kunnat skaffa sig det som behövs för legitimering och underskrift i elektronisk miljö. Myndigheterna har också, i samverkan med dem som

utfärdar e-legitimationer, infört dialoger och användargränssnitt för e-legitimering som är enkla att använda och delvis är självförklarande. En samsyn har vidare vuxit fram på området kring bl.a. rättsfrågor och administrativa frågor. Dessa bedömningar har redovisats i vägledningar och anknytande material och nya tjänster har stegvis införts så att medborgare och företag kunnat utträta allt fler ärenden via e-tjänster.

Det hittillsvarande arbetet har byggt delvis på samordningsuppdrag till myndigheter, först till Skatteverket och senare till dåvarande Verket för förvaltningsutveckling (Verva). De upphandlingar som utförts av Statskontoret och Verva har i praktiken varit styrande. Erfarenheterna av det hittillsvarande arbetet visar att de lösningar som tillhandahålls av marknaden har fungerat för statens behov. De har också funnit en användning inom näringslivet.

Den nuvarande försörjningsmodellen har dock fört med sig en affärsmodell och lösningar för upphandlingar som inte getts en tillräckligt långsiktig och öppen utformning. Hänsyn har heller inte tagits till behov av olika säkerhetslösningar för olika typer av e-tjänster. Nuvarande utfärdare har infört delvis olika lösningar som inte följer en enhetlig standard. Detta har i vissa fall lett till högre kostnader. Det har också varit svårt eller omöjligt för vissa grupper att få eller använda e-legitimationer. Ytterligare en fråga som inte lösts är hur anställda och uppdragstagare ska kunna legitimera sig för att företräda en organisation.

E-delegationen föreslår i det under avsnitt 8.1 nämnda delbetänkandet att målet för en svensk infrastruktur för e-legitimationer bör vara att befintlig och ny teknik ska användas för att, på det sätt som är mest effektivt, förse myndigheter och användare med de funktioner som behövs och göra dessa rutiner enkla att förstå och förenliga med gällande rätt. För att uppnå målet föreslår delegationen en strategi för en långsiktigt hållbar användning av e-legitimationer och elektroniska underskrifter. Förslaget innebär i huvudsak att en funktion inom Skatteverket ska upphandla och administrera nödvändiga lösningar för elektronisk identifiering m.m. inom hela den offentliga sektorn. Genom en sådan samordning kan hanteringen av identifiering effektiviseras i myndigheternas e-tjänster. Utöver denna effektivisering av den statliga administrationen föreslås att nuvarande bristande harmonisering av den tekniska och praktiska hanteringen åtgärdas. Detta innebär en samordnad funktion för identifiering av individer. Den samordnade funktionen ger förutsättningar för användning av olika tekniska lösningar från olika leverantörer. Betänkandet är för närvarande på remiss.

Sammantaget är det regeringens bedömning att den hittillsvarande utvecklingen visar att marknaden förmår tillhandahålla säkra, tillgängliga och fungerande lösningar som möter statens behov. De ovannämnda problemen med befintliga lösningar är i första hand hänförliga till de krav som ställts i upphandlingar och till den interna styrningen och samordningen inom staten. Regeringen bedömer därför att försörjningen även fortsatt bör bygga på marknadslösningar, men att det behövs tydligare styrning och samordning på området. De exakta formerna för denna styrning får bestämmas med utgångspunkt i utfallet av remissbehandlingen av E-delegationens förslag och med beaktande av utformningen av den statliga inköpsamordningen (avsnitt 11.4).

9.1 Statsförvaltningens organisering på central och regional nivå

Regeringens bedömning: Arbetet med att utveckla en tydligare och mera ändamålsenlig myndighetsorganisation kommer att drivas vidare och regeringen håller en fortsatt hög takt i arbetet med strukturförändringar och omprövningar av det statliga åtagandet inom olika verksamhetsområden. Förändringsarbetet ställer krav på löpande uppföljning och systematisk utvärdering för att säkerställa att avsedda resultat uppnås. Ökad vikt kommer därför att läggas vid sådana insatser.

Specialiseringen och sektoriseringen inom förvaltningen får inte leda till fragmentering och bristande helhetssyn. För att motverka sådana tendenser bör förutsättningarna för statlig samordning och samverkan mellan myndigheter och sektorer förbättras på både nationell och regional nivå.

Den statliga förvaltningen bör vara organiserad på ett sådant sätt att rättssäkerhet och effektivitet upprätthålls. Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan olika myndigheter bör vara tydlig. Myndigheter bör som regel inte ha överlappande uppgifter och rollkonflikter inom en enskild myndighet bör undvikas.

Ansvar för den enskilda myndighetens interna organisation är i regel delegerat till myndighetens ledning. Regeringen har dock det övergripande ansvaret för att den statliga förvaltningen bedrivs rättssäkert och effektivt och att myndigheterna har en likvärdig service och tillgänglighet för alla medborgare och företag.

Utredningens förslag och bedömning: Förvaltningskommitténs bedömning och förslag (bilaga 7) överensstämmer delvis med regeringens bedömning.

Förvaltningskommittén föreslår därutöver att regeringen systematiskt kartlägger myndighetsstrukturen på olika områden för att spåra eventuella överlappningar och målkonflikter. Syftet är att identifiera problem och skaffa ett bra underlag för att prioritera tänkbara förändringar. Regeringen bör i ökad utsträckning följa upp effekterna av organisationsförändringar för att kontrollera om syftet med dem uppnåtts. Regeringen bör vidare se över förutsättningarna för att förändra organisationen av de myndigheter som har till uppgift att främja marknadernas funktion. Även organisationen av myndigheterna på försvarsområdet, länsstyrelserna, museerna och myndigheterna som förvaltar fastigheter bör ses över. Enligt Förvaltningskommittén finns det dessutom flera skäl som talar för att ombilda polismyndigheterna till en myndighet varför kommittén föreslår att regeringen prövar förutsättningarna för en sådan förändring. En sådan prövning bör också göras beträffande Riksarkivet och landsarkiven.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker en kartläggning av myndighetsstrukturen på olika områden. *Post- och telestyrelsen* är positiv till en översyn av myndigheter med uppgift att

främja marknadens funktion. *Energimarknadsinspektionen* anser att det bör beaktas att myndigheten nyligen varit föremål för utredningar samt att den också omorganiserats i omgångar den senaste tiden. *Transportstyrelsen* påpekar att det finns fler myndigheter än de som nämns i betänkandet som har marknadsövervakning som funktion.

Museerna avstyrker förslaget om att se över museiorganisationen. De anser att kommitténs slutsatser delvis går emot Kulturutredningen (SOU 2009:16) och delvis även Förvaltningskommitténs delbetänkande Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter (SOU 2007:107) där man inte funnit belägg för att små myndigheter skulle vara mer svårstyrda än stora. *Arkitekturmuseet* saknar en analys av för- och nackdelar med förslaget.

Rikspolisstyrelsen ser det som angeläget med en bred genomlysning av deras verksamhet, inte endast begränsad till organisationsfrågan. *Rättsmedicinalverket* välkomnar en sammanslagning av polismyndigheterna. *Kriminalvården* anser att en rad förvaltningsrättsliga frågor behöver utredas inför en övergång till en en-myndighet. *Ekonomistyrningsverket (ESV)* anser att en omorganisation av polisen i nuläget skulle motverka syftet med en synligare polis.

Riksarkivet är positiv till att ombilda Riksarkivet och landsarkiven till en myndighet, vilket det anser skulle bidra till bättre samordning och en effektivare verksamhet. *Riksantikvarieämbetet* saknar generellt ett resonemang om eventuella negativa effekter av sammanslagningar.

Det finns ingen majoritet för att bilda nya utvärderingsmyndigheter inom försvars- respektive energiområdet, även om remissinstanserna i stort instämmer i att regeringen inte har tillräckliga resurser för att följa upp myndigheternas verksamhet. *Naturhistoriska riksmuseet* saknar en analys av relationen mellan befintliga utvärderingsverktyg och de utvärderingsmyndigheter som kommittén föreslår. *Arbetsgivarverket* anser att myndighetsdialogen bör utvecklas så att resultatet av utvärderingsarbete kan bidra till förvaltningens utveckling. Flera länsstyrelser framhåller vikten av att det regionala perspektivet blir tydligt om utvärderingsmyndigheter införs. Länsstyrelsen bör kunna spela roll som uppföljare och utvärderare av den nationella politikens genomslag och konsekvenser.

Försvarsmakten och *Försvarets materielverk* anser att det redan finns myndigheter som genomför utvärdering och uppföljning, t.ex. Riksrevisionen, ESV och Statskontoret. *Sveriges lantbruksuniversitet* påminner om myndigheten Försvarets Rationaliseringsinstitut (FRI) som hade liknande uppgifter. Motiven till att FRI avvecklades bör undersökas innan en liknande myndighet inrättas.

Energimyndigheten anser att det vore bättre om utvärdering sker av en funktion med främst utvärderingskompetens, t.ex. Statskontoret. *Energimarknadsinspektionen* anser att förslaget är för allmänt, t.ex. berörs inte vad som ska utvärderas inom energiområdet.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har sedan den tillträdde inlett ett omfattande arbete med att se över och förändra den statliga förvaltningens uppgifter och organisation. En samlad översyn har gjorts av Förvaltningskommittén, som haft i uppdrag att lämna förslag om vilka övergripande principer som bör gälla vid organisering av den statliga förvaltningen och överväga vilka förändringar som bör göras i

den nuvarande myndighetsstrukturen. Samtidigt har en rad översyner gjorts och förändringar genomförts i myndighetsorganisationen inom olika departementsområden.

En påtaglig effekt av förändringarna i myndighetsstrukturen är att antalet statliga myndigheter har minskat kraftigt. Sedan 1990 har antalet minskat med mer än två tredjedelar. Förändringstakten har varit hög även under den pågående mandatperioden. Sedan regeringen tillträdde har antalet myndigheter minskat med 87 (inklusive förändringar i domstolsväsendet). Det finns för närvarande omkring 400 myndigheter (exklusive utlandsmyndigheterna) under regeringen.³ En redovisning av genomförda och pågående organisations- och strukturförändringar lämnas varje år i budgetpropositionen.

En viktig förklaring till denna minskning är att de flesta av de tidigare s.k. myndighetskoncernerna har ombildats till s.k. en-myndigheter. Det gäller bl.a. Arbetsförmedlingen, Lantmäteriet, Skatteverket och Kriminalvården. Inom försvarsområdet minskade antalet myndigheter kraftigt genom bildandet av myndigheten Försvarsmakten 1994.

I många fall har myndighetsstrukturen också ändrats genom att myndigheter med liknande uppgifter och funktioner slagits samman.

Ett ytterligare inslag i förändringsarbetet har varit att undvika rollkonflikter inom myndigheter genom att bl.a. skapa nya tillsynsmyndigheter som är fristående från den verksamhet som tillsynen omfattar. Som exempel på det senare kan nämnas Inspektionen för socialförsäkringen. Regeringen har även slagit samman tillsynen inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården för att få till stånd en samordnad tillsyn inom dessa områden. Syftet är att bättre tillgodose medborgarnas krav på effektivitet, rättssäkerhet och legitimitet i tillsynen.

Ett viktigt syfte med organisationsförändringarna har varit att öka rättssäkerheten och effektiviteten. Att skapa större och färre myndigheter med vidgade uppdrag kan också bidra till att skapa förutsättningar för en minskad sektorisering och fragmentering av förvaltningen samt skapa bättre förutsättningar för samverkan och helhetsperspektiv. Genom en mera överskådlig förvaltning förenklas kontakterna för medborgare, kommuner och företag.

Arbetet med att utveckla en tydligare, mer effektiv och rättssäker myndighetsorganisation kommer att drivas vidare. Regeringen håller en fortsatt hög takt i arbetet med strukturförändringar och omprövningar av det statliga åtagandet inom olika verksamhetsområden. Omfattande förändringar genomförs exempelvis i myndighetsstrukturen på trafikområdet. Även inom kulturområdet förändras myndighetsstrukturen. En särskild utredare gör en översyn av utrikesförvaltningens struktur (dir. 2009:67). En särskild utredare har i uppdrag att utvärdera statens fastighetsförvaltning och lämna förslag till en mer effektiv struktur (dir. 2009:45).

Det omprövningsarbete som pågår innebär i stor utsträckning ett genomförande av sådana systematiska kartläggningar av myndighetsstrukturen inom olika områden som Förvaltningskommittén efterlyser.

³ Se SCB:s myndighetsregister: www.myndighetsregistret.scb.se/

Förvaltningskommittén pekar också på vissa områden där ytterligare insatser kan övervägas. De frågor som kommittén reser avseende speciella myndighets- och verksamhetsområden bereds i sedvanlig ordning av berörda departement.

Förändringstakten ställer krav på löpande uppföljning och systematisk utvärdering för att säkerställa om avsedda resultat uppnås. Ökad vikt kommer därför att läggas vid uppföljnings- och utvärderingsinsatser.

Särskilt angeläget är att få till stånd en bred utvärdering av ombildningen av myndighetskoncerner till en-myndigheter. Även om erfarenheterna av dessa reformer är i huvudsak positiva så har en samlad utvärdering inte gjorts. Däremot har uppföljningar gjorts inom enskilda sektorer, exempelvis reformeringen av Arbetsförmedlingen (A2008/660A) och Statskontorets uppföljning av Försäkringskassans förändringsarbete efter myndighetens ombildande (Statskontoret 2009:19). Statskontoret har också, huvudsakligen utifrån befintliga rapporter, undersökt vilken betydelse utformningen av en-myndigheter har haft för berörda myndigheters verksamhet och resultat. I skriften När flera blir en – om nyttan med en-myndigheter (Statskontoret, 2010) konstaterar Statskontoret att intentionerna med omvandlingen till en-myndigheter delvis är uppfyllda, men att det finns variationer mellan myndigheterna.

En utvärdering av en-myndighetsreformen är angelägen och bör ge ett värdefullt underlag för det fortsatta förändringsarbetet. En sådan samlad utvärdering bör särskilt belysa om omorganiseringen har medfört en mer effektiv och rättssäker verksamhet samt om servicen till medborgare och företag har förbättrats. Formerna för en sådan utvärdering bereds för närvarande i Regeringskansliet.

9.2 Förbättrad statlig samordning och samverkan på regional nivå

Regeringens bedömning: För att säkerställa att medborgarnas, kommunernas och företagens kontakter med statliga myndigheter präglas av enkelhet och tydlighet finns det behov av ett samlat statligt agerande på central, regional och lokal nivå. Statlig tillsyn och sektorsfrågor som främjas av ett statligt helhetsperspektiv utgör exempel där ett samlat statligt agerande är särskilt önskvärt.

Den statliga samordningen på regional nivå förutsätter en tydlig ansvarsfördelning mellan de statliga myndigheterna. Samordningsformerna bör utformas med hänsyn till regionala förutsättningar och myndigheternas olika verksamheter. För en förbättrad statlig samordning på länsnivå utgör länsstyrelserna en lämplig organisation. Därutöver bör myndigheters samrådsskyldighet med länsstyrelserna förtydligas.

Utredningens bedömning och förslag: Ansvarskommitténs bedömning och förslag (bilaga 5) överensstämmer delvis med regeringens bedömning. För att åstadkomma en mer samordnad stat på regional nivå behövs det dock enligt Ansvarskommitténs bedömning ett territoriellt

och tvärssektoriellt perspektiv som balanserar de sektoriella perspektiven och som rustar staten för att möta de nya regionkommunerna. Vidare föreslår kommittén en modell för statlig samordning med ett territoriellt perspektiv som bör bygga på ett utvecklat samspel mellan Regeringskansliet, länsstyrelserna och nationella sektorsmyndigheter. I modellen ingår ett nytt uppdrag för länsstyrelserna att till regeringen redovisa tvärssektoriella kunskapsunderlag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser delar Ansvarskommitténs uppfattning om att det finns ett behov av att återsamla staten både nationellt och regionalt såväl geografiskt som verksamhetsmässigt och att balansera en i vissa avseende alltför långtgående sektorisering med ett tvärssektoriellt beslutsfattande. Flera instanser anser dock att det saknas analys av och förslag kring andra viktiga frågor gällande staten, bl.a. sektorsmyndigheternas roll. *Ekonomistyrningsverket* instämmer i kommitténs bedömning om behovet av att återsamla staten, men anser att frågan behöver analyseras djupare och med delvis andra utgångspunkter. *Kronofogdemyndigheten* anser att intentionen avseende minskad sektorisering är angelägen att genomföra. Sektoriseringen inom staten måste enligt *Rikspolisstyrelsen* kompletteras med en ökad tvärssektoriell samverkan.

Relativt få instanser utöver länsstyrelserna kommenterar Ansvarskommitténs analys av länsstyrelsernas roll på regional nivå. De som gör det är huvudsakligen positiva. Flertalet av länsstyrelserna är positiva till den delvis förtydligade och förnyade roll för länsstyrelserna som kommittén föreslår, även om flera länsstyrelser sätter frågetecknen för det nya i uppdraget. Flera instanser, främst länsstyrelser, anser att det strategiska samordningsuppdrag som kommittén föreslår är svagt utvecklat i betänkandet, att det behöver förtydligas och att länsstyrelserna, bl.a. genom instruktionsändringar, behöver förses med verkningsfulla instrument för att åstadkomma samordning.

Arbetsmiljöverket anser att det finns en risk för att den nationella överblicken går förlorad om länsstyrelserna ges den roll som kommittén har föreslagit. Det gäller både länsstyrelsernas roll som samordnare och rollen som producent av tvärssektoriella kunskapsunderlag. *Statens skolverk* betonar att länsstyrelsernas samordningsuppgift i första hand bör gälla de myndigheter som har ett regionalt baserat ansvar och perspektiv och har uppgifter som anknyter till regional utveckling. När det gäller tvärssektoriell samordning anser flera länsstyrelser att de i sina instruktioner och på andra sätt måste få starkare instrument för att samordna sektorsmyndigheternas arbete. *Skåne läns landsting* instämmer i kommitténs uppfattning att myndighetsuppgifter bör samordnas tvärssektoriellt på statlig regional nivå i länsstyrelsens regi. Landstinget hävdar dock att en sådan utveckling måste innebära att ”regionerna” även fortsatt kan ha direktkontakter med sektorsmyndigheterna i frågor som har regional beröring. *Göteborgsregionens kommunalförbund (GR)* och flera kommuner i Västra Götalands län pekar på att länsstyrelsen i dag har en samordnande funktion men har svårt att hävda denna roll gentemot de statliga sektorsmyndigheterna. Länsstyrelsernas samordnande roll bör stärkas genom att de ges ett tydligt mandat.

Skälen för regeringens bedömning: Ansvarskommittén gör bedömningen att det behövs en mer samordnad stat på regional nivå. Till

grund för kommitténs förslag ligger bedömningen att det finns ett behov av att återsamla staten. Arbetsfördelning och specialisering av verksamheter och beredningsprocesser är nödvändiga inslag för att underlätta en mycket omfattande och komplex beslutsprocess. Samtidigt skapar det gränser mellan olika sektorer. Regeringen anser att, i linje med kommittén, att den statliga regionala förvaltningen bör bli tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig.

Statsförvaltningen på regional nivå har genomgått flera förändringar som påverkat både dess utformning och funktion. Myndigheternas organisationer har utformats utifrån skilda krav och verksamhets specifika förutsättningar. Det har inneburit en nödvändig sektorisering och effektivisering av statlig verksamhet, men också att statens organisation på regional nivå i viss utsträckning blivit svår att överblicka. Ansvarskommittén föreslår en modell för statlig samordning med ett territoriellt perspektiv som bör bygga på ett utvecklat samspel mellan Regeringskansliet, länsstyrelserna och nationella sektorsmyndigheter. Regeringen bedömer dock att det inte behövs en ny modell, men att det bl.a. finns behov av att få en helhetssyn av staten på regional nivå. Regeringen har därför gett en särskild utredare i uppdrag att ge förslag på hur den statliga regionala förvaltningens utformning kan göras tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig (dir. 2009:62). Genom uppdraget vill regeringen säkra att kommande ställningstagande grundas på ett väl genomarbetat underlag. Förslagen ska innebära förbättrade förutsättningar för dels statlig samordning, dels samordningen mellan staten och den kommunala nivån. Översynen omfattar såväl länsstyrelseorganisationen som hur länsstyrelsens uppgift att, inom myndighetens ansvarsområde, samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser i länet, ska vidareutvecklas och stärkas. Utredaren ska även se över på vilket sätt länsstyrelsens roll som regional samordnare av statlig tillsyn kan vidareutvecklas.

Utredaren ska vidare överväga om de statliga myndigheternas geografiska indelning bör regleras eller på annat sätt hanteras så att länsgränser efterföljs som indelningsgrund för en regional organisation. Utredarens förslag ska beakta pågående förändringar inom den statliga förvaltningen. För länsstyrelsens del skulle en sådan förändring kunna utgöras av en koncentration av viss verksamhet till ett fåtal länsstyrelser. Utredningen är av central betydelse i arbetet med att åstadkomma en mer samordnad statlig förvaltning på regional nivå. Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2012.

Utvecklingen av s.k. en-myndigheter och ändrad regional ansvarsfördelning mellan staten och den kommunala nivån innebär ett fortsatt behov av att staten på ett samlat sätt kan samverka med den kommunala nivån. Betydelsen av att myndigheter och kommuner kan samverka växer då allt fler av samhällets utmaningar inte kan hanteras av enskilda aktörer. Regeringens initiativ att under hösten 2008 utse s.k. varsel-samordnare med anledningen av den ekonomiska krisen, visar att det finns möjligheter för att förbättra samordningen mellan staten och den kommunala nivån. Ett annat exempel på behovet av statlig samordning är hur relevant information från flera olika myndigheter på ett mer effektivt sätt kan tillhandahållas till medborgare och företag. Skogsstyrelsen har nyligen redovisat ett regeringsuppdrag om skogsägarnas myndighets-

kontakter (dnr Jo2009/3613). I uppdraget ingick att analysera och föreslå hur relevant information om skogsbruket från andra myndigheter på ett mer effektivt sätt kan tillhandahållas skogsägare och på vilket sätt Skogstyrelsen kan ha ett samordningsansvar för dessa frågor.

Samordning ställer även krav på att staten arbetar tvärsektoriellt inom de sektorsfrågor som främjas av ett statligt helhetsperspektiv. Ett ökat tvärsektoriellt arbetssätt inom staten kan också bidra till att regeringens och myndigheternas kunskaps- och beslutsunderlag blir mer heltäckande. Ett ytterligare exempel på behovet av samordning både inom staten som mellan staten och den kommunala nivån är samhällets krisberedskap. Det är angeläget att den centrala nivån kan samverka med den kommunala nivån för att därigenom möjliggöra en effektiv krishantering. Vid exempelvis statsförvaltningens utformning bör hänsyn tas till det områdesvisa ansvar som länsstyrelser och kommuner enligt lag har för krishantering.

Ansvarskommittén föreslår att länsstyrelsens roll, inom ramen för en ny modell för statlig samordning, förändras i ett antal avseenden. Avsikten är att ge länsstyrelsen en samordningsroll som tar sikte på strategiska frågor och som bygger på ett utvecklat samspel med regeringen. Regeringen gör emellertid bedömningen att länsstyrelsens roll för visso behöver utvecklas men inte inom ramen för en ny modell. Principen om den samordnande länsförvaltningen ligger fast och innebär en samordning av statlig sektorspolitik på regional nivå, att regional statlig verksamhet ska inordnas i länsstyrelserna i de fall då det är lämpligt, och att länsstyrelserna ska utgöra statens primära kontaktlänk gentemot kommunerna (prop. 2001/02:7, bet. 2001/02:KU7, rskr. 2001/02:138). Länsstyrelsen har således redan i dag en samordnande uppgift. I länsstyrelsens roll ingår att agera utifrån ett statligt helhetsperspektiv och därigenom bidra till att regeringens politik får genomslag på regional nivå. Länsstyrelserna erbjuder en unik möjlighet till statlig samverkan och samordning på regional nivå. Denna möjlighet bör utnyttjas bättre än vad som görs i dag. Länsstyrelsernas roll är att vara statens regionala företrädare och samordna de statliga intressena i de frågor som statsmakterna lagt på länsstyrelserna. Samordningen underlättas även av att det inom länsstyrelsen bedrivs verksamhet inom ett tjugotal sektorer. Samverkan mellan staten och den kommunala nivån främjas av att länsstyrelsernas geografiska indelning sammanfaller med landstingens och de kommunala samverkansorganens. Enligt förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion ska länsstyrelsen svara för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Länsstyrelsen ska verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Utifrån ett statligt helhetsperspektiv ska länsstyrelsen även arbeta sektorsövergripande och inom länsstyrelsens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser.

Samordningsansvaret behöver dock vidareutvecklas och förtydligas genom organisatoriska förändringar, samt genom att tillföra särskilda uppgifter och tydlig ansvarsfördelning inom staten. En statlig samordning på länsnivå omfattar emellertid inte myndigheters enskilda beslut över sin egen organisation. Regeringen gör vidare bedömningen

att myndigheters samrådsskyldighet med länsstyrelserna bör förtydligas. Enligt länsstyrelseinstruktionen ska en statlig myndighet samråda med länsstyrelsen innan den meddelar ett beslut som är av väsentlig betydelse för ett län. Samrådsskyldigheten bör förtydligas t.ex. i myndigheters instruktioner eller i annan lämplig förordning.

9.3 Samordning av tillsyn

Regeringens bedömning: Länsstyrelsen bör ha ett samordningsansvar för viss statlig tillsyn på regional nivå. Länsstyrelsen utför även viss statlig tillsyn på regional nivå.

Utredningens förslag och bedömningar: Förvaltningskommitténs förslag (bilaga 7) överensstämmer till viss del med regeringens bedömning. Kommittén föreslår att statens tillsynsverksamhet koncentreras till länsstyrelserna och att bara sådan tillsyn som kräver högt specialiserad kompetens utförs av separata tillsynsmyndigheter. Kommittén bedömer att länsstyrelsen utgör en lämplig bas för en oberoende och självständig statlig tillsyn. Att samla tillsynen hos länsstyrelsen ger en möjlighet att förstärka tillsynsrollen. Myndighetsstrukturen på regional nivå skulle kunna förenklas betydligt.

Remissinstanserna: *Kemikalieinspektionen* anser att Förvaltningskommitténs underlag är otillräckligt. *Riksrevisionen* är tveksam till om länsstyrelserna kan få den kompetens som krävs. Vidare tillstyrker ett stort antal instanser att tillsyn som kräver högt specialiserad kompetens bör utföras av separata tillsynsmyndigheter. Instanserna hänvisar till tillsyn inom bl.a. socialtjänst, miljö, skola och arbetsmiljö. *Arbetsmiljöverket* anser att flera skäl talar emot att förlägga tillsynen av arbetsmiljön på länsstyrelserna, bl.a. verksamhetens komplexitet, konkurrensneutralitetsaspekter och möjligheten att driva frågor gentemot ledningar i företag som har verksamhet på flera orter runt landet. Verket anser att ett alternativ till att förlägga tillsyn på länsstyrelserna är att öka samverkan mellan myndigheter. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)* instämmer i utredningens förslag att statens tillsynsverksamhet bör koncentreras till länsstyrelserna. Länsstyrelsernas möjlighet att bedriva operativ tillsyn bör stärkas. *Länsstyrelsen i Skåne län* ser generellt positivt på kommitténs förslag om att statens tillsynsverksamhet bör koncentreras till länsstyrelserna. *Statskontoret* är tveksamt till förslaget att statlig, regional tillsyn som huvudregel bör föras till länsstyrelserna. Om statlig, regional tillsyn ska föras till länsstyrelserna bör det i första hand handla om områden som förutsätter horisontell, regional samordning. Den del av förslaget som innebär att skilja mellan främjande och tillsynsverksamhet avstyrks av en majoritet av remissinstanserna. *Socialstyrelsen* avstyrker förslaget om tillsynsorganisationens uppbyggnad på länsstyrelsenivå. De resonemang kommittén för kan inte anses väl underbyggda. Frågorna har dessutom nyligen behandlats i betänkandet SOU 2007:82 och prop. 2008/09:160 om samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten. *Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam)* delar kommitténs bedömning

att länsstyrelsen utgör en lämplig bas för en oberoende och självständig tillsyn och att det krävs större enheter. *Arbetsgivarverket* avstyrker också förslaget om att låsa fast att statens tillsynsverksamhet bör koncentreras till länsstyrelserna. Förslagets effekter är helt beroende av hur statsförvaltningen regionala organisationer ser ut i framtiden. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* tillstyrker förslaget att stärka länsstyrelsernas roll i tillsynen men motsätter sig den renodling av tillsynsuppgifterna som kommittén föreslår. Länsstyrelsens tvärsektoriella bredd är en stor tillgång för ett effektivt tillsynsarbete.

Skälen för regeringens bedömning: Inom flera områden är länsstyrelsen den statliga tillsynsmyndigheten på regional nivå. Regeringen anser att länsstyrelserna även fortsättningsvis ska ha tillsynsuppgifter. Genom att samla lämplig statlig tillsynsverksamhet i länsstyrelserna ökar förutsättningarna för en effektivare tillsynsverksamhet i relation till tillsynsobjekten och den samlade tillsynen förbättras. Verksamhet som inte är av sådan omfattning att den hade kunnat ha en egen regional organisation kan på så sätt få en större geografisk spridning.

Parallellt har även andra statliga myndigheter regional tillsynsverksamhet, bl.a. sådan som kräver högt specialiserad kompetens, t.ex. arbetsmiljö-, socialtjänst-, hälso- och sjukvårds- samt skolfrågor. Regeringen bedömer inte att det är ändamålsenligt att samla all statlig tillsyn på regional nivå inom länsstyrelserna. Närmare bedömningar om hur den statliga tillsynen på regional nivå bör organiseras måste göras inom varje område med hänsyn till verksamhetens förutsättningar.

Regeringen bedömer dock att samordning av statlig tillsynsverksamhet bör vara en viktig del av länsstyrelsernas samordningsansvar där så är lämpligt. Samordning av olika tillsynsmyndigheters insatser gör bl.a. att staten kan uppträda mer samlat mot t.ex. kommuner och företag.

9.4 Koncentration av vissa länsstyrelseverksamheter

Regeringens bedömning: Vissa verksamheter vid länsstyrelserna bör koncentreras till ett bestämt antal färre länsstyrelser. Även viss verksamhet som länsstyrelserna bedriver inom olika sektorsområden kan koncentreras. En sådan koncentration bör ske med hänsyn till verksamhetens art och länsstyrelsernas förutsättningar att fullfölja sitt samlade åtagande.

Utredningens förslag: Koncentrationsutredningens förslag (bilaga 15) överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till koncentration av de kärnverksamheter som utredningen föreslår. *Länsstyrelserna i Örebro* och *Uppsala län* avstryker dock i stort utredningens förslag. Utöver länsstyrelserna har 20 andra myndigheter avgett yttrande. *Kammarrätten i Stockholm*, *Ekonomistyrningsverket*, *Statskontoret*, *Socialstyrelsen*, *Riksantikvarieämbetet* och *Domstolsverket* ställer sig principiellt positiva till en koncentration. Det finns dock inget starkt stöd för en koncentration inom varje enskilt verksamhetsområde.

Länsstyrelserna i Stockholm, Skåne, Västernorrlands och Norrbottens län tillstyrker förslaget om en konsekvent koncentration. Majoriteten av länsstyrelserna föredrar dock en flexibel koncentration, som innebär att de koncentrerade verksamheterna fördelas mellan länsstyrelserna utifrån respektive verksamhets förutsättningar eller utifrån någon form av rättvisepincip. Flera remissinstanser anser att enskilda verksamheter ska koncentreras till färre än sju länsstyrelser, alternativt till någon annan myndighet. Många remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelserna i Gävleborgs, Dalarnas och Kalmar län* samt *Boverket* och *Gnosjö kommun* tar upp frågan om förhållandet till Ansvarskommittén och anser att man bör vänta med omstruktureringar i landets regionala organisation innan utfallet av Ansvarskommitténs betänkande är klart.

Skälen för regeringens bedömning: Flera utredningar har pekat på behovet av att se över länsstyrelsernas organisation, av effektivitetsskäl, för att minska sårbarheten och för att anpassa länsstyrelserna till en förändrad regional ansvarsfördelning. Genom att samla ansvaret för en viss verksamhet till ett färre antal länsstyrelser är det möjligt att åstadkomma högre effektivitet i användningen av ekonomiska och personella resurser. En sådan koncentration innebär att ett antal utpekade länsstyrelser fullgör verksamheten även i andra län än det egna. En koncentration innebär att förutsättningarna stärks för en likartad behandling och ett likartat arbetssätt mellan länsstyrelserna avseende viss verksamhet. Att ett färre antal länsstyrelser utför vissa uppgifter medför att de bättre kan upprätthålla en djupare och bredare kompetens inom verksamheterna.

I syfte att få till stånd en mer effektiv och enhetlig tillsyn över stiftelser har regeringen föreslagit att den koncentreras till ett färre antal länsstyrelser än i dag (prop. 2008/09:84). Riksdagen har den 11 mars 2009 beslutat anta regeringens förslag (bet. 2008/09:CU17, rskr. 2008/09:185, 2008/09:186). Den 1 januari 2010 har ändringar i stiftelseförordningen (1995:1280) trätt i kraft som innebär att länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Västra Götalands, Dalarnas, Västernorrlands och Norrbottens län pekas ut som tillsynsmyndigheter. Valet av länsstyrelser följer Koncentrationsutredningens förslag.

Utöver tillsyn av stiftelser bedömer regeringen att Koncentrationsutredningens förslag på verksamheter som kan koncentreras bör genomföras. De verksamheter som utredningen föreslår är sakverksamheter som länsstyrelserna fullgör enligt författning, dvs. administrativt stöd ingår inte i utredningens förslag. Exempel på verksamhet som Koncentrationsutredningen föreslår är pantlåneverksamhet, bilskrotning, ensamrätt till sjunket gods och bevakningsföretag.

Regeringen bedömer vidare att en koncentration bör göras konsekvent till samma antal länsstyrelser. Med en konsekvent koncentration avses att verksamhet koncentreras till samma länsstyrelser oavsett vilken verksamhet som koncentreras. En konsekvent koncentration skiljer sig från den flexibla koncentration som en majoritet av länsstyrelserna förespråkar i sina remissyttranden. En flexibel koncentration skulle medföra att beslut tas om vilken eller vilka länsstyrelser som ska bli föremål för koncentration för varje enskild verksamhet. Regeringen gör dock, i likhet med utredningen, bedömningen att en konsekvent koncentration skapar en bättre överskådlighet och tydlighet avseende

berörda verksamheter. En viss geografisk närhet för verksamheten bibehålls och avståndsproblematiken blir mer hanterlig, till skillnad från om uppgiften exempelvis skulle koncentreras till enbart en myndighet. Ökad effektivitet och rättssäkerhet bedöms bättre kunna uppnås genom att samma länsstyrelser tilldelas verksamheter konsekvent. Vidare bedömer regeringen att en konsekvent koncentration lägger grunden för en förbättrad samordning mellan berörda verksamheter.

Flera remissinstanser anser att man bör vänta med omstruktureringar i landets regionala organisation innan utfallet av Ansvarskommitténs betänkande är klart. Ansvarskommitténs betänkande bereds inom Regeringskansliet. De verksamheter som Koncentrationsutredningen föreslår ska koncentreras, bedömer regeringen är av sådan ringa omfattning och specifik karaktär att det trots beredningen av Ansvarskommitténs betänkande är möjligt att genomföra utredningens förslag.

Vid sidan av Koncentrationsutredningens förslag gör regeringen även bedömningen att en koncentration av viss länsstyrelseverksamhet som bedrivs inom sektorsområden, och som ibland är delad mellan länsstyrelserna och sektorsmyndigheter, stärker förutsättningarna för att bibehålla den förvaltningspolitiska idén om en samlad länsförvaltning. Centrala sektorsmyndigheters kontakter med länsstyrelserna bör även bli enklare. Med hänsyn till att länet inte längre utgör indelningsgrund för ett stort antal sektorsområden är det väsentligt att verksamhet inom länsstyrelserna kan organiseras med beaktande av denna utveckling. En sådan koncentration bör ske med hänsyn till verksamhetens art. Vidare bör förutsättningarna för att respektive länsstyrelse ska kunna fullfölja sitt samlade åtagande beaktas vid en koncentration av verksamheter. Det samlade åtagandet består exempelvis av samordningsuppgifter och att länsstyrelserna med sin bredd av verksamhetsområden kan väga olika sektorsvisa intressen mot varandra och därigenom bidra med ett statligt helhetsperspektiv.

En koncentration av vissa verksamheter kan medföra att länsstyrelserna framöver i ökad grad kan komma att skilja sig åt vad gäller omfattning och uppgifter. Det är dock av fortsatt betydelse att det i varje län finns en länsstyrelse som företräder regeringen och staten. Länsstyrelserna är i kraft av sin länsbaserad organisation särskilt lämpade till att utgöra statens primära kontaktlänk gentemot kommunerna i respektive län.

10 Relationen mellan staten och den kommunala sektorn

Regeringens bedömning: En strategi för statens styrning, inklusive vilken informationsförsörjning som behövs för att staten ska kunna bedriva en långsiktig och samlad styrning av den kommunala sektorn, bör tas fram.

Regeringen anser att de nuvarande samrådsformer som finns mellan stat och kommun är tillräckliga.

Utredningens förslag och bedömning: Ansvarskommitténs förslag och bedömning (bilaga 5) överensstämmer till stora delar med regeringens bedömning. Utredningen föreslår dock att regeringen ska utforma en ordning för regelbundet samråd mellan staten och den kommunala sektorn.

Remissinstanserna: En stor del av remissinstanserna avseende Ansvarskommitténs huvudbetänkande (SOU 2007:10) delar bedömningen av behovet av en utvecklad statlig styrning av kommunal verksamhet. Bland dessa remissinstanser är *Statens skolverk*, *Riksrevisionen*, *Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam)*, *Boverket*, *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Räddningsverket*, och ett flertal kommuner och landsting. *Vägverket* anser att det är angeläget att de organisatoriska förutsättningarna för ett effektivt samspel mellan olika samhällsnivåer och aktörer förbättras. *Statens skolverk* ställer sig bakom förslagen om en samlad strategi för statens styrning av den kommunala sektorn och om en utredning om hur den nationella informationsförsörjningen bör utvecklas. *Statskontoret* delar kommitténs bedömning att det finns behov av en samlad statlig styrstrategi för kommunal verksamhet. *Handisam* stöder kommitténs förslag att regeringen utarbetar en strategi för statlig styrning av den kommunala sektorn med den inriktning som kommittén föreslår. *LO* instämmer i att den statliga styrningen är svåröverskådlig. *LO* instämmer i förslaget om att låta utarbeta en samlad och sektorsövergripande styrningsstrategi. *Lunds universitet* anser att en ökad statlig styrningskapacitet kan stöta på problem när det möter den grundlagsstadgade kommunala självstyrelsen. Det är därför av vikt att se kommunerna som deltagare i utformningen av verksamhetens mål och inte enbart som utförare. *Försäkringskassan* instämmer i kommitténs bedömning att en förbättrad statlig styrning av kommunsektorn kräver utvecklade system för nationell informationsförsörjning och att staten bör ta ett tydligare ansvar för uppföljning och utvärdering av verksamheternas utveckling och resultat ur medborgarnas perspektiv. *Riksrevisionen* delar bedömningen att staten bör ta ett tydligare ansvar för uppföljning och utvärdering av de kommunala verksamheternas utveckling.

Remissinstanserna är också positiva till att regeringen bör låta utreda hur den nationella informationsförsörjningen bör utvecklas när det gäller kommunsektorns verksamhetsområden. Flera remissinstanser, främst kommunala, poängterar att det finns gränser för i vilken utsträckning som en utvecklad informationsförsörjning får innebära en utökad uppgiftslämnarbörd för kommuner och landsting.

Skälen för regeringens bedömning

Ett långtgående kommunalt självstyre

Sverige har i en internationell jämförelse ett långtgående kommunalt självstyre. Enligt regeringsformen är den svenska folkstyrelsen bl.a. förverkligad genom kommunalt självstyre. Genom beslut på lokal nivå ökar förutsättningarna att anpassa politiken till lokala förutsättningar och variationer vilket i sin tur medför en högre effektivitet.

Regeringen föreslår i propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80) flera åtgärder för att ytterligare stärka skyddet för den kommunala självstyrelsen. I ett allt mer mångfacetterat samhälle behövs möjligheter att anpassa politiken och dess utförande till lokala och regionala förutsättningar. I propositionen föreslås ett förtydligande av självstyret så att principen om kommunalt självstyre gäller all kommunal verksamhet, en tillämpning av proportionalitetsprincipen vid införande av ny lag som berör den kommunala självstyrelsen samt ett tydliggörande av vikten av kommunerna och landstingen som remissinstanser. I propositionen Regionalt utvecklingsansvar i vissa län (prop. 2009/10:156) föreslås en permanentning av försöksverksamheten om regionala utvecklingsuppgifter i Skåne och Västra Götalands län. Kommunala samverkansorgan har övertagit motsvarande uppgifter i många län. Detta medför ett förstärkt kommunaldemokratiskt inflytande i de regionala tillväxtfrågorna.

Riktlinjer för styrning

I början av 1990-talet beslutade riksdagen att avskaffa ett stort antal specialdestinerade statsbidrag (prop. 1991/92:150, bet. 1991/92:FIU29, rskr. 1991/92:345). Regeringen angav i propositionen att statens styrning bör vara övergripande, tydlig och inte alltför omfattande. Utgångspunkten för reformerna var att statsmakernas styrning skulle bli mer resultatinkriktad och styrningen skulle baseras på reglering, uppföljning och utvärdering. Några av utgångspunkterna var att den statliga regleringen skulle minska, rollfördelningen vara tydlig och statsmakernas mål, uppföljning och utvärdering göras tydligare. Reformen innebar en förstärkning av det kommunala självstyret. Även om uppföljningen och utvärderingen sker sektorsvis skulle de viktigaste resultaten sammanfattas och ingå som en del i en övergripande uppföljning.

Regeringen ser inte skäl att ändra dessa utgångspunkter för styrningen. Regeringen konstaterar dock att intentionerna med reformerna i början på 1990-talet när det gäller den statliga styrningen inte fått tillräckligt genomslag. Statskontoret anser i sin rapport till Ansvarskommittén (Reglering och andra styrmedel, 2005:28) att styrningen sker sektorsvis i allt för stor utsträckning. Detta har resulterat i att styrningen ser väldigt olika ut, detaljerad på vissa håll och målorienterad på andra, utan att det framgår några egentliga skäl för denna skillnad. Statskontoret förordar ett mer medvetet val av styrning från statens sida.

Vidare konstaterar Statskontoret och Ansvarskommittén att det inom vissa områden används många olika typer av styrmedel samtidigt vilket gör det svårt att få en samlad bild av statens styrinsatser. Detta innebär också att det finns en större risk för överlappande styrmedel. Statskontoret anser också att det finns betydande brister i den kunskap som i nuläget utgör grunden för den statliga styrningen. Det har också skett stora omvärldsförändringar som påverkar förutsättningarna för den statliga styrningen. En ökad globalisering, mer komplicerade regelverk och stora demografiska utmaningar innebär ökade svårigheter att upprätthålla kompetens och klara av personalförsörjningen. Därför måste staten i större utsträckning ta ett ansvar för att styrningen av kommun-

sektorn blir effektiv både för staten och den kommunala nivån, t.ex. avseende tydlighet, val av styrform, styrningens omfattning och detaljeringsgrad. Mot denna bakgrund finns det enligt regeringen skäl att se över hur den statliga styrningen av den kommunala sektorn ser ut.

En strategi för statens styrning av den kommunala sektorn

Regeringen anser att det behövs en mer samlad, sektorsövergripande och långsiktig statlig styrning av den kommunala sektorn. En strategi bör medföra att styrningen blir tydligare och mer sammanhållen. Det kan innebära att styrningen inom vissa verksamheter kan bli mindre omfattande och detaljerad, medan det inom andra verksamheter kan finnas skäl att även fortsättningsvis ha kvar en detaljerad styrning. Regeringen anser dock att den närmare utformningen av en sådan strategi kräver ytterligare beredning. En väsentlig aspekt som behöver belysas ytterligare är vilken informationsförsörjning som behövs för att staten ska kunna bedriva en långsiktig och samlad styrning av den kommunala sektorn.

En väsentlig del av den statliga styrningen av kommuner och landsting och en grund för att utveckla en samlad statlig styrning är den nationella informationsförsörjningen. För att staten ska kunna identifiera och hantera problem så som brist på samverkan mellan olika sektorer eller mellan olika regelverk behövs en förbättrad informationsförsörjning. Därför är det viktigt att sådan information identifieras, analyseras och sammanställs inte enbart på sektorsnivå utan även på en aggregerad nivå.

Regeringen anser också att medborgarperspektivet i större utsträckning bör präglade statens styrning genom att i större utsträckning se till både statlig och kommunal verksamhet, i utformandet av sin styrning. Medborgarna är t.ex. intresserade av att få en bra service och är inte beredda att acceptera att servicen blir sämre på grund av att staten och den kommunala sektorn inte samverkar (se även avsnitt 7.2).

Samråd mellan stat och kommun

Regeringen anser att det är väsentligt med ett konstruktivt samspel och dialog mellan staten och kommunsektorn utifrån att man har ett delat ansvar för merparten av välfärdstjänster och offentlig service. Ansvarskommittén föreslår att ett formellt samråd ska ske mellan regeringen och företrädare för kommuner och landsting och att samråden ska behandla principiellt viktiga frågor som rör relationen mellan staten och kommunerna, kommunernas ekonomi och finansiering samt lagstiftning som avser kommunerna. Kommittén föreslår att detta ska ske genom en delegation inom Regeringskansliet.

Regeringen anser dock, i motsats till kommittén, att de samrådsformer som finns i dag är tillräckliga även om det givetvis finns möjligheter till förbättringar. I dag sker informella samråd innan regeringen lägger fram förslag till riksdagen. Det finns inarbetade former för EU-arbetet inom Regeringskansliet och hur detta ska involvera den kommunala nivån. Genom utredningsväsendet och remissförfarandet har kommuner och landsting goda möjligheter att påverka och lämna synpunkter på olika

11 Statsförvaltningens effektivitet

11.1 Innovativa lösningar och omprövning

Regeringens bedömning: Myndigheternas kontinuerliga arbete med att utveckla verksamheten utifrån medborgarnas och företagens behov är avgörande för att uppnå ökad kvalitet och produktivitet i statsförvaltningen. Genom fler innovativa lösningar i offentlig tjänsteproduktion bör ytterligare effektivitetsvinster kunna göras.

Renodlingen av den statliga verksamheten bör fortsätta genom ytterligare omprövningar av det offentliga åtagandet.

Utredningens förslag: Förvaltningskommitténs förslag (bilaga 7) överensstämmer till viss del med regeringens bedömning. Förvaltningskommittén föreslår dock att produktivitetstrycket vid pris- och löneomräkningen av ramanslagen ska utvidgas till att även omfatta hyror och övriga förvaltningskostnader. Vidare föreslås att begränsningarna av anslagsparande upphör och att regeringen ska kunna anvisa anslag för längre tid än ett år. Kommittén behandlar inte frågan om innovativ tjänsteproduktion.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser avstyrker förslaget om att utvidga produktivitetstrycket, framför allt att det även ska omfatta hyror. *Riksgäldskontoret* och *Statskontoret* ställer sig positiva till förslaget. *Timbro* anser att det är en viktig reform men besparingspotentialen ligger i att minska det statliga åtagandet. Det påpekas av flera remissinstanser, bl.a. *Kriminalvården*, *Rättsmedicinalverket* och *Statens institutionsstyrelse*, att hyror och övriga förvaltningskostnader ofta är bundna av långa avtal som inte kan omförhandlas. Långa avtalsperioder innebär oftast bättre villkor. Lokalkostnader kan inte påverkas på kort sikt. Myndigheter som har ”speciallokaler” för viss verksamhet har mycket små möjligheter att påverka sina hyreskostnader. *Naturhistoriska riksmuseet* avvisar förslaget för myndigheter inrymda i ändamålsfastigheter. *Migrationsverket*, *Statens folkhälsoinstitut*, *Lantmäteriet* och *Boverket* är positiva till förslaget men anser att hyror inte bör inkluderas. Även *Skatteverket* ifrågasätter den del av förslaget som berör hyror.

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslagen om att begränsningarna av anslagsparande slopas samt att regeringen anvisar anslag för längre tid än ett år. Dessa förslag anses ge utökade möjligheter till långsiktig planering, mer flexibel anpassning och bättre förutsättningar att hushålla med anslagsmedlen.

Skälen för regeringens bedömning: En utgångspunkt för statsförvaltningens verksamhet är det i lagen (1996:1059) om statsbudgeten reglerade kravet på effektivitet och god hushållning med statens medel. Det är viktigt att ständigt hushålla med de offentliga resurserna, inte minst mot bakgrund av att belastningen på välfärdssystemen ökar. Ett flertal reformer har t.ex. genomförts på sjukförsäkringsområdet för att

värna hållbarheten i trygghetssystemen och stärka de offentliga finanserna. Arbetet med att motverka fusk och överutnyttjande av trygghetssystemen måste även fortsättningsvis ha hög prioritet. Förenklingar i regelverken kan också medföra effektivitetsvinster i statsförvaltningen.

Myndigheternas kontinuerliga arbete med att utveckla verksamheten utifrån medborgarnas och företagens behov och att hitta nya sätt att organisera produktionen av offentliga tjänster, den s.k. produktionslogiken, är grundläggande för att uppnå ökad kvalitet och produktivitet i offentlig förvaltning och en nyckel till den framtida tillväxtpotentialen i svensk ekonomi. Det finns vid det här laget många exempel i offentlig sektor, bl.a. från vården, som visar vilka avsevärda kvalitets- och produktivitetsvinster som går att göra med förändrad produktionslogik. Det är därför angeläget att denna typ av innovativt arbete ges utrymme och sprids till flera delar i den offentliga förvaltningen. Målet är att få till stånd fler värdeskapande system som tillgodoser brukarnas önskemål om hög kvalitet i de offentliga tjänsterna, professionernas önskan att få bedriva ett framgångsrikt arbete och huvudmännens krav på god resursanvändning. Formerna för detta övervägs för närvarande i Regeringskansliet.

Renodlingen av den statliga verksamheten bör fortsätta genom ytterligare omstruktureringar och omprövningar av det offentliga åtagandet. Regeringens inriktning är att värna om kärnverksamheterna. Uppgifter som inte tillhör kärnverksamheten bör avvecklas eller överlåtas till annan huvudman. Nyttillkommande uppgifter bör nogtans prövas om de kan utföras av befintliga myndigheter.

En del i detta arbete är fortsatta omstruktureringar och omprövningar av det offentliga åtagandet. En annan del är att utveckla den statliga styrningen så att den i högre grad bidrar till samverkan mellan myndigheter utifrån medborgarnas och företagens behov (se avsnitt 12.1). Syftet är att öka effektiviteten och verksamhetens ändamålsenlighet i förhållande till de uppgifter och mål som fastlagts av riksdagen och regeringen.

Förvaltningskommittén föreslår att produktivitetstrycket vid pris- och löneomräkningen av ramanslagen ska utvidgas till att även omfatta hyror och övriga förvaltningskostnader. I budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1, Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 7.9) redovisade regeringen principerna för pris- och löneomräkningen och regeringens syn på modellen. Några förändringar av dessa principer är för närvarande inte aktuella.

Förvaltningskommittén föreslår att regeringen tilldelar myndigheten dispositionsrätt för anslag för en period av fyra år. Vissa frågor om anslagssparande m.m. behandlas i utredningen Översyn av budgetlagen som lämnade sitt betänkande (SOU 2010:18) till regeringen i mars 2010 och behandlas därför inte i denna proposition.

Regeringens bedömning: För att öka effektiviteten och minska administrationskostnaderna i statsförvaltningen bör myndigheterna pröva om den administrativa stödverksamheten ska utföras i samverkan eller i annan regi.

Som ett första steg i ett långsiktigt utvecklingsarbete mot en mer koncentrerad hantering av administrativ stödverksamhet i staten avser regeringen att ge några av de statliga myndigheter som har inrättat interna servicecenter i uppdrag att utveckla dessa. Syftet är att genom ökad samordning inom staten öka kostnadseffektiviteten och kvaliteten och förbättra möjligheterna till konkurrensutsättning i takt med att marknaden utvecklas. Detta uppdrag bör samordnas av Ekonomistyrningsverket. Regeringen avser också att ge Ekonomistyrningsverket ett allmänt uppdrag att stödja och samordna en utveckling mot en mer effektiv och koncentrerad administration i statsförvaltningen i sin helhet.

Utredningens förslag: Förvaltningskommitténs förslag (bilaga 7) överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: På ett övergripande plan tillstyrker remissinstanserna Förvaltningskommitténs förslag om gemensamma administrativa lösningar. Synpunkterna är dock något spridda och berör flera aspekter. Remissinstanserna håller med om att det inte är effektivt att alla myndigheter är självförsörjande på alla områden. *Länsstyrelserna i Kronobergs och Värmlands län* anser inte att utredningen tillräckligt uppmärksammat att gemensamma administrativa lösningar initialt brukar innebära ökade kostnader. *Kriminalvården* pekar på vikten av att tydliggöra gränsdragningarna mellan servicecentret och myndigheterna vid en övergång till administrativa servicecentra. *Rättsmedicinalverket, Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete, Arbetsgivarverket* och *Riksarkivet* är kritiska mot den del av förslaget som innebär att riksdag och regering ska fatta ett generellt beslut. Även ett flertal andra remissinstanser framhåller att beslutanderätten om hur stödverksamheten ska organiseras måste ligga hos myndigheterna själva. *Centrala studiestödsnämnden* framhåller att regeringens styrning är viktig. *Rättsmedicinalverket* anser att en nackdel med stordrift är att varje myndighets respektive krav blir svåra att tillgodose. *Jordbruksverket* anser att goda exempel bör redovisas ifråga om gemensamma administrativa lösningar. *Statens skolinspektion* pekar på att det finns få utvärderingar som påvisar besparingar genom förändrade administrativa lösningar. *Energimarknadsinspektionen* har goda erfarenheter av administrativa lösningar som kan bidra till ökad kvalitet och effektivitet i förvaltningen.

Försäkringskassan ser det som positivt att stora myndigheter som redan skapat interna koncentrerade lösningar ska kunna ge service även till andra myndigheter. *Rättsmedicinalverket* framhåller att stora myndigheters behov kan skilja sig väsentligt från mindre myndigheters behov. *Post- och Telestyrelsen* kan se fördelar för stora myndigheter, *Energimyndigheten* anser att förslaget kan vara bra för små och stora

myndigheter, men ser ingen effektiviseringsvinst för medelstora. *Arkitekturmuseet* anser att utredningen inte funnit några belägg för att små myndigheter skulle vara mindre effektiva än stora.

Ekonomistyrningsverket och *Statens folkhälsoinstitut* ställer sig positiva till den organisationskommitté som Förvaltningskommittén föreslår att regeringen ger i uppdrag att stödja detta arbete.

Enligt *Datainspektionen* kan gemensamma administrativa lösningar förbättra möjligheterna att behålla specialkompetens på områden som e-förvaltning. *Tullverket* anser att E-delegationens arbete med en strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning bör avvaktas. *Allmänna Reklamationsnämnden* anser att gemensam grundstruktur för myndigheternas IT-system kan motverka problem som de flesta myndigheter drabbas av.

Skälen för regeringens bedömning

Utgångspunkter

Det finns vinster, både när det gäller kostnadseffektivitet och kvalitets-synpunkt, med att koncentrera stödverksamheten. Standardisering och koncentration är ett steg på vägen att lösgöra stödfunktioner från kärnverksamhet. Möjligheter med administrativ samordning har analyserats av Ekonomistyrningsverket (ESV) bl.a. i rapporten *Gemensamma lösningar för effektivare administration* (ESV 2007:33) och i *E-delegationens delbetänkande Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning* (SOU 2009:86).

Det är varje myndighetslednings ansvar att bedöma om stödverksamhet ska skötas i egen regi eller på entreprenad. Utgångspunkterna är myndighetsförordningens bestämmelser om att myndighetens ledning ska se till att verksamheten bedrivs effektivt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Regeringen bedömer att det finns möjligheter till administrativ effektivisering inom det ekonomi- och personaladministrativa området i statsförvaltningen. ESV har uppskattat att det i statsförvaltningen – exklusive de stora myndigheterna som redan har inrättat interna servicecenter – finns en besparingspotential innebärande en årlig besparing på 650–900 miljoner kronor om den kan utnyttjas fullt ut. Om möjligheten till besparingar skulle motsvara den som har uppnåtts inom de stora myndigheter som redan har inrättat interna servicecenter, dvs. i storleksordningen 50 procent, skulle den årliga besparingen för löneadministrationen kunna uppgå till 1,25 miljarder kronor. Detta förutsätter att möjligheterna att förenkla och standardisera arbetsrutiner m.m. tas till vara fullt ut. E-delegationen har uppskattat besparingspotentialen för gemensamma verksamhetsstöd till 500–1200 miljoner kronor per år.

Av drygt 218 000 anställda med månadslön är 28 procent 55 år eller äldre. Av dessa är ca 19 000, dvs. en tredjedel, klassade som

stödkompetens¹. Generationsväxlingen tillsammans med nya lösningar inom det administrativa området, såsom koncentration av verksamhet och ökad samverkan, bör ses som en möjlighet till en kostnadseffektivare förvaltning och kompetensväxling. Detta bör sammantaget gynna såväl de offentliga finanserna som kompetensförsörjningen.

Säkerhet och sårbarhet är ytterligare en viktig aspekt att ta hänsyn till. När små enheter sköter sin egen administration leder det till en ökad sårbarhet, t.ex. i ekonomiadministrationen.

Hur ska den administrativa stödverksamheten organiseras?

Eftersom den administrativa stödverksamheten inte är en del av en myndighets kärnverksamhet behöver den inte alltid utföras av myndigheten själv. Statliga myndigheter bör utnyttja möjligheterna att effektivisera administration och annan stödverksamhet genom att hitta andra lösningar än att utföra den i egen regi.

För viss stödverksamhet, t.ex. lokalvård, finns ett brett utbud på marknaden som också nyttjas av många myndigheter. Regeringen instämmer emellertid i den bedömning som gjorts av Stabsutredningen i betänkandet Ett stabsstöd i tiden (SOU 2008:22) att möjligheterna att på kort sikt lägga över ekonomi- och personaladministrativa uppgifter på aktörer utanför statsförvaltningen inte bör överskattas. Det gäller inte minst den statliga ekonomistyrningen som kräver en specialiserad kompetens. Utredningen konstaterade att något brett marknadsutbud som alternativ till det inomstatliga inte finns för närvarande. Dessutom bör alla möjligheter till samordning inom den statliga sektorn genom standardiserade arbetsätt m.m. först tas tillvara för att effekterna i form av kostnadsminskningar ska bli de maximala vid en eventuell utkontraktering till marknaden. Regeringen har i propositionen Upphandling från statliga och kommunala företag (prop. 2009/10:134) uttalat sig om lagen (2007:1091) om offentlig upphandling är tillämplig vid köp mellan statliga myndigheter. Regeringen konstaterar att rättsläget är något oklart, men anser inte att rättspraxis ger stöd för att upphandlingsrättsliga avtal normalt sett uppkommer mellan enheter inom en och samma juridiska person, vilket är fallet beträffande statliga myndigheter.

Regeringen bedömer att det är viktigt att utvecklingen på marknaden följs parallellt med att samordningen i staten förbättras. Statsförvaltningen bör tillvarata det kunnande som finns hos marknadsaktörer när det gäller utveckling av olika typer av tjänster, bl.a. administrativa stödtjänster. I takt med att en väl fungerande marknad utvecklas bör delar av verksamhetsstödet kunna utföras av tredjepartsleverantörer för att därigenom skapa maximala effektivitets- och kvalitetsvinster för staten. Det bör också vara en strävan att förenkla och anpassa regelverk och rutiner så att färre stödtjänster kräver specialiserad kompetens, och så att de i stället kan tillhandahållas av marknadsaktörer i konkurrens.

¹ Stödkompetens: Personal med stödfunktion för lednings- och kärnkompetens, utan specifik sakområdeskompetens inom myndighetens verksamhetsområde.

Kammarkollegiet har uppgiften att tillhandahålla administrativa tjänster inom statsförvaltningen. Administrativ service är en av Kammarkollegiets kärnuppgifter och det finns möjlighet att där samla ytterligare specialiserad kompetens och erfarenhet kring dessa frågor. För att få bättre erfarenhet för den fortsatta utvecklingen avser regeringen att ge några av de myndigheter som har samlat sina administrativa stödfunktioner i s.k. interna servicecenter i uppdrag att utveckla dessa. Detta uppdrag bör samordnas av ESV, som också avses få ett allmänt uppdrag att stödja och samordna en utveckling mot en mer effektiv och koncentrerad administration i statsförvaltningen i sin helhet. Såväl ESV, förvaltningskommittén som E-delegationen har förordat en sådan lösning. Det är dock viktigt att myndigheternas servicecenter utformas på ett sådant sätt att tillväxten av nya företag på denna marknad inte påverkas negativt.

För framtida strategiska ställningstaganden är det viktigt att dokumentera erfarenheter från försök och att analysera hur besparings- och effektiviseringspotentialen realiserar i praktiken. ESV kommer också – i syfte att påskynda en effektivisering – ges i uppdrag att undersöka de administrativa kostnaderna hos statliga myndigheter.

Den utveckling av gemensamma servicecenter som vissa myndigheter avses få i uppdrag att genomföra är att anse som ett strategiskt utvecklingsprojekt som E-delegationen enligt sina direktiv ska följa och halvårsvis rapportera om till regeringen.

Balans mellan förändringstryck och frivillighet

Ett förändringstryck via styrningen av myndigheterna som driver på utvecklingen mot en mer koncentrerad administrativ hantering i staten behöver skapas. Men det är också viktigt med en balans mellan förändringstryck och frivillighet. Att skapa incitament till förändring är en viktig del i utvecklingsarbetet.

En viktig uppgift är att redan från början lägga grunden för återkommande uppföljningar och utvärderingar av de genomförda åtgärderna. Detta är nödvändigt för att säkerställa att beräknade vinster realiserar. I den mån det är lämpligt bör detta ske med hjälp av standardiserade gemensamma nyckeltal. Det bör ingå i det ovannämnda uppdraget till ESV att ge underlag för sådana nyckeltal.

För att nå framgång krävs stöd till och samordning av processen. Det handlar om att identifiera, utveckla och sprida kunskap om olika lösningar, ge bra stöd till prövning och genomförande m.m. Genom en stegvis utveckling kan förändringsarbetet drivas vidare vartefter goda erfarenheter görs och resultat uppnås. Även nödvändigheten att upprätthålla god kvalitet i verksamheten under en förändringsprocess talar för en stegvis ansats.

Regeringens bedömning: Länsstyrelsernas interna administrativa verksamhet bör ges en mer ändamålsenlig organisation. Ökad samordning inom ramen för en utvecklad organisation kommer att leda till kvalitets- och effektivitetsvinster genom administrativa stordriftsfördelar. En utvecklad organisation kan också bidra till länsstyrelsernas utvecklingsarbete och utgöra ett stöd till regeringens styrning och uppföljning av länsstyrelsernas samlade verksamhet.

Skälen för regeringens bedömning: Nödvändigheten av en ökad administrativ samordning mellan länsstyrelserna har behandlats av regeringen i budgetpropositioner och i regleringsbrev. En ökad samordning ger bättre möjligheter att ta vara på administrativa stordriftsfördelar, vilka bedöms vara väsentliga genom att länsstyrelsernas verksamhet till stor del är likartad. Länsstyrelserna bedriver gemensamma utvecklingsprojekt inom främst IT-området och löne- och ekonomiadministration. Ytterligare områden för ökad samordning kan vara kompetensutveckling, information och arbete med föreskrifter, råd och anvisningar. Genom att skapa en effektivare organisation av länsstyrelsernas interna administrativa verksamheter ges samtidigt bättre förutsättningar för hög kvalitet och rättssäkerhet i länsstyrelsernas myndighetsutövning. En tydligare och mer effektiv organisation kan också ge länsstyrelserna bättre möjligheter att samverka med andra myndigheter. Regeringen beslutade därför i oktober 2009 om ett uppdrag för att utreda hur länsstyrelsernas interna administrativa verksamheter kan organiseras på ett lämpligt sätt och vilka ytterligare verksamheter som kan samordnas (dnr Fi2009/6991). Uppdraget ska bedrivas i nära samverkan med länsstyrelserna och med utredningen om en översyn av den statliga regionala förvaltningen.

11.4 Högre effektivitet genom samordnade inköp

Regeringens bedömning: Det finns ett fortsatt behov av en centraliserad inköpsamordning. Vidare kan den statliga inköpsamordningen effektiviseras. Hur den statliga inköpsamordningen ska organiseras övervägs för närvarande inom Regeringskansliet.

Statskontorets förslag i rapporten En effektivare statlig inköpsamordning – analys och förslag (bilaga 17) överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Statskontoret föreslår att en ny myndighet för samordnad upphandling i staten inrättas.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna instämmer i huvudsak med att det finns ett behov av att centralisera den statliga inköpsamordningen. Även *Arbetsförmedlingen* delar i huvudsak slutsatserna i rapporten, men föreslår en kompletterande utredning för att fastställa inom vilka områden den statliga inköpsamordningen bäst lämpar sig. *Försäkringskassan* anser att frågan bör utredas vidare och

framhåller att aspekter som att E-delegationens inriktning och samsyn i miljöfrågor bör tas med. Ett flertal remissinstanser tillstyrker förslaget om att inrätta en ny myndighet för den statliga inköpssamordningen. *Statens folkhälsoinstitut* anser att myndigheten bör underindelas för att möta upp lokala och regionala behov. *Tullverket*, *Stockholms universitet*, *Verket för högskoleservice (VHS)*, *Banverket*, *Lantmäteriet* och *Luftfartsverket* framhåller att inköpen i en centraliserad organisation kan komma att ske längre från slutanvändarna och därmed blir kunskaperna om brukarens behov mer begränsad. *Ekonomistyrningsverket (ESV)* och *Åklagarmyndigheten* anser att verksamheten lika väl kan ingå i en existerande myndighet och att det krävs en djupare kostnadsanalys innan beslut om en ny myndighet kan tas. *Kammarkollegiet* ser för och nackdelar med en ny organisation i förhållande till att verksamheten inordnas i en befintlig myndighet. *Riksgäldskontoret* anser att Kammarkollegiet eller ESV är lämpliga myndigheter om inköpssamordningen ska bildas inom en befintlig myndighet. *Försvarets materielverk (FMV)* avstyrker förslaget att en ny myndighet inrättas men anser att inköpssamordningen behöver utvecklas under nya former. FMV är beredd att ta på sig uppgiften att sammanhålla den statliga inköpssamordningen till dess att en utvecklad eller ny myndighet inom försvarssektorn utvecklats. Vidare anser FMV att det finns förbättringsmöjligheter för små och medelstora företag som bör beaktas i samband med att den statliga inköpssamordningen utvecklas. *IT & Telekomföretagen* pekar på vikten av att små och medelstora företag bereds möjlighet att delta i upphandlingar.

ESV, *VHS* och *Almega* ställer sig bakom den föreslagna modellen avseende dimensionering av en ny myndighet. Enligt ESV kan ytterligare effektivitetsvinster uppnås om även det nationella upphandlingsstödet omfattas av den föreslagna sammanslagningen av Kammarkollegiets IKT-upphandling, VHS upphandling och inköpssamordningen inom ESV. *Riksgäldskontoret* är positiv till att fortsatt ansvara för ramavtalen inom sitt ansvarsområde.

Bakgrund: Syftet med den statliga inköpssamordningen är att åstadkomma besparingar för staten genom att reducera myndigheternas administrativa kostnader för upphandling och skapa ekonomiskt mer förmånliga inköpsvillkor. Den statliga inköpssamordningen regleras i förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning. I förordningen anges att för varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden, ska det finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal som effektiviserar upphandlingen. Vidare anges att små och medelstora företags möjligheter att delta i upphandlingarna ska beaktas.

Den statliga inköpssamordningen är i dag fördelad på elva ramavtalsansvariga myndigheter; ESV, Fortifikationsverket, Kammarkollegiet, VHS, Rikspolisstyrelsen, Försvarmakten, FMV, Riksgälden, Lantmäteriet, Skatteverket och Arbetsförmedlingen. Myndigheterna upphandlar och förvaltar ramavtal inom ett antal områden. Uppgiften att samordna de ramavtalsansvariga myndigheternas upphandlingsverksamhet ligger på ESV. Den verksamhet som bedrivs inom ramen för den statliga inköpssamordningen finansieras i huvudsak med avgifter som tas ut av leverantörerna.

Skälen för regeringens bedömning: Statskontorets rapport visar att staten varje år gör stora besparingar till följd av den statliga inköpssamordningen. Statskontoret uppskattar besparingarna till ca 1,5 miljarder kronor. Statskontorets rapport visar emellertid att det finns brister i den nuvarande decentraliserade formen av statlig inköpssamordning med elva ramavtalslutande myndigheter.

Regeringen gör bedömningen att det finns ett fortsatt behov av en centraliserad inköpssamordning, eftersom verksamheten med största sannolikhet medför betydande besparingar för staten som helhet. En inköpscentral enligt EG-direktivens mening kan bidra till minskade kostnader för upphandlingsprocesserna. Vidare kan statsförvaltningen effektiviseras och medel sparas genom att centralisera vissa administrativa förfaranden. En centraliserad organisation innebär ökad tydlighet, enhetlighet och synlighet. Sannolikt kommer viljan att använda avtalen göra det enklare och mer attraktivt att bli ramavtalsleverantör. Regeringen gör även bedömningen att en centraliserad organisation kommer att medföra ökade förutsättningar för kompetensutveckling och kompetensförsörjning.

Statskontorets undersökning visar att små företag inte stängs ute när det gäller den statliga inköpssamordningen. Dock föreligger stora variationer mellan olika produktområden. Konkurrensverket har i ett samrådsyttrande till rapporten (bilaga 5) uttalat att analysen och slutsatserna i rapporten om effekterna för små företag och aktuella marknader till följd av berörd inköpssamordning i vissa delar har ett otillräckligt underlag. Det bör, enligt regeringens mening, erinras om att det är givetvis viktigt att mindre företags deltagande i offentlig upphandling främjas. Med en centraliserad organisation ökar emellertid, enligt regeringens mening, möjligheterna att vårda leverantörsmarknaden och se till att små och medelstora företag inte stängs ute från deltagande. Av förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning framgår att små och medelstora företags möjligheter att delta i upphandlingar ska beaktas.

Statskontoret föreslår att en ny myndighet inrättas och bedömer att den nya myndigheten fullt utbyggd bör vara i storleksordningen 60 årsarbetskrafter. I rapporten förordas en successiv utbyggnad av den nya upphandlingsverksamheten. Den ramavtalsverksamhet som bedrivs vid Riksgäldskontoret bör, enligt Statskontoret, inte övertas av den nya myndigheten utan även fortsättningsvis vara ett ansvar för Riksgäldskontoret.

ESV anser att argumenten för en ny myndighet inte är övertygande och att de positiva effekterna bör kunna uppnås även i annan form av organisering. Även *Åklagarmyndigheten* och *Skatteverket* anser att verksamheten kan ingå i en existerande myndighet. *Riksgäldskontoret* anser att Kammarkollegiet eller *ESV* är lämpliga myndigheter om inköpssamordningen ska bildas inom en befintlig myndighet.

Sammantaget gör regeringen bedömningen att den statliga inköpssamordningen kan effektiviseras. Regeringen har ännu inte tagit ställning till om verksamheten bör bedrivas i en ny myndighet eller om den bör inordnas i en befintlig myndighet med ansvar för att upphandla statliga ramavtal. Verksamhetens huvudmål bör vara att upphandla ramavtal för statens räkning.

Enligt *ESV* kan ytterligare effektivitetsvinster uppnås om även det nationella upphandlingsstödet omfattas av den föreslagna sammanläggningen. Att innefatta det nationella upphandlingsstödet innebär, enligt *ESV*, en tydlighet för myndigheter, leverantörer och andra intressenter att ansvaret för upphandlingsfrågor, i huvudsak, ligger på en myndighet. Regeringen tar inte nu ställning till om även annan verksamhet ska ingå. Inte heller tar regeringen ställning till om den ramavtalsverksamhet som i dag bedrivs vid Riksgäldskontoret ska påverkas. Hur den statliga inköpssamordningen ska organiseras är för närvarande föremål för beredning inom Regeringskansliet.

11.5 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn

Regeringens bedömning: För att bli mer effektiv och rättssäker bör tillsynen vara tydligare och mer enhetlig. Tillsynsregleringar bör som regel utformas utifrån de bedömningar som regeringen har redovisat i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79).

Skälen för regeringens bedömning: Medborgare ska kunna vara säkra på att de lagar och regler som har beslutats av riksdagen och regeringen också följs. Den offentliga tillsynen spelar här en viktig roll för att stärka regel efterlevnaden i hela samhället, både i offentlig och privat verksamhet. Tillsynen bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati. Genom tillsynen ska medborgare och företag kunna vara förvissade om att deras intressen tas till vara.

En väl fungerande tillsyn ökar tryggheten i samhället. Brister i tillsynen kan leda till ett minskat förtroende för demokratiska beslut. Regeringen har genomfört reformer av regelverk och organisation för en bättre tillsyn. Regelverk för tillsyn har förändrats inom bl.a. områdena penningtvätt och värdepappersmarknad. Organisationsförändringar vad avser tillsyn har genomförts inom bl.a. områdena djurskydd, strålskydd, skola, socialtjänst och transport.

Offentlig tillsyn består av många skilda verksamheter. Fler än 230 lagar reglerar tillsynen inom olika sektorer av samhället. Många av bestämmelserna om tillsyn härrör från EU-rätten. Fler än 90 statliga myndigheter (inklusive länsstyrelserna) och alla kommuner har tillsyns-uppgifter. Även ett antal privaträttsliga organisationer och särskilt förordnade fysiska personer utövar viss offentlig tillsyn. Den offentliga tillsynen har utvecklats parallellt inom de många områden där den utförs. Definitioner, synsätt, lagstiftning, praxis och förhållningssätt har vuxit fram inom respektive område.

De stora variationerna i tillsynens utformning och tillämpning kan i vissa fall vara en tillgång. Tillsynsinstrumentet kan användas flexibelt med möjlighet till stor anpassning till förhållandena i det särskilda fallet. Samtidigt blir instrumentet svårtillämpat och otydligt. Bristen på en gemensam utveckling av tillsyn som styrinstrument har även lett till att regler, ingripandemöjligheter m.m. som har fungerat bra inom ett tillsynsområde inte har fått spridning till andra områden.

En alltför differentierad tillsyn medför risker ur ett demokratiskt perspektiv, eftersom tillsynen inom många områden är ett av de viktigaste instrumenten för att säkerställa att demokratiskt fattade beslut genomförs på avsett och likvärdigt sätt. Det finns även risker för rättssäkerheten. För tillsynsorganen kan exempelvis osäkerhet uppstå om i vilken utsträckning de är skyldiga att ingripa. Tillsynsobjekten riskerar vidare att lämnas i ovisshet om vilka krav som egentligen åligger dem i samband med tillsyn, en ovisshet som kan leda till onödiga konflikter i relationen till tillsynsorganen. En tydligare och mer enhetlig tillsyn är viktig för regelförenklingsarbetet och kan därmed bidra till att förbättra företagsklimatet i Sverige. Genom en mer likartad användning av begrepp och mer likartade regler kring tillsyn ges de många verksamhetsutövare som står under tillsyn utifrån flera olika lagar och av flera tillsynsmyndigheter bättre förutsättningar att kunna följa gällande regler. En väl fungerande tillsyn ska även vara enhetlig i hela landet och inte snedvrída konkurrensen.

Regeringen har i en skrivelse till riksdagen, En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79, bet. 2009/10:FiU12), redovisat generella bedömningar för hur en tillsynsreglering bör vara utformad. Skrivelsen bör kunna utgöra ett stöd och en vägledning för det fortsatta arbetet med att se över tillsynsreglering i lag och en utgångspunkt när regler för tillsyn på nya områden utformas. Syftet är att den offentliga tillsynen i högre grad än i dag ska präglas av tydlighet och enhetlighet. Tillsynsregleringar bör utformas utifrån de bedömningar som regeringen har redovisat i ovan nämnda skrivelse. Att i en samlad process under en kort tid se över alla lagar som i dag reglerar tillsyn bedömer regeringen inte som möjligt. Regleringen av tillsynsverksamheterna hänger även nära samman med de materiella regelverken och översyner bör ske samlat inom respektive tillsynsområde när ett behov att förändra regelverket identifieras. Inom vissa tillsynsområden har regelverket nyligen setts över och nya översyner kan i dessa fall förväntas dröja.

12 Styrningen av statsförvaltningen

12.1 Styrningen utvecklas vidare

Regeringens bedömning: Statlig verksamhet är av olika karaktär, kunskapsintensiv och specialiserad. Styrningen bör i så hög grad som möjligt vara utformad så att den bäst gynnar syftet med respektive verksamhet.

Styrningen av statlig verksamhet utvecklas med inriktningen att kombinera olika styrformer i syfte att skapa bästa möjliga förutsättningar för statsförvaltningen att förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter i övrigt och upprätthålla grundläggande värden. Styrningen bör vara tydlig, inriktad mot verksamheternas resultat, verksamhetsanpassad och ha ett medborgarperspektiv.

Styrningen bör inriktas på att bli mer strategisk.

Utredningarnas förslag och bedömningar: Ansvarskommitténs (bilaga 5), Styrtredningens (bilaga 9) och Förvaltningskommitténs (bilaga 7) förslag och bedömningar överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Styrtredningen tar dock inte upp medborgarperspektivet. Ansvarskommittén behandlar inte frågan om att kombinera olika styrformer och inte heller målstyrningen.

Remissinstanserna: Få remissinstanser till Ansvarskommitténs betänkande ifrågasätter behovet av en mer helhetsinriktad statlig styrning, ett utvecklat medborgarperspektiv och att kunskapsbildning och lärande kring den statliga styrningen behöver stärkas. *Ekonomistyrningsverket* (ESV) delar kommitténs syn på den övergripande inriktningen av den statliga styrningen. ESV anser att statliga myndigheter bör styras situations- och verksamhetsanpassat och med kombinationer av styrmedel. *Rikspolisstyrelsen* delar Ansvarskommitténs uppfattning att det finns behov av ett stärkt helhetsperspektiv inom staten och konstaterar att varje myndighet i rättskedjan i dag har sin egen struktur. Uppdelningen i flera brottsbekämpande myndigheter under skilda departement med olika uppdrag, olika geografisk indelning och lokalisering, ger negativa effekter. Rikspolisstyrelsen anser att sektoriseringen inom staten måste kompletteras med ökad tvärsektorieell samverkan. *Statens skolverk* delar kommitténs uppfattning att den statliga styrningen bör bli mer helhetsinriktad och baseras på empiriska, dokumenterade faktakunskaper om tillståndet inom olika samhällssektorer. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att en långtgående specialisering är ett nödvändigt, men inte tillräckligt, villkor för en effektiv statsförvaltning. Ju längre specialiseringen drivs, desto större blir behovet av samordning och helhetssyn.

Styrtredningens syn på mer strategiskt fokus får stöd av många remissinstanser som dock också lyfter fram svårigheter med att förverkliga ett sådant arbete. *Kommerskollegium* framhåller vikten av att Sveriges medlemskap i EU blir en integrerad del i regeringens strategiska styrning av myndigheterna. *Försvarets materielverk* delar utredningens uppfattning att styrningen av statsförvaltningen måste bejaka skillnaderna mellan myndigheternas verksamheter. En verksamhetsanpassning bör åstadkommas genom att regeringen på ett tydligare sätt tar ställning till hur långsiktig styrningen kan och bör vara för olika statliga verksamheter och myndigheter samt hur mål/resultat och uppföljningskrav bör anpassas till de verksamhetsmässiga förutsättningarna. Förvaltningskommitténs bedömning att det är viktigt att utnyttja de olika styrformer som står till buds och åstadkomma en för ändamålet lämplig styrning delas av bl.a. *Kammarkollegiet*, *Kulturrådet*, *Lantmäteriet*, *Migrationsverket* och *Statens fastighetsverk*.

Skälen för regeringens bedömning

Styrningen skapar förutsättningar

Statsförvaltningen ska genomföra av riksdagen och regeringen fattade beslut. Styrningen av statliga verksamheter och myndigheter är därför av stor betydelse för att statsmakterna ska kunna uppfylla det politiska mandat väljarna har gett dem. Myndigheterna har också att förvalta den

fortsatta verkställigheten och vårda de beslut som fattats av tidigare riksdagar och regeringar och som fortfarande är giltiga. Regeringens styrning omfattar även dessa uppgifter och kan exempelvis avse prioriteringar och utvecklingsaspekter. Regeringens styrning av statliga myndigheter syftar till att skapa bästa möjliga förutsättningar för statsförvaltningen att förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter i övrigt och upprätthålla grundläggande värden som rätts-säkerhet och effektivitet.

Tydlig och resultatnriktad

Styrningen bör vara tydlig och resultatnriktad. Tydlig innebär bl.a. att myndighetens uppdrag preciseras genom att uppgifter, regler och i förekommande fall mål och prioriteringar anges. Mål och uppgifter till myndigheterna formuleras så att respektive myndighet själv råder över eller har rimliga möjligheter att genom olika åtgärder kunna genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.

Det har under de senaste två decennierna successivt etablerats en resultatkultur inom statsförvaltningen som är viktig att vidareutveckla. Inom staten avser begreppet resultat främst de prestationer som myndigheterna åstadkommer och de effekter prestationerna leder till. I och med budgetarbetet för 2009 beslutade regeringen att ändra innehållet i och formerna för resultatstyrningen av myndigheterna och deras verksamhet (prop. 2008/09:1). Den enhetliga verksamhetsstrukturen har utgått och den årliga styrningen av myndigheterna är numera inriktad mot verksamhetens resultat utifrån det instruktionsenliga uppdraget. Regeringens ambition är att skapa förutsättningar för en styrning som är långsiktig och i högre grad anpassad till myndigheternas verksamheter och regeringens styrbehov. Regeringens styrning kan vara detaljerad för vissa myndigheter och t.ex. omfatta mål, prestationer eller kvalitet och för andra vara mer övergripande. Oavsett detaljeringsgrad i styrningen är myndigheten skyldig att redovisa sina resultat på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.

Myndigheternas redovisning av kostnader och prestationer följs i olika grad upp årligen inom ramen för budgetprocessen. Det fortsatta arbetet måste sträva mot att redovisa vad som faktiskt uppnås inom olika områden, dvs. effekterna i samhället. En huvudfråga är då om de politiska målen har förverkligats och om det har blivit som det var tänkt för medborgarna. Sambanden mellan prestationer och effekter är komplexa och låter sig sällan mätas på något enkelt sätt. En annan central fråga är om myndigheternas prestationer svarar mot medborgarnas legitima behov och krav och har den kvalitet som kan förväntas. En redovisning som enbart omfattar utförda prestationer i termer av volymer och kostnader ger inte tillräcklig information om detta. En redovisning av prestationernas kvalitet och medborgarnas uppfattningar om dessa är viktig.

En tydligare åtskillnad behöver göras mellan den information som ska tas fram på årlig basis och den fördjupade information som kan behövas för analyser av politikens effekter och för mer omfattande omprövningar (se även avsnitt 12.8).

Statlig verksamhet är av olika karaktär, kunskapsintensiv och specialiserad. En verksamhet som huvudsakligen utgörs av tillsyn kan ställa andra krav på styrning än exempelvis utredningsverksamhet. Viss statlig verksamhet vänder sig direkt till medborgarna medan annan har att följa och kontrollera andra utförare. Stora delar av den statliga förvaltningen bedrivs av medarbetare som har nära kontakt med medborgarna. En väl fungerande styrning förutsätter därför kunskap om olika professioners förståelse av sin verksamhet och vilka mål och mått som är lämpliga för att stödja syftet med verksamheten. Styrningen bör i hög grad ta hänsyn till varje verksamhets specifika karaktär och utformas så att den bäst gynnar syftet med respektive verksamhet.

Myndigheternas specialisering är nödvändig bl.a. för att få kvalitet i verksamheten. Detta riskerar samtidigt att leda till fragmentering av förvaltningen, suboptimering av statens resurser och att det blir oklart för medborgarna vart de ska vända sig i vissa frågor. Människor får inte komma i kläm på grund av hur staten är organiserad. Medborgare, företagare och kommuner förväntar sig att staten ska uppträda samordnat. Samordning underlättas av en helhetsinriktad styrning som har ett tydligt medborgarperspektiv.

Strategisk styrning

Politik kan innebära att förändra för att uppnå vissa önskade tillstånd och för att undvika andra. Politik kan också innebära att slå vakt om och förvalta vissa värden eller ett tillstånd. Genom politiken kommunicerar därför politiker olika mål och visioner till väljarna. När målen lagts fast i fattade beslut av riksdag och regering är det viktigt att mål och ambitioner når ut till ansvariga inom statsförvaltningen. Övergripande mål kan fungera som vägledning men är som regel inte lämpliga att användas direkt i verksamhetsstyrningen.

Flera utredningar konstaterar samtidigt att målstyrning av myndigheter inte bara är svårt utan också kan leda till beteenden som faktiskt motverkar målen. Att bryta ner övergripande mål i en rationell kedja av delmål har inte visat sig möjligt eller meningsfullt. Regeringen tog därför bort den s.k. verksamhetsstrukturen med politikområden 2009.

Regeringskansliet har bl.a. en strategiskt viktig uppgift i att ta fram underlag som bidrar till att omvandla den förda politiken till regeringsbeslut med styrverkan i statsförvaltningen. Analyser av hur övergripande mål kan omvandlas till uppgifter och i förekommande fall verksamhetsmål behöver göras. Uppgiften förutsätter att verksamheter och myndigheter analyseras i ett strategiskt och framtidsinriktat perspektiv och att kunskaperna i de många rapporter m.m. som myndigheter och andra tar fram tillvaras. Exempel på frågeställningar för sådana analyser är: Vad innebär de politiska målen för olika verksamheter och myndigheter? Hur ska resultaten se ut för att myndigheten ska sägas ha fullgjort sitt uppdrag? Hur fungerar verksamheterna? Hur svarar myndighetens resultat mot avnämarnas eller andra målgruppers behov? Hur ser sambanden ut mellan olika myndigheter och verksamheter? Hur

effektiv är den tvärssektoriella styrningen? Hur fungerar den samlade styrningen? Hur samordnas tvärssektoriella frågor och politiska mål? Hur skapas förutsättningar för en ändamålsenlig och effektiv resursanvändning? Har myndigheterna rätt förutsättningar att möta nya krav? Vilka risker finns härvidlag att myndigheten inte ska kunna prestera goda resultat? Analyserna bör utgöra underlag för den löpande styrningen och uppföljningen av en enskild myndighet eller verksamhet.

Enskilda beslut bör fattas utifrån ett helhetsperspektiv på regeringens samlade politik, en bedömning av politiska avvägningar över sektorsgränser samt med beaktande av angivna prioriteringar och statens samlade resurser, m.m.

Universitet och högskolor

Universitet och högskolor bör ha en hög grad av självbestämmande. Regeringen har därför i särskild ordning låtit se över styrningen och organisationen av dessa. I november 2007 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till en eller flera verksamhetsformer för statliga universitet och högskolor. Utifrån de förslag på verksamhetsformer som lämnades skulle utredaren även föreslå hur statens styrning av universitet och högskolor skulle utformas (dir. 2007:158). Utredningen överlämnade i december 2008 betänkandet Självständiga lärosäten (SOU 2008:104). Betänkandet har remissbehandlats. Utredningens förslag behandlas inte i denna proposition utan bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

12.2 Översyn av Regeringskansliet

Regeringens bedömning: Regeringskansliets arbete med regeringens styrning av verksamheter och myndigheter bör bedrivas strategiskt utifrån regeringens samlade politik och med beaktande av angivna prioriteringar. Arbetsformerna inom Regeringskansliet bör även fortsatt utvecklas.

En väl avvägd och tydlig gränsdragning mellan Regeringskansliet och statsförvaltningen i övrigt är en förutsättning för en effektivt fungerande förvaltning.

Mot denna bakgrund bör en översyn av Regeringskansliet göras.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringskansliets uppgift är enligt dess instruktion att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Regeringskansliet ska vara ett effektivt och kompetent instrument för regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sitt politiska program.

En av Regeringskansliets viktigaste uppgifter är att utforma regeringens styrning av statsförvaltningen så att den är tydlig, resultatnriktad och verksamhetsanpassad. I detta arbete ingår att ta fram underlag till regeringen som bidrar till att omvandla den förda politiken till regeringsbeslut med styrverkan i statsförvaltningen. Verksamheter

och myndigheter analyseras i ett strategiskt och framtidsinriktat perspektiv.

Ett arbete pågår i Regeringskansliet med syfte att stödja den verksamhetsanpassade styrningen och belysa utgångspunkter och principer för regeringens myndighetsstyrning (FA2009/1467).

Regeringskansliet ombildades 1997 till *en* myndighet för att utgöra ett samlat, flexibelt och effektivt kansli åt regeringen. Det har sedan dess bedrivits ett betydande arbete att utveckla och effektivisera organisationen. Sveriges medlemskap i EU har inneburit en grundläggande förändring av arbetssätt och arbetsformer. Därutöver har arbetsuppgifternas karaktär förändrats till följd av globalisering och internationalisering. Komplexiteten i uppgifterna har ökat och förutsätter bl.a. ändamålsenliga arbetsformer, ökat utrymme för tvärsektorieell beredning samt ett väl utvecklat samarbete mellan Regeringskansliet, myndigheterna, EU-institutionerna, andra medlemsstaters förvaltningar och andra intressenter. Behovet av att snabbt bereda och fatta kvalitativa beslut med iakttagande av olika formkrav har ökat.

En fråga som bör genomlysas är bl.a. gränssnittet mellan Regeringskansliet och statsförvaltningen i övrigt. Under flera år har uppgifter omfördelats mellan Regeringskansliet och andra myndigheter. Ett exempel på detta är arbetet att renodla Regeringskansliet genom att flytta arbetsuppgifter av administrativ karaktär till olika myndigheter. Här kan nämnas ett pågående arbete att flytta Regeringskansliets bidragsadministration till Kammarkollegiet. Vidare har Statskontoret övertagit ansvaret för att bistå kommittéernas arbete med metodstöd. I vissa fall har verksamheter också förts från andra myndigheter till Regeringskansliet. En analys bör göras i syfte att säkerställa att den organisatoriska och ansvarsmässiga grändragningen mellan Regeringskansliet och den övriga statsförvaltningen är utformad på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Uppgifter och ansvarsfördelning ska, liksom Regeringskansliets organisation, vara utformade på ett sätt som stödjer regeringens kollektiva beslutsfattande. Det är angeläget att arbetet med tvärsektorieella frågor bedrivs på ett effektivt sätt. Det behövs kunskap om hur sektorsövergripande arbete bedrivs och förslag på ändamålsenliga arbetsformer som ger förutsättningar för en effektiv styrning.

Mot denna bakgrund bör en översyn av Regeringskansliet göras.

12.3 Kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheter

Regeringens bedömning: Kontakter mellan Regeringskansliet och andra myndigheter är viktiga inslag i en effektiv förvaltning och bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt förtydliganden av regeringens styrning.

Utredningarnas förslag och bedömningar: Ansvarskommitténs (bilaga 5) och Styrutredningens (bilaga 9) förslag och bedömningar överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De flesta av Styretredningens remissinstanser delar utredningens syn på värdet av informella kontakter och att osäkerheten om dessa måste undanröjas. Några remissinstanser anför dock synpunkter och tveksamhet. Det gäller t.ex. *Vägverket* som framhåller risken för otydlighet och ökad kortsiktighet. *Arbetsmiljöverket* tillstyrker förslaget med reservationen att kontakterna inte får leda till ökad informell och otydlig styrning. *Riksgäldskontoret* pekar på att större variation och mer informella inslag ställer höga krav på såväl den styrande som den styrdas kompetens. Flera myndigheter diskuterar utförligt de informella kontakternas betydelse ur styrsynpunkt och i förhållande till transparens och öppenhet. *Socialstyrelsen* anser att om myndighetens roll och uppdrag finns klar formulerad och en transparens skapas vad gäller regeringens styrning i övrigt, så är informella kontakter positiva. Vidare anser man att det behövs en fördjupad analys av vad som skulle förbättras med en ökad informell styrning och av vad som fortfarande bör styras formellt. *Försäkringskassan* framhåller att på det sätt som föreslås i betänkandet utnyttja det inom regeringsformen tillåtna utrymme fullt ut och utveckla kontakterna till att även innefatta styrning inger en del betänkligheter. En sådan informell styrning skulle begränsa den offentliga insynen i regeringens styrning av myndigheterna. Det skulle kunna leda till att obehövliga ställningstaganden läggs över på myndigheterna och att beställningarna av kortsiktiga ad hoc uppdrag komma att öka jämfört med dagens läge. *Försäkringskassan* är i övrigt positiv till att formerna för de informella kontakterna utvecklas i dialog mellan myndigheterna och departementen. *Konsumentverket* framhåller att kraven på de informella kontakterna kan öka. Om så är fallet bör i den diskussion som föreslås i utredningen även frågan om skriftlig dokumentation av kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheter tas med. *Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete* delar utredningens uppfattning om vikten av att de informella kontakterna diskuteras mellan departement och myndigheter. *Justitiekanslern* framhåller att man tycks vara alltför försiktig från Regeringskansliet vad gäller informella kontakter och att det behöver skapas större säkerhet i frågan om vad som är tillåtet eller inte tillåtet. *Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering* och *Kammarkollegiet* är tveksamma till förslaget om utredaren anser att den informella styrningen ska öka och omfatta mer reell styrning. Detta försvårar både för myndigheten att avrapportera sin verksamhet och för revisionen att granska den. *Ekonomistyrningsverket (ESV)* tillstyrker utredningens förslag om att formerna för de informella kontakterna bör diskuteras. ESV anser dock att det bör göras en tydlig åtskillnad mellan olika former av informella kontakter. *Riksrevisionen* anser att en otydlig och icke dokumenterad styrning försvårar möjligheterna till uppföljning och ansvarsutkrävande såväl för regeringen som för riksdagen.

Skälen för regeringens bedömning: Det finns ett stort behov av kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna. Genom sådana kontakter kan regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika områden. Myndigheterna kan å sin sida få regeringens intentioner och krav på myndigheterna klarlagda. De informella kontakterna kan också syfta till att förtydliga regeringens styrning. Det är

viktigt att Regeringskansliet regelbundet för diskussioner med sina respektive myndigheter om form och innehåll i dessa kontakter.

Det är särskilt viktigt, så som flera remissinstanser har påpekat, att kontakterna med myndigheterna hanteras på ett korrekt sätt i samband med sådan ärendehandläggning som avses i 11 kap. 7 § regeringsformen, dvs. i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Som konstitutionsutskottet har konstaterat bör återhållsamheten med kontakter vara mycket stor i sådana ärenden (KU 1986/87:29). Kontakterna mellan Regeringskansliet och myndigheter bör huvudsakligen vara inriktade på informationsutbyte och kunskapsutveckling.

Oavsett vilka kontakter som förekommit bär myndigheten det fulla och slutliga ansvaret för besluten i det enskilda fallet (KU 1986/87:29).

12.4 Regeringens resultatredovisning till riksdagen

Regeringens bedömning: Verksamhetens karaktär är avgörande för hur redovisningen av resultat till riksdagen utformas. Budgetpropositionen är på de flesta områden det mest lämpliga dokumentet för den löpande redovisningen av mål och resultat på olika områden. Det är angeläget att fortsatt utveckla resultatredovisningen till riksdagen.

Utredningens förslag: Styrtredningens förslag (bilaga 9) överensstämmer inte med regeringens bedömning. Styrtredningen föreslår att budgetpropositionen renodlas till ett framåtriktat dokument. Vidare föreslår utredningen att årsredovisningen för staten bör vara det centrala redovisningsdokumentet om den statliga verksamheten.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till utredningens förslag. Det är dock ett fåtal som kommenterat förslaget mera utförligt.

Försvarets materielverk delar utredningens uppfattning, men framhåller att någon form av resultatbedömning måste finnas med redovisningen av genomförd verksamhet men att det är fel att dessa bedömningar görs i budgetpropositionen. *Ekonomistyrningsverket* (ESV) tillstyrker förslaget, men framhåller att det är viktigt att regeringen för riksdagen redovisar motiv för förslag till ändrade anslag. Enligt ESV kan sådana motiv baseras på olika typer av information, även resultatinformation. *Statens väg- och trafikforskningsinstitut* anser att utredningens förslag innebär att en åtskillnad görs mellan ekonomi och verksamhetsmål. Vidare anser dåvarande *Verket för förvaltningsutveckling* att en renodling av budgetpropositionen i enlighet med det framlagda förslaget minskar möjligheterna för riksdagen att ifrågasätta den föreslagna inriktningen. Det medför enligt verket att årsredovisningen måste lämnas samtidigt med budgetpropositionen om inte riksdagens underlag för bedömning av de framtäysyftande förslagen i budgetpropositionen ska undergrävas.

Banverket framhåller att det krävs att delar av innehållet i myndigheternas årsredovisningar inarbetas i årsredovisning för staten om denna ska bli det centrala redovisningsdokumentet. *Riksrevisionen* (RiR)

pekar på behovet av en tydligare normering av årsredovisningen för staten. RiR anser att riksdagen bör reglera avgränsningar, uppställningsformer, redovisningsprinciper och former för åiterrapportering.

Utredningens förslag att regeringen till riksdagen i särskilda skrivelser ska beskriva utvecklingen inom olika samhällsområden och analysera effekterna av statens verksamhet kommenteras av få remissinstanser. *Statskontoret* och *RiR* tillstyrker förslaget, men anser att frågan om hur dessa skrivelser ska utarbetas bör beredas ytterligare. RiR hänvisar till de nedslående erfarenheterna av arbetet med resultatskrivelser.

Skälen för regeringens bedömning: I budgetpropositionen för 2005 angav regeringen att det i arbetet med att utveckla resultatredovisningen är angeläget att ha rimliga förväntningar på vad som kan åstadkommas med mer precisa målformuleringar och mer utvecklade resultatindikatorer. Statliga verksamheters karaktär är starkt skiftande. Målen inom vissa områden är svårare att precisera än andra och vissa verksamheter låter sig inte avspelas i lätt avläsbara indikatorer. Även om strävan är att utveckla redovisningen av statens verksamheter, dess kostnader och resultat, är det svårt att inom ramen för budgetprocessen varje år få exakta och fullständiga svar om varje myndighets och varje politikområdes måluppfyllelse.

Även Styrtutredningen berör kopplingen mellan finansiell information och resultatinformation. Utredningen avvisar föreställningen att information om resultaten under de närmaste föregående åren generellt ska omvandlas till förslag om vilka resurser som en verksamhet ska ha följande år. Detta får betydelse för vilken information regeringen ska lämna till riksdagen och i vilka dokument detta ska ske.

Förutsättningarna för regeringens arbete med att resultatstyra myndigheterna och deras verksamhet har ändrats i och med budgetpropositionen för 2009. Detta påverkar även regeringens redovisning av resultat. Verksamhetsstrukturen har utgått. Vidare har förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ändrats så att myndigheterna ska redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av deras instruktion och till vad regeringen, i förekommande fall, har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut. Därtill kommer att resultatredovisningen ska lämnas enligt en indelning som myndigheten bestämmer, om inte regeringen har beslutat annat.

I budgetpropositionen för 2009 anfördes att när det gäller stöd för begränsade förändringar bör underlag för prövning av en eller flera myndigheters uppdrag i huvudsak tas fram utanför berörd myndighet. Ett förslag om innehållet i och formerna för sådana externa analyser har lämnats av *Statskontoret* (se avsnitt 12.8). Genomgripande omprövningar av olika verksamheter kan också komma i fråga. Sådana omprövningar aktualiseras ofta till följd av en förändrad inriktning av politiken eller av yttre händelser. Det kan avse att ompröva ett statligt åtagande i sin helhet eller att i grunden pröva inriktningen och omfattningen av en myndighets uppdrag. Sådana omprövningar kan inte knytas till i förväg bestämda tidpunkter, utan det handlar om att säkerställa att Regeringskansliet, då frågan väckts, har tillgång till kompetens för att kunna bistå den politiska ledningen med att ta fram relevant beslutsunderlag.

Finansutskottet anförde i sitt betänkande över utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning att flera av förändringarna angående målen som föreslogs i propositionen är oklart motiverade och beklagade att det inte redovisas någon samlad strategi för hur resultatredovisningen är tänkt att fungera gentemot riksdagen (bet. 2008/09:FiU2). Utskottet konstaterade vidare att förslagen i budgetpropositionen inte innebär några förbättringar när det gäller tydlighet i målformuleringarna och användningen av resultatindikatorer.

I budgetpropositionen för 2010 anförde regeringen att en ökad grad av verksamhetsanpassning ställer högre krav på såväl regeringen som riksdagen. Det innebär bl.a. att regeringen har att överväga vilka mål som ska beslutas eller anges för olika utgiftsområden eller delar av utgiftsområden, vilka indikatorer/mått som ska användas samt vilken resultatinformation som bör lämnas vid olika tidpunkter för att skapa förutsättningar för en fullständig formaliserad dialog mellan riksdagen och regeringen om resultaten. Regeringens resultatredovisning syftar i första hand till att ge riksdagen möjlighet att bedöma i vilken grad beslutade eller angivna mål är uppfyllda.

Uppgifter om de resultat som uppnås inom statens alla verksamhetsområden kan inte ingå i en samlad årsredovisning för staten. Den statliga verksamheten är så omfattande och mångfacetterad att det inte går att på ett kortfattat och överskådligt sätt redogöra för alla resultat och effekter. Resultaten i den statliga verksamheten bör uppmärksammas i budgetprocessen. Budgetpropositionen är på de flesta områden det naturliga dokumentet för den löpande redovisningen av mål och resultat på olika områden.

I en del fall beslutas om mål för ett bredare verksamhetsområde och för en längre tidsperiod. Då bör en fördjupad resultatanalys ingå i den proposition där förslag om den framtida inriktningen lämnas. Regeringen kan också redogöra för mål och resultat utan att samtidigt några förslag till nya åtgärder lämnas. Sådan uppföljning av utvecklingen inom ett verksamhetsområde bör redovisas i en skrivelse till riksdagen. Formerna för denna resultatredovisning bör utvecklas vidare.

12.5 Former för statlig verksamhet

Regeringens bedömning: Myndighetsformen bör vara huvudregel för statlig verksamhet.

Det bör tydligt redovisas vilka överväganden som föranleder att myndighetsuppgifter anförtros till enskilda. Valet av annan organisationsform än myndighet bör omprövas med viss regelbundenhet. Inom många områden är de kompletterande insatserna av enskilda organ dock av stort värde.

Formerna och de rättsliga förutsättningarna för att överlämna uppgifter till enskilda bör inte förändras.

Myndigheter som inrättas bör som huvudregel inte ges ett tidsbegränsat mandat.

Utredningens förslag: Förvaltningskommitténs förslag (bilaga 7) överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Förvaltningskommittén föreslår dock att formerna för överlämnande bör regleras i lag. Något lagförslag som kunnat kommenteras av remissinstanserna har kommittén emellertid inte tagit fram. Kommittén föreslår vidare att när myndigheter inrättas bör dessa som huvudregel ges ett tidsbegränsat mandat.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag att myndighetsformen även fortsättningsvis bör vara huvudregel, däribland *Rättsmedicinalverket*, *Migrationsverket*, *Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*, *Riksgäldskontoret*, *Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll*, *Länsstyrelserna i Västra Götalands län* och i *Örebro län*, *Skogsstyrelsen*, *Sametinget*, *Sveriges lantbruksuniversitet*, *Patent- och registreringsverket*, *Energimyndigheten*, *Arbetsförmedlingen* samt *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen*. *Affärsverket svenska kraftnät* sympatiserar med ställningstagandet men tycker det är en brist att de affärsdrivande verkens ställning inte analyserats.

Ekonomistyrningsverket anser att man inte ska utforma någon huvudregel för det statliga åtagandet med myndigheter som förespråkad lösning. Huvudregeln bör vara att man utformar den lösning som för den aktuella förvaltningsuppgiften, för det specifika åtagandet, fungerar bäst. *Kammarkollegiet* anser att det redan förhåller sig på så sätt som beskrivs. Någon särskild reglering utöver vad som redan gäller torde inte behövas.

Naturhistoriska riksmuseet och *Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde* anser att det kan vara aktuellt med någon annan och mindre reglerad associationsform för kulturarvsförvaltande institutioner.

Det fåtal remissinstanser som särskilt kommenterar frågan om överlämnandet av uppgifter till enskilda tillstyrker genomgående utredningens förslag. *Sametinget*, *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen*, *Arbetsförmedlingen* och *Energimyndigheten* framhåller särskilt att lagreglering är lämpligt eller i vart fall bör övervägas. *Kammarkollegiet* anser att sådan lagreglering är överflödig. *Kammarkollegiet* instämmer i att när annan organisationsform än myndighetsformen övervägs för statlig verksamhet bör regeringen – eller i förekommande fall riksdagen – uttryckligen ange i vilken mån det offentligt rättsliga regelsystemet är tillämpligt. Kollegiet har dock uppfattningen att det redan förhåller sig på detta sätt. Någon särskild reglering, utöver vad som redan gäller vid överlämnande av myndighetsutövning, torde inte behövas.

En klar majoritet av remissinstanserna avstyrker förslaget om att myndigheter inrättas tidsbegränsat eller ställer sig tveksamma. Till dem som tillstyrker eller uttrycker sig mer positivt till förslaget hör *Riksgäldskontoret*, *Skatteverket*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Länsstyrelsen i Gävleborgs län*, *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Statens fastighetsverk*, *Vetenskapsrådet* och *Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad*.

Skälen för regeringens bedömning: Statlig verksamhet bör i huvudsak bedrivas i myndighetsform. Den grundsyn på valet av verksamhetsformer i staten, som regeringen tidigare har redovisat för riksdagen, ligger fast (prop. 1997/98:136). Kraven på offentlighet och

insyn och på tydliga ansvarskedjor tillgodoses. Offentlighetsprincipen och meddelarfriheten bidrar till öppenhet och insyn. Den enskilde ska kunna åberopa författningar och utgå från att myndigheterna garanterar en korrekt handläggning av ärenden som rör medborgarnas rättigheter och skyldigheter. Myndighetsformen ger en tydlig ansvarskedja: myndighetens ledning ansvarar inför regeringen som ansvarar inför riksdagen. Myndighetsformen är också flexibel. Den ger goda möjligheter att anpassa styrning och organisation till olika förutsättningar. Regeringen värnar en hög grad av autonomi för myndigheterna. Myndigheternas fristående ställning och långtgående befogenheter att besluta om hur de egna uppgifterna ska lösas är en viktig komponent i den svenska förvaltningen.

Det kan finnas goda skäl att anförtro privaträttsliga organ förvaltningsuppgifter, t.ex. när behovet av flexibilitet och effektivitet inte på ett bra sätt kan tillgodoses i myndighetsformen. Man bör därvid som huvudprincip skilja mellan å ena sidan styrande och policyinriktade uppgifter och å andra sidan ett operativt genomförande av tjänster som faller inom det allmännas ansvar. I det förra fallet bör myndighetsformen alltid vara huvudregel. När det gäller operativt genomförande kan det oftare vara påkallat att sådana uppgifter utförs av enskilda. På detta sätt tillvaratas på bästa sätt de särdrag som kännetecknar myndigheter och privaträttsliga organ.

Regeringen delar Förvaltningskommitténs uppfattning att det bör iaktas viss försiktighet när uppgifter anförtros andra organ än statliga myndigheter. Detta gäller både då sådana organ anförtros uppgifter som innebär myndighetsutövning, dvs. som faller under 11 kap. 6 § regeringsformen tredje stycket andra meningen, och när sådana organ på andra sätt involveras i förvaltningens arbete.

Regeringen delar inte uppfattningen att det därutöver behövs ytterligare författningsreglering. Det har inte påvisats att nuvarande ordning skulle leda till problem eller till att förvaltningsuppgifter överlämnas till enskilda på ett olämpligt sätt. Det är därför inte påkallat att föreslå ytterligare reglering eller förändringar i nuvarande reglering.

I prop. 2009/10:55 En politik för det civila samhället har regeringen nyligen utvecklat sin syn på de fristående organisationernas roll för folkstyret. Det handlar inte enbart om en levande demokrati utan också om värdefulla inslag av självförvaltning.

Ovan angivna skäl för myndighetsformen bör vara vägledande när man överväger att lägga förvaltningsuppgifter på enskilda, oavsett om de innefattar myndighetsutövning eller inte. En annan organisationsform bör vidare väljas endast när regeringen eller riksdagen bedömer att en sådan form är mer ändamålsenlig och bidrar till att just den aktuella uppgiften löses på ett bättre sätt.

Krav på rättssäkerhet, effektivitet och insyn måste alltid tillgodoses när förvaltningsuppgifter anförtros enskilda. Regeringen delar Förvaltningskommitténs uppfattning att regeringen och riksdagen, i varje enskilt fall när en förvaltningsuppgift anförtros på en enskild, bör ta ställning till i vilken utsträckning det offentligrättsliga regelverket ska vara tillämpligt. Beslut om att lägga ut förvaltningsuppgifter på enskilda ska alltid föregås av noggranna överväganden. Verksamhetens karaktär bör alltid vara avgörande för valet av organisationsform. Konsekvenser av valet av

organisationsform måste beaktas, så att statsmakterna inte avhänder sig möjligheter till styrning, insyn och kontroll av de verksamheter för vilka man ansvarar.

Det bör kontinuerligt följas upp hur uppgifter anförtros enskilda. I samband med att verksamheter som lagts ut på enskilda organ ses över, bör man alltid göra en förnyad bedömning av i vilken organisationsform verksamheten bör bedrivas. Om inte särskilda skäl talar för att verksamheten även fortsatt bör bedrivas i enskild form, bör uppgifterna överföras till en myndighet.

Ekonomistyrningsverket (ESV) fick i december 2008 i uppdrag att lämna förslag till generella principer för regeringens styrning, uppföljning och kontroll av organ som är fristående från staten, men som bedriver verksamhet som statsmakterna beslutat ska genomföras eller stödjas ekonomiskt. Bakgrunden till uppdraget är den kartläggning av organ med statliga åtaganden som ESV utfört på regeringens uppdrag och som redovisades i rapporten Att verka genom andra (ESV 2008:34). ESV föreslår i rapporten Att styra statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ (ESV 2009:30) ett antal principer som är utformade för att ge regeringen ett stöd i dess styrning, uppföljning och kontroll av verksamhet som utförs av privaträttsliga organ för statens räkning.

Regeringen delar inte Förvaltningskommitténs förslag att statliga myndigheter bör inrättas med ett tidsbegränsat mandat. Regeringen följer löpande sina myndigheter och lägger ner, ombildar och inrättar nya myndigheter i den utsträckning som anses mest lämplig för olika verksamheter vid olika tillfällen. Under mandatperioden har exempelvis 83 myndigheter avvecklats och 22 inrättats. Som flera av remissinstanserna pekar på skulle kommitténs föreslagna ordning med stor sannolikhet försvåra myndighetens arbete vad gäller exempelvis rekrytering och möjligheten att skapa långsiktiga relationer med myndigheter, näringsliv, kommuner och andra organisationer. Vidare finns det risk för att myndighetens ledning utvecklar ett kortsiktigt perspektiv som inte gynnar verksamheten på lite längre sikt.

I december 2008 överlämnade den s.k. Autonomiutredningen sitt betänkande Självständiga lärosäten (SOU 2008:104) till regeringen. Huvudförslaget i betänkandet är att universitet och högskolor ska upphöra att vara statliga myndigheter och i stället övergå i en ny offentligrättslig organisationsform. Betänkandet har remitterats. I remissyttrandena finns betydande skillnader i uppfattning om utredningens förslag. Frågan om verksamhetsformerna för universitet och högskolor bereds för närvarande i Regeringskansliet.

12.6 Myndigheternas ledningsform

Regeringens bedömning: Verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt bör vara utgångspunkten för valet av myndighetens ledningsform.

Utredningens förslag: Förvaltningskommitténs förslag (bilaga 7) överensstämmer till viss del med regeringens bedömning.

Förvaltningskommittén föreslår dock att grundläggande bestämmelser om myndigheternas ledningsformer bör regleras i lag. Något lagförslag som kunnat kommenteras av remissinstanserna har kommittén emellertid inte tagit fram.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är delade i sin syn på huruvida grundläggande bestämmelser om myndigheternas ledningsformer bör regleras i lag. Tretton myndigheter är i princip positiv till förslagen, däribland flera länsstyrelser och fackliga organisationer, *Smittskyddsinstitutet*, *Skogsstyrelsen*, *Sveriges lantbruksuniversitet* och *Patent- och registreringsverket*. *Kronofogdemyndigheten* anser att en tydlig ansvarsfördelning är bra, men för en enskild myndighet är det inte av avgörande betydelse om myndighetens ledningsformer regleras i myndighetsförordningen eller i lag. Tolv myndigheter avstyrker förslaget. *Kammarkollegiet* anser att olika ledningsformer snarare är en verkställighetsfråga än en lagstiftningsfråga och kan inte se vinsten med att lyfta regleringen från förordningsnivå till lagnivå. *Ekonomistyrningsverket* anser att den reglering av ledningsformerna som i dag finns i myndighetsförordningen är tillfyllest. *Rättsmedicinalverket* ställer sig tveksamt till behovet av att ytterligare reglera myndigheternas ledningsform. *Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingsarbete* anser att en lag med grundläggande bestämmelser om myndigheternas ledningsformer kan förhindra flexibla anpassningar till förändringar i omvärlden. Vissa remissinstanser behandlar inte specifikt frågan om ledningsform men avstyrker förslaget om en lag utifrån principiell grund, t.ex. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*.

Skälen för regeringens bedömning

Utgångspunkt för val av ledningsform

Av myndighetsförordningen framgår att förvaltningsmyndigheterna under regeringen som regel ska ledas av antingen en myndighetschef, en styrelse eller en nämnd. Myndighetens ledningsform anges i myndighetens instruktion eller i någon annan författning. Regeringen väljer den ledningsform som bäst gagnar verksamheten. Verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt är utgångspunkten för valet av ledningsform.

Enrådighetsmyndighet

I de allra flesta förvaltningsmyndigheter är det myndighetschefen som ansvarar för verksamheten inför regeringen. Ledningsformen lämpar sig i regel väl för verksamhet som i hög grad är styrd av lag, som i huvudsak är av rutinärende- och servicekaraktär, verksamhet av främjande karaktär eller en myndighet med ett litet finansiellt ansvar.

Regeringen väljer att inrätta ett insynsråd i vissa enrådighetsmyndigheter. Insynsrådets uppgift är att utöva insyn och att ge myndighetschefen råd. Insynsrådet har inga beslutsbefogenheter.

Insynsråd kan förekomma exempelvis då insyn i verksamheten av medborgare och politiker bedöms som särskilt angelägen eller när verksamheten har breda kontaktytor mot många olika grupper.

Drygt 100 förvaltningsmyndigheter leds för närvarande av en myndighetschef och en majoritet av dessa myndigheter har ett insynsråd.

Styrelsemyndighet

I vissa myndigheter väljer regeringen att inrätta en styrelse. Det är då styrelsen som ansvarar inför regeringen för verksamheten. Myndighetschefen ansvarar inför styrelsen för den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen utfärdar. Ledningsformen är lämplig för myndigheter som beslutar om medel i stor omfattning, myndigheter med stora anslag eller transfereringar, myndigheter som förvaltar stora tillgångar, forskningsintensiv eller kunskapsproducerande verksamhet eller verksamhet som i stor utsträckning påverkar näringsliv, kommuner, landsting.

I styrelsemyndigheter ska resultatet av internrevisionens granskning redovisas till styrelsen. Det är också styrelsen som beslutar om riktlinjer för internrevisionen, revisionsplan för internrevisionen, och åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen (2006:1228) bör som regel ledas av en styrelse eftersom internrevision då ges bäst förutsättningar att verka.

Ett 70-tal förvaltningsmyndigheter leds av en styrelse, varav omkring hälften är universitet och högskolor.

Nämndmyndighet

Nämnden ansvarar inför regeringen för verksamheten. Nämndmyndighetsformen kan förekomma för myndigheter med väl avgränsade frågor och ofta är uppgifterna reglerade i lag. Vissa nämnder har en domstolsliknande karaktär. Det är vanligt att en värdmyndighet sköter administrationen och anställer personal medan nämnden ansvarar för verksamheten. Om regeringen har bestämt att myndigheten ska ha ett eget kansli leds det i regel av en chef som ska följa de direktiv och riktlinjer som nämnden beslutar. Nämnden ansvarar inför regeringen för nämndens verksamhet oavsett om nämnden är knuten till en värdmyndighet eller om den har en chef för ett eget kansli.

Nämndmyndighetsformen bör även fortsättningsvis användas sparsamt och en förutsättning bör vara att ett kollektivt beslutsfattande är nödvändigt för den aktuella verksamheten.

Ett 40-tal förvaltningsmyndigheter leds av en nämnd.

Frågan om lagreglering

Förvaltningskommittén föreslår att grundläggande bestämmelser om myndigheternas ledningsformer ska ges i lag. Sådana ges i myndighetsförordningen men kommittén anser dem vara av sådan vikt att de bör meddelas i den föreslagna lagen. Några andra skäl anförs inte

och inte heller några mera konkreta förslag om vad som bör föreskrivas i lag. Frågan om en särskild lag behandlas i avsnitt 5.5.

Prop. 2009/10:175

12.7 Myndigheternas instruktion

Regeringens bedömning: Det bör för varje förvaltningsmyndighet – kommittéer och särskilda utredare undantagna – som regel finnas en förordning med instruktion för myndigheten. En sådan förordning kan vara gemensam för flera myndigheter med liknande verksamhet eller för flera myndigheter inom samma förvaltningsområde.

I instruktionen bör myndighetens ansvarsområde, uppgifter, ledningsform och andra för myndigheten specifika förhållanden regleras.

Instruktionen bör vara det grundläggande instrumentet i regeringens styrning av myndigheterna.

Utredningarnas förslag: Styretredningens förslag (bilaga 7) överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ett flertal av de närmare 80 remissinstanser som tydligt tagit ställning till förslaget delar utredningens uppfattning att instruktionen bör vara det grundläggande instrumentet i regeringens styrning.

Några myndigheter är mera avvisande. *Vägverket* anser att det är tveksamt om instruktionen är ett lämpligt dokument för att hantera mål som är uttryckta i ambitionsnivåer som kan ändras från år till år och varnar också för risken med att instruktionen blir överlastad. *Försvarsmakten* anser att det finns en risk att instruktionen kontinuerligt och kortsiktig förändras i takt med utvecklingen av regeringens politiska mål och ambitioner. *Arkitektmuseet* ställer sig tveksam och anser att prioriteringar och mål bör finnas i regleringsbrevet.

Skälen för regeringens bedömning: Myndigheternas instruktioner är ett grundläggande instrument i regeringens styrning och gäller tills vidare. Till skillnad från myndighetsförordningen (2007:515) och andra författningar som gäller flera myndigheter ska en myndighets instruktion tydliggöra den enskilda myndighetens uppdrag. Den ska formuleras i termer som svarar mot myndighetens befogenheter. I varje instruktion ska som regel myndighetens ansvarsområde, uppgifter, ledningsform och andra för myndigheten specifika förhållanden regleras. Detaljeringsgraden i instruktionen kan variera från myndighet till myndighet. Vissa krav kan uttryckas tämligen detaljerat. Uppgifter som är tidsbegränsade eller som kan förväntas att ändras inom en närmare framtid, mål, liksom uppgifter eller uppdrag där regeringen ser behov att vara utförlig i beskrivningen är exempel på sådant som vanligtvis inte regleras i instruktionen utan i annat beslut.

En kommitté eller en särskild utredare är en förvaltningsmyndighet av tillfällig karaktär. Arbetet regleras i kommittéförordningen (1998:1474) och en kommitté eller utredare har inte någon instruktion.

Myndigheten ska i enlighet med förordningen om årsredovisning och budgetunderlag från och med 2009 i sin årsredovisning redovisa och

kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion och till vad regeringen, i förekommande fall, har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut. Detta innebär att revisionen fortsättningsvis som regel görs med utgångspunkt i myndigheternas instruktion.

Regeringen gjorde en omfattande översyn av över 200 instruktioner under 2007 med syfte att förtydliga detta styrinstrument. Detta arbete fortsätter löpande och omfattar bl.a. att tydliggöra vissa myndigheters deltagande i EU-arbetet (se avsnitt 6), att precisera och avgränsa myndigheters informationsuppgifter (se avsnitt 5.3.3), myndigheternas säljverksamhet (avsnitt 7.5) och tjänsteexport (avsnitt 7.6).

12.8 Uppföljning, utvärdering och kontroll

Regeringens bedömning: Med utgångspunkt i bl.a. myndighetens årsredovisning bör som regel en årlig myndighetsdialog – dvs. en strukturerad genomgång av myndighetens resultat och verksamhet m.m. vid vilken myndighetens ledning och företrädare för regeringen deltar – genomföras.

När det inför vissa beslut fordras fördjupade analyser av en verksamhets effekter och effektivitet, bör de utföras av någon annan part än berörda myndigheter.

Stora krav ställs på Regeringskansliet och regeringens stabsmyndigheter att följa, sammanställa och bearbeta kunskap till stöd för de politiska beslutsprocesserna.

Utredningarnas bedömningar: Såväl Styrtredningens (bilaga 9) som Förvaltningskommitténs (bilaga 7) bedömningar överrensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Förvaltningskommittén föreslår dock att regeringen bör utreda behovet av och förutsättningarna för att bilda fristående funktioner med uppgift att utvärdera verksamheterna inom försvars- respektive energiområdet. Kommittén gör vidare bedömningen att det kan behövas nya utvärderingsmyndigheter på vissa områden.

Remissinstanserna: Huvuddelen av Styrtredningens remissinstanser bejakar utredningens förslag om vikten av åtskillnad mellan vilken information som behövs i olika beslutssituationer och vilka krav som kan ställas på olika slag av information. Det gället t.ex. *Statens meteorologiska och hydrologiska institut*, *Skatteverket* och *Totalförsvarets forskningsinstitut*. *Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering* tillstyrker förslagen och betonar vikten av extern utvärdering. *Statens kulturråd* anser att utredningens överväganden om politikens kunskapsunderlag och omprövning av statlig verksamhet tar upp ett antal centrala frågor. Flera remissinstanser betonar värdet av fristående utvärderingsinstitut, bl.a. *Svenskt Näringsliv*.

En majoritet av Förvaltningskommitténs remissinstanser instämmer i stort i utredningens bedömning om behovet av utvärderingar. *Kompetensrådet för utveckling i staten* påpekar att beslutsunderlaget inte enbart bör gälla utvärderingar utan även kartläggningar eller

utvecklingsförslag. Vidare framförs att användandet av nyckeltal för jämförelser och strategiskt arbete inom statsförvaltningen är en underutnyttjad möjlighet.

Flera länsstyrelser, *Länsstyrelserna i Kalmar, Västra Götalands, Värmlands, Örebro, Västmanlands* samt *Dalarnas län*, framhåller särskilt länsstyrelsens roll för uppföljning och utvärdering av den nationella politikens genomslag och dess konsekvenser för individer och företag på regional nivå. Remissinstanserna instämmer i stort att regeringen inte har tillräckliga resurser för att följa upp myndigheternas verksamhet i den mån det skulle vara önskvärt. Vidare instämmer de i att det är viktigt att verksamheterna utvärderas. *Kommerskollegium* anser tanken med utvärderingsmyndigheter tilltalande, men det viktiga är att utvärderingen sker. Även en annan organisationsform än myndighet kan ge önskat resultat. Dock finns ingen majoritet för att utveckla nya utvärderingsmyndigheter. Myndigheter inom försvaret och energiområdet avvisar tanken på fristående utvärderingsfunktioner. *Försvarsmakten* och *Försvarets materielverk* anser att det redan finns myndigheter som genomför utvärdering och uppföljning, t.ex. Riksrevisionen, Ekonomistyrningsverket och Statskontoret. *Energimarknadsinspektionen* anser att förslaget är allmänt hållet; t.ex. berörs inte vad som skulle utvärderas inom energiområdet. I brist på detta finner inspektionen det svårt att ha några synpunkter. *Statens skolinspektion* anser att en från verksamhetsansvarig myndighet skild utvärdering måste bedömas från fall till fall.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens behov av information varierar för olika verksamheter och i olika beslutssituationer. I den löpande styrningen och kontrollen av myndigheterna är information från myndigheterna själva central. Myndigheternas årsredovisningar, budgetunderlag och andra rapporteringar liksom information genom informella kontakter ger information som framför allt används i den löpande styrningen och kontrollen av myndigheter och verksamheter. Myndighetens ledning ansvarar för en tillförlitlig och rättvisande information.

Med utgångspunkt i bl.a. myndighetens årsredovisning bör som regel en årlig myndighetsdialog (tidigare benämnd mål- och resultatdialog), dvs. en strukturerad genomgång av myndighetens resultat och verksamhet m.m. vid vilken myndighetens ledning och företrädare för regeringen deltar, genomföras.

Myndighetsdialogen med myndighetscheferna, och i styrelsemyndigheter med styrelseordföranden och myndighetschefen tillsammans, är en viktig del i regeringens uppföljning av myndigheterna. Dialogen syftar till att följa upp myndigheternas verksamhet, ge en återkoppling och bedömning av resultatet och diskutera verksamheten i ett framåtriktat perspektiv. Varje år genomförs ca 200 myndighetsdialoger.

Inför vissa beslut, t.ex. vid förordnandet av ny myndighetschef, kan det fordras en djupare analys av hur ändamålsenlig en viss organisering är eller hur effektiva processerna inom ett område eller i en myndighet är. Sådana analyser utförs som regel av någon annan än berörd myndighet för att ge en opartisk bedömning. Stabsmyndigheter ska även med kort varsel kunna förse regeringen med nödvändiga underlag.

I syfte att effektivisera denna process och kvaliteten i denna typ av analyser gav regeringen 2007 Statskontoret i uppdrag att i samråd med Ekonomistyrningsverket och dåvarande Verket för förvaltningsutveckling utveckla förslag till externa myndighetsanalyser (dnr Fi2007/8016). I december redovisade Statskontoret uppdraget med förslag på en metod för myndighetsanalyser (Statskontoret 2008:17 och 2008:18). Under 2009 genomförde Statskontoret en myndighetsanalys av Länsstyrelsen i Gotlands län (dnr Fi2009/4335/OFA/SF). Statskontoret har regeringens uppdrag att under 2010 analysera Ungdomsstyrelsen, Sametinget, Skogsstyrelsen, Länsstyrelsen i Kalmar län och Länsstyrelsen i Västernorrlands län (dnr Fi2009/7941).

Grundläggande omprövningar av olika verksamheters existens, mål, medel etc. bör göras utifrån ett allsidigt underlag, från myndigheter, akademisk forskning, sektoriella forskningsinstitut, revisionsorgan och internationella instanser m.fl. Kommittéväsendet har en viktig funktion i att föra in kunskap och olika perspektiv i det politiska systemet och ska därför användas strategiskt i detta syfte.

Betydande krav ställs på Regeringskansliet och regeringens stabsmyndigheter att följa, sammanställa och bearbeta kunskap på ett sätt som stödjer de politiska beslutsprocesserna.

Regeringens utvärderingsresurser är fördelade på många olika myndigheter. Inom vissa områden finns fristående utvärderingsmyndigheter och inom andra inte. Dessa områden utvärderas då som regel av kommittéer, eller av Statskontoret. Skillnaderna beror bl.a. på att regeringens behov av information skiljer sig åt, t.ex. beroende på verksamheternas olikheter vad avser ekonomisk omfattning och risk.

12.9 Genomförande av organisations- och strukturförändringar

Regeringens bedömning: Den statliga förvaltningens organisation bör vara ändamålsenlig med en tydlig ansvarsfördelning. Processerna för organisationsförändringar bör vara effektiva och väl fungerande. Regeringen har tagit initiativ till en översyn av det stöd som finns inför och under genomförandet av förändringarna.

Former för att ta till vara och sprida erfarenheter av organisationsförändringar bör utvecklas.

Vid en organisationsförändring som innebär att verksamhet upphör bör huvudregeln vara att en särskild avvecklare ges i uppdrag att avveckla verksamheten.

Bakgrund

Strukturförändringar sker som regel genom att antingen inrätta en ny myndighet, föra över verksamhet till en annan myndighet/huvudman eller avveckla en myndighet.

När en myndighet ska inrättas utser regeringen som regel en särskild utredare som får i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av myndigheten. Utredaren ska vidta de åtgärder som krävs för att den nya myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet vid en viss tidpunkt. I uppdraget ingår bl.a. att lämna förslag till budgetunderlag, ingå nödvändiga avtal för myndighetens räkning och att bemanna myndigheten. Det kan ofta vara lämpligt att den särskilda utredaren är den som kommer att bli den nya myndighetens första chef.

Verksamhet förs från en myndighet till en annan

Om en myndighet ska avvecklas och dess verksamhet ska inordnas i en annan myndighet sker detta ofta genom att myndigheten som ska avvecklas ges i uppdrag att förbereda och genomföra överföringen av verksamheten till den mottagande myndigheten. Den mottagande myndigheten får vid samma tidpunkt i uppdrag att inordna verksamheten.

Avveckling av myndighet

I de fall man kan överblicka att en förändring kommer att innebära att personal blir övertalig tillkallas som regel en särskild utredare, en s.k. avvecklare, som får ansvaret för avvecklingen. Avvecklaren ges också ofta uppdraget att avveckla bl.a. lokaler och utrustning som inte ska övertas av någon annan myndighet. Att utarbeta en avvecklingsplan, planera och budgetera är exempel på uppgifter som också kan ingå i uppdraget. Avvecklaren blir chef för avvecklingsmyndigheten. Vid uppsägning på grund av arbetsbrist har anställda i staten, enligt det statliga trygghetsavtalet, en dubbel uppsägningstid enligt de regler som följer av lagen om anställningsskydd (LAS). Det innebär att merparten av de statsanställda har en uppsägningstid på tolv månader. Personalkostnaderna är således en stor del av avvecklingskostnaderna. En avvecklingsmyndighet verkar som regel under femton månader.

Personalen som blir berörd av förändringen

Den personal som blir berörd av en förändring ska bemötas med omtanke och respekt. Att bli föremål för en förändring som kan leda till en uppsägning kan vara omvälvande. Målet i det statliga trygghetssystemet, där Trygghetsstiftelsen är en viktig aktör, är att så långt möjligt skapa förutsättningar för att ingen anställd blir arbetslös till följd av arbetsbrist eller till följd av att arbetstagaren i samband med omlokalisering väljer att inte följa med till den nya orten. Hur respektive myndighet agerar får betydelse för hur staten uppfattas som helhet. Arbetsgivarverket ger stöd och råd till myndigheter under avveckling och till de utredare som förbereder inrättande eller avveckling av myndigheter.

Organiseringen av den statliga förvaltningen är ett viktigt styrinstrument för regeringen. Strukturförändringar kan genomföras på olika sätt, genom att inrätta myndigheter, föra över verksamhet till annan huvudman eller avveckla delar av eller hela myndigheter. Hur förändringarna genomförs är avgörande för att uppnå syftet med förändringarna och att begränsa kostnaderna. Syfte och motiv måste vara tydliga så att förändringen kan ske på ett korrekt och ändamålsenligt sätt. Erfarenheterna visar att omorganisationer med oklara syften och motiv riskerar att få såväl ekonomiska som personella konsekvenser. Att tillkalla en särskild utredare med ansvar för avvecklingen när övertalighet kan överblickas skapar goda förutsättningar för såväl en ny myndighets möjligheter att blicka framåt och därmed åstadkomma syftet med förändringen som ett bra omhändertagande av personalen.

Riksrevisionen har granskat avvecklingar av myndigheter och funnit att det i vissa fall saknas problem- och konsekvensanalyser vilket skapar ineffektivitet i avvecklingsarbetet. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att stärka stödet från stabsmyndigheterna vid avvecklingar (rapport 2008:18).

Strukturförändringarna inom statsförvaltningen kommer att fortsätta. Flera utredningar som kan leda till omstruktureringar pågår. För att förbättra genomförandet av strukturförändringar behöver erfarenheterna från de senaste åren tas till vara. Former för att på ett strukturerat sätt ta tillvara och sprida erfarenheter behöver utvecklas.

Ett arbete har inletts med att se över det stöd som finns inför och under genomförandet av förändringarna. Förändringar som innebär avveckling av verksamhet får ofta negativa effekter på medarbetares produktivitet, motivation och allmänna välbefinnande. Det är därför viktigt att beslutsunderlag innehåller en grundläggande analys med motiv till ombildning, nybildning eller avveckling och att tidigare omstruktureringar följs upp i syfte att systematiskt utveckla arbetsprocesserna.

13 Staten som arbetsgivare

13.1 Den arbetsgivarpolitiska delegeringen

Regeringens bedömning: Den långtgående delegeringen av de arbetsgivarpolitiska frågorna till Arbetsgivarverket och till myndigheterna ligger fast. Regeringen anger mål och delmål för de statliga arbetsgivarna som följs upp. Regeringen kommer även fortsättningsvis att ta arbetsgivarpolitiska initiativ inom prioriterade områden.

Bakgrund

År 1985 inleddes ett reformarbete i syfte att genomföra en omfattande delegering från regeringen till myndigheterna av befogenheter inom det

arbetsgivarpolitiska området. Utgångspunkten var att arbetsgivarpolitiken skulle anpassas till de olika myndigheternas verksamhet och bidra till en flexibel, rättssäker och effektiv statsförvaltning. Ombildningen av den statliga arbetsgivarorganisationen den 1 juli 1994 kan ses som en slutpunkt i dessa delegeringssträvanden.

Den statliga arbetsgivarpolitiken anger hur myndigheterna bör agera i egenskap av arbetsgivare gentemot de statligt anställda och deras fackliga företrädare. Ett syfte med den arbetsgivarpolitiska delegeringen är att myndigheterna ska använda arbetsgivarpolitiken som ett medel för att nå resultatmålen med högre effektivitet. Arbetsgivarpolitiken ska bedrivas så nära verksamheten som möjlig. En förutsättning för den arbetsgivarpolitiska reformen 1994 var beslutet om att införa ramanslag.

Två utvärderingar av den arbetsgivarpolitiska delegeringen har genomförts och redovisats för riksdagen, dels i budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1, utg.omr. 14, avsnittet 7.3), dels i budgetpropositionen för 2004 (prop. 2003/04:1, utg.omr. 2, avsnitt 6.4). I budgetpropositionen för 2004 redovisade regeringen sin bedömning att den arbetsgivarpolitiska delegeringen bör ligga fast.

Mål och delmål för de statliga arbetsgivarna

I budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1, utg.omr. 2, avsnitt 5.2) anges att målet för området Statliga arbetsgivarfrågor är en samordnad statlig arbetsgivarpolitik som säkerställer att kompetens finns för att nå verksamhetens mål. För att uppnå detta måste staten vara en attraktiv och föredömlig arbetsgivare. De statliga myndigheterna ska bedriva ett strategiskt arbete med sin kompetensförsörjning.

Sedan budgetpropositionen för 2006 anger regeringen årligen delmål för de statliga arbetsgivarna. För att följa upp utvecklingen inom verksamhetsområdet i förhållande till mål och delmål redovisar regeringen vilka indikatorer som i huvudsak används. Regeringen noterade i budgetpropositionen för 2010 (avsnitt 5.3.3) att utvecklingen är fortsatt positiv för samtliga delmål som har ställts upp för staten som arbetsgivare och där utvecklingen följs upp med angivna indikatorer. Löneskillnaderna mellan kvinnor och män fortsätter att sjunka liksom sjukfrånvaron i staten. Andelen kvinnor på ledande befattningar och andelen anställda med utländsk bakgrund har ökat. Löneutvecklingen i staten fortsätter att relativt väl följa utvecklingen på arbetsmarknaden i stort.

Skälen för regeringens bedömning

Regeringen anser att den arbetsgivarpolitiska delegeringen i grunden är riktig och att den påtagligt bidragit till effektivitetsökningar i staten. Löneökningarna på det statliga avtalsområdet har fortsatt hållits på en ur samhällsekonomisk synpunkt ansvarsfull nivå (se diagram 10 Löneutvecklingen av genomsnittliga löner i olika sektorer på arbetsmarknaden 1994–2008 i bilaga 23).

Den statliga arbetsgivarpolitiken utvecklas i samverkan mellan myndigheterna inom ramen för den statliga arbetsgivarorganisationen

Arbetsgivarverket. Samtliga statliga myndigheter som har arbetsgivaransvar är medlemmar i Arbetsgivarverket. Denna samverkan har bl.a. resulterat i en strategi för den statliga arbetsgivarpolitiken 2007–2010. Ett annat resultat är en strategi för mångfald i staten – Inkluderande synsätt. Regeringen noterar att dessa strategier hanterar arbetsgivarpolitiska frågor som väl svarar mot regeringens prioriteringar.

Regeringen har genom förvaltningspolitiska styr signaler till myndigheterna i förening med en aktiv uppföljning av arbetsgivarpolitiken, liksom särskilda åtgärder inom områden där utvecklingen så krävt, åstadkommit att myndigheterna har flyttat fram sina positioner som arbetsgivare.

Regeringen inrättade under 2003, mot bakgrund av stigande ohälsotal, Hälsa i staten, ett forum för ökad hälsa och lägre sjukfrånvaro i staten. Dess verksamhet avslutades under 2005. Under 2007 avslutades två större uppdrag inom området etnisk och kulturell mångfald. Ett regionalt utvecklingsprojekt om mångfald och antidiskriminering och ett projekt om en försöksverksamhet med avidentifierade ansökningshandlingar. Bägge projekten har utvärderats av Statskontoret (dnr Fi 2006/1496 respektive Fi 2006/227).

Regeringen beslutade 2008 att genomföra ett program för kvinnors karriärutveckling i syfte att öka andelen kvinnor på chefs- och expertfunktioner i staten. Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) leder detta program som pågår till och med den 31 december 2010.

Ett projekt om ett offentligt etos och värdegrundsfrågor i statsförvaltningen genomförs under 2010–2011, se vidare avsnitt 5.2.

I bilaga 23 lämnas dels en förteckning över aktörerna inom den statliga arbetsgivarpolitiken och deras verksamheter, dels en översikt över statens anställda.

13.2 Uppföljningen av myndigheternas arbetsgivarpolitiska arbete

Regeringens bedömning: De underlag som regeringen i dag har att tillgå ger tillräcklig grund för att bedöma såväl den enskilda myndighetens arbetsgivarpolitiska arbete som utvecklingen av den statliga arbetsgivarpolitiken i stort. När det gäller kompetensförsörjningen i staten bedömer regeringen att den i huvudsak fungerar väl.

Uppföljningen av arbetet med den strategiska kompetensförsörjningen kan dock utvecklas vidare.

Bakgrund

Regeringen har aviserat sin avsikt att regelbundet informera riksdagen om den statliga arbetsgivarpolitiska utvecklingen i stort (prop. 1997/98:1, utg.omr. 14).

Det uppföljningssystem som skapades efter den arbetsgivarpolitiska reformen 1994/95 har vidareutvecklats över åren och – i enlighet med den bedömning som redovisades i budgetpropositionen för 2004 (prop.

2003/04:1, utg.omr. 2), – knutits närmare budgetprocessen. Förutom respektive myndighets åiterrapportering – tidigare i särskild rapport, numera i dess årsredovisning – har Arbetsgivarverket i uppdrag att till regeringen redovisa statistik per myndighet och för staten totalt. Denna statistik har utvecklats och innehåller numera, utöver uppgift om antal anställda, kön, ålder, rörlighet och löneutveckling, uppgift om bl.a. antal visstidsanställningar och kvinnors andel av mäns lön.

Skälen för regeringens bedömning

Regeringen följer årligen upp utvecklingen inom verksamhetsområdet statliga arbetsgivarfrågor i förhållande till mål och delmål. En central del i uppföljningen är bedömningen av kompetensförsörjningen i staten. Förutom myndigheternas årsredovisningar finns följande underlag för bedömningen.

- Statskontoret har regeringens uppdrag att dels analysera myndigheternas arbete med kompetensförsörjningsfrågor, dels redovisa utvecklingen av sjukfrånvaron för staten totalt och per myndighet (dnr Fi2008/5789). Utvecklingen per myndighet framgår av respektive myndighets årsredovisning.
- Arbetsgivarverket och Konjunkturinstitutet genomför två gånger per år en konjunkturbarometer för den statliga sektorn i vilken myndigheter med minst tio anställda ingår. Här redovisas myndigheternas bedömningar av (eventuell) brist på lämpliga sökande och hur denna påverkar myndigheternas verksamhet. Vidare ingår frågor om personalomsättning och övertidsuttag.
- I samband med mål- och resultatdialogen följer regeringen årligen upp hur respektive myndighet tar sitt arbetsgivarpolitiska ansvar och därmed hur man hanterar sina kompetensförsörjningsfrågor. Underlagen inför denna dialog är en viktig del för regeringens bedömning.
- Arbetsgivarverkets statistik för staten totalt.
- Statens pensionsverks statistik avseende statliga tjänstepensionsförmåner såsom förekomsten av delpension, anställda som kvarstår i anställning efter sin pensionsålder, utvecklingen av nybeviljade sjukpensioner i staten m.m.

Med dessa underlag anser regeringen att man har ett tillräckligt underlag för att kunna bedöma såväl den enskilda myndighetens arbetsgivarpolitiska arbete som utvecklingen av den statliga arbetsgivarpolitiken i stort. När det gäller kompetensförsörjningen i staten bedömer regeringen att den i huvudsak fungerar väl. Denna bedömning delas av Statskontoret i rapporten Den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen (dnr Fi2009/4501).

För varje myndighet finns det underlag som – tillsammans med årsredovisningen – ger en fylligare bild av personalförsörjningen vid myndigheten och dess arbete med den strategiska kompetensförsörjningen. Hit hör, förutom Arbetsgivarverkets statistik för varje myndighet, bl.a. myndighetens budgetunderlag och dess risk- och sårbarhetsanalys.

Statskontoret betonar vikten av att regeringen noga följer upp myndigheternas arbete med den strategiska kompetensförsörjningen och framhåller de årliga mål- och resultatdialogerna som centrala.

Samlad uppföljning av myndigheternas redovisningar

En samlad uppföljning av myndigheternas redovisningar av kompetensförsörjningen för perioden 1997–2006 har genomförts inom Regeringskansliet. Denna uppföljning har i sin helhet följt en strikt dokumentanalys. Från och med 2003 redovisas kompetensförsörjningen i myndigheternas årsredovisningar, utifrån de krav som ställs i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Redovisningskvaliteten har varierat kraftigt mellan myndigheterna under denna tioårsperiod. I uppföljningen konstateras bl.a. att myndigheternas redovisningar av sin kompetensförsörjning generellt har genomgått en betydande förbättring under perioden. En bidragande orsak till detta kan vara dels att regeringen angivit delmål för de statliga arbetsgivarna, dvs. myndigheterna, dels att redovisningen av kompetensförsörjningen numera finns i årsredovisningen vilket gett en tydligare koppling till verksamheten.

En iakttagelse som gjorts är att när kompetensförsörjningen är en strategisk fråga för ledningen i en myndighet synes denna ofta präglas av tydlig styrning, delaktighet och en god framförhållning. Myndighetsledningens intresse och förmåga att se medarbetarnas betydelse i en kunskapsorganisation framstår härvid som den enskilt viktigaste faktorn. Någon skillnad i redovisningarna mellan små respektive stora myndigheter har inte iakttagits.

Enbart redovisningarna ger dock inte en tillräckligt samlad bild för regeringen att bedöma kompetensförsörjningen i staten. Regeringen behöver – utöver årsredovisningen – även tillgång till andra underlag för att kunna ges möjlighet att bedöma såväl enskilda myndigheter som staten totalt.

För varje myndighet finns redan i dag underlag som – tillsammans med årsredovisningen – ger en fylligare bild av kompetensförsörjningen. Hit hör, förutom Arbetsgivarverkets statistik, bl.a. myndighetens budgetunderlag samt risk- och sårbarhetsanalys.

Uppföljningen av arbetet med den strategiska kompetensförsörjningen kan utvecklas vidare

Inför Statskontorets årliga analys av den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen kan regeringen komma att ange fokusområde. Regeringen bedömer att en omfattande analys inte behöver genomföras årligen. I uppdraget till Statskontoret inför 2010 års redovisning anges att särskilt fokus ska vara på hur myndigheterna arbetar med mångfald. Delmålet för de statliga arbetsgivarna att den etniska och kulturella mångfalden bland anställda i staten ska öka på alla nivåer är utgångspunkt för detta.

Som ett led i regeringens arbete med att utveckla statsförvaltningen och den strategiska styrningen av myndigheter under regeringen har

Statskontoret på regeringens uppdrag tagit fram en modell och metod för att analysera myndigheter utifrån ett helhetsperspektiv, se avsnitt 12.8. Myndighetsanalysen, som innefattar kompetensförsörjningen, bör härvid kunna utgöra ett viktigt komplement i bedömningen av den enskilda myndighetens arbete med kompetensförsörjningen.

13.3 Kompetensförsörjning för framtidens statsförvaltning – staten som föredömlig och attraktiv arbetsgivare

Regeringens bedömning: Det är angeläget att de statliga arbetsgivarna arbetar strategiskt med sin kompetensförsörjning. De bör utveckla formerna för att marknadsföra staten som en attraktiv arbetsgivare. Hur myndigheterna agerar är den enskilda myndighetens ansvar. Detta kan ske enskilt eller i samverkan, bl.a. genom Arbetsgivarverket.

Utredningens förslag och bedömning: Förvaltningskommitténs förslag och bedömning (bilaga 7) överensstämmer delvis med regeringens bedömning.

Förvaltningskommittén anser dock att det finns anledning att särskilt lyfta fram frågan om den nuvarande och framtida kompetensförsörjningen av chefer i myndigheterna. Förvaltningskommittén pekar på betydelsen av att myndigheterna har chefsutvecklingsprogram och chefspolicy dels för att utveckla och behålla goda chefer och ledare, dels för att attrahera, rekrytera och utveckla chefer.

Förvaltningskommittén föreslår därutöver att myndigheterna i sitt rekryteringsarbete i större utsträckning ska gå ut och möta studenter på universitet och högskolor. Myndigheterna behöver i större utsträckning skapa intresse för sin verksamhet och erbjuda studenter praktikplats under studietiden. Myndigheter med rekryteringsbehov kan överväga att, enskilt eller i samarbete, erbjuda nytexaminerade studenter att arbeta som aspiranter vid myndigheterna.

Remissinstanserna: Generellt delas utredningens bedömning i stort av remissinstanserna, att kompetensutveckling och rekrytering av chefer samt nyrekrytering av medarbetare är två av de viktigaste frågorna för den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen. Stora pensionsavgångar kommer ställa stora krav på myndigheterna.

Enligt *Datainspektionen* blir det svårt för små myndigheter att leva upp till förslagen, utan att ansvaret för genomförandet läggs på en myndighetsgemensam funktion alternativt större myndigheter. *Folkhälsoinstitutet* anser att problemen kring framtida kompetensförsörjning beskrivs utan att konkreta förslag till åtgärder formuleras. *Riksgäldskontoret* instämmer delvis, men håller inte med om att kompetensförsörjningen i staten i huvudsak fungerar väl. Kontoret ser svårigheter att rekrytera och behålla kompetens inom sektorer som tävlar om samma kompetens som behövs i det privata näringslivet. Enligt *Tullverket* kan gemensam kompetensförsörjning och kompetensutveckling vara svårt då behoven skiljer sig åt mellan myndigheterna. *Arbetsgivarverket* anser att det inte är helt tydligt till vem förslagen riktar sig. *Livrustkammaren*

avstyrker förslagen i sin helhet; de anser att förslagen innebär detaljreglering från regeringsnivå.

En majoritet av remissinstanserna som yttrat sig, ställer sig i stort sett positiva till förslaget att myndigheterna ska gå ut och möta studenter på universitet och högskolor samt erbjuda dessa praktikplatser under studietiden. Flera remissinstanser understryker vikten av att attrahera yngre arbetskraft; bl.a. *Statistiska centralbyrån* och *Patent- och registreringsverket* framför att de redan arbetar med detta. Enligt *Sida* kan detta åstadkommas genom bättre marknadsföring och information samt genom att tydliggöra möjliga karriärvägar. *Skatteverket* för även fram vikten av att attrahera andra grupper, t.ex. de med längre utbildnings- och yrkeserfarenhet. *Skogsstyrelsen* instämmer i att myndigheterna måste bli mer aktiva i sin profilering gentemot universitet och högskolor. *Statens fastighetsverk* föreslår ett tydligt uppdrag att samverka med universitet och högskolor och att tillskapa aspiranttjänster. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att det bör ske gemensamma ”marknadsföringsåtgärder” gentemot studenter på högskolorna, där ett traineeprogram bör ordnas, där myndigheter ges ekonomiskt utrymme att ta in och utveckla aspiranter. Enligt *Riksgäldskontoret* saknar många myndigheter ett attraktivt erbjudande till nyutexaminerade studenter. Det finns stora brister och en analys som utredningen missar.

Länsstyrelserna i Uppsala och *Västra Götalands län* samt *Uppsala universitet* har goda erfarenheter av praktikplatser och skulle välkomna ett mer aktivt arbete på detta område från myndigheternas sida. *Kammarkollegiet* anser att förslaget är värt att ta fasta på, men möjligheterna att realisera detta är inte särskilt gynnsamma. Även *Länsstyrelserna i Hallands, Dalarnas* och *Jämtlands län* anser att förslaget kan vara svårt att genomföra av ekonomiska orsaker. *Arbetsgivarverket* framhåller att det strider mot den arbetsgivarpolitiska delegeringen att regeringen och riksdagen beslutar om att praktik/aspirantplatser ska finnas på myndigheter. *Skolinspektionen* avvisar förslaget då det anser att det är en orimlig detaljstyrning som även står i motsats till utredningens inledande konstaterande att myndigheterna ska ha stor handlingsfrihet att utföra sina uppgifter. *Lunds universitet* och *Sveriges lantbruksuniversitet* anser att förslaget inte är tillräckligt utvecklat utan måste belysas ytterligare. *Swedac* tror att betoning av bra chefskap och utbildningsmöjligheter är viktigare komponenter för framtida rekrytering än praktikplatser och aspiranttjänster.

Skälen för regeringens bedömning: Under perioden 2010–2019 beräknas ca 64 300 personer i statsförvaltningen, motsvarande ungefär en fjärdedel av de statsanställda, uppnå pensionsålder. Staten måste kunna nå den kompetens man behöver i dag och vara rustad för att attrahera kommande generationer.

Den statliga sektorn är mycket varierad och av alla yrken kan man hitta de flesta inom staten. Allt från brottsbekämpning och fredsarbete till planering av infrastruktur och kulturfrågor. Staten kan erbjuda intressanta och utvecklande arbetsuppgifter som kan innebära möjlighet till internationell arbetslivserfarenhet. Som statstjänsteman arbetar man ytterst på uppdrag av medborgarna.

Den statliga sektorn har anställda med hög utbildningsnivå, en jämn könsfördelning och en låg sjukfrånvaro. Staten har den högsta ökningstakten i jämförelse med den övriga arbetsmarknaden, när det gäller nyanställda med utländsk bakgrund.

För att staten ska kunna nå den kompetens man behöver i dag och vara rustad för att attrahera kommande generationer måste de statliga arbetsgivarna bli bättre på att kommunicera dessa förhållanden. Det kan ske enskilt eller i samverkan bl.a. genom Arbetsgivarverket. En viktig del i marknadsföringen av staten är också att kommunicera de olika förmåner och villkor som gäller för anställda i staten och lokala arbetsgivares möjlighet att åstadkomma en individuell lösning för de anställda.

Den av regeringen aviserade chefspolicyen avser att inspirera myndigheterna och deras arbete med chefsförsörjningsfrågor samt synen på det statliga ledarskapet och möjligheter till karriär inom staten.

13.4 Utnämningmakten

Regeringens bedömning: Det bör inte ske någon ytterligare lagreglering av beredningskraven i den process som föregår anställningar som beslutas av regeringen.

Utredningens förslag: Förvaltningskommitténs förslag (bilaga 7) överensstämmer inte med regeringens bedömning. Förvaltningskommittén föreslår att grundläggande beredningskrav i den process som föregår utnämningar bör regleras i lag. Något förslag till lag som har kunnat kommenteras av remissinstanserna har dock kommittén inte tagit fram.

Remissinstanserna: *Pliktverket, Smittskyddsinstitutet, Riksgäldskontoret, Skogsstyrelsen, Patent- och Registreringsverket* samt *Diskrimineringsombudsmannen* tillstyrker lagreglering. Även *SACO* och *Jusek* stöder förslaget. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* har inget emot utredningens förslag och bedömningar. *Centrala Studiestödsnämnden* håller med om att det kan finnas skäl att införa tydligare bestämmelser om vilka beredningskrav som ska föregå utnämningar.

Rikspolisstyrelsen instämmer i att regeringen bör ha förutsättningar att tillämpa en differentierad styrning av myndigheterna. Innan det finns några lagförslag är det dock svårt att bedöma vilket mervärde en lag skulle få. *Rättsmedicinalverket* ser positivt på att tydliggöra processen, men undrar om inte syftet med öppenhet likaväl kan åstadkommas om regleringen görs i en förordning. Även Arbetsgivarverket ser positivt på att processen tydliggörs men avstyrker lagreglering. *Sveriges Lantbruksuniversitet* påminner om att detta förfarande finns inom den akademiska världen vid tillsättning av högre anställningar men tar inte ställning till förslaget eftersom det inte finns något förslag till lagtext.

Kammarkollegiet anser att det kan ifrågasättas om grundläggande beredningskrav behöver vara lagreglerade eller om det är tillräckligt med interna regler inom Regeringskansliet. *Tullverket* avstyrker förslaget då det inte tydligt framgår vad som ingår i de grundläggande beredningskraven och därmed ska regleras i lag. Hänsyn bör även tas till

de slutsatser som finns i betänkandet Sekretess vid anställning av myndighetschefer (SOU 2009:4). *Ekonomistyrningsverket* anser att beredningsprocessen i Regeringskansliet redan i dag är tillräckligt reglerad och det saknas skäl att lagfästa denna. *Vetenskapsrådet* anser att argumenten för lagreglering inte är övertygande. *Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad* anser att genomarbetade beredningsrutiner borde vara tillräckligt.

Skälen för regeringens bedömning: Av 11 kap. 9 § regeringsformen följer att anställning vid en domstol eller vid en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen beslutas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Utvecklingen har inneburit att regeringens utnämningssmakt numera omfattar beslut om anställning av myndighetschefen m.fl. anställningar, exempelvis överdirektörer och länsråd. Övriga anställningar beslutas av respektive myndighet. Vid anställningar inom staten ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Närmare bestämmelser om anställningar inom staten finns i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Enligt 4 § LOA ska skickligheten sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

Enligt 4 § anställningsförordningen (1994:373) ska myndigheten utöver skickligheten och förtjänsten också beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål.

Enligt 3 kap. 9 § diskrimineringslagen (2008:567) ska, när det på en arbetsplats inte råder en i huvudsak jämn fördelning mellan kvinnor och män i en viss typ av arbete eller inom en viss kategori av arbetstagare, arbetsgivaren vid nyanställningar särskilt anstränga sig för att få sökande av det underrepresenterade könet. Arbetsgivaren ska försöka se till att andelen arbetstagare av det underrepresenterade könet efter hand ökar. Bestämmelsen anger vidare att första stycket inte ska tillämpas, om särskilda skäl talar emot sådana åtgärder eller åtgärderna rimligen inte kan krävas med hänsyn till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt.

Regeringen har i skrivelsen Utnämningsspolitiken (skr. 2009/10:43) närmare redogjort för bl.a. rekryteringsförfarandet vid anställning av myndighetschefer.

Regeringen anser att den författningsreglering som finns är tillräcklig för att regeringen ska kunna utnämna chef för respektive myndighet. Regeringen ser inget behov av att lagreglera att grundläggande beredningskrav iakttas i den process som föregår utnämningar.

13.5 Ställföreträdande myndighetschef

Regeringens bedömning: Anställning vid myndighet som ställföreträdande, biträdande eller vice myndighetschef bör inte förekomma.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt 24 § myndighetsförordningen (2007:515) ska en myndighetschef ha en ställföreträdare som tjänstgör i chefens ställe när han eller hon inte är i tjänst. Det är myndighetschefen, eller i förekommande fall styrelsen, som självständigt avgör vem som ska förordnas vara ställföreträdare i övriga fall och bestämmer om det ska vara ett tidsbegränsat uppdrag eller om förordnandet ska gälla tills vidare. Det är brukligt att ställföreträdaren är en av cheferna på nivån närmast under myndighetschefen.

Om myndigheten har en överdirektör, är överdirektören myndighetschefens ställföreträdare. Vilka myndigheter som har överdirektör framgår av respektive myndighets instruktion. En överdirektör anställs av regeringen (23 §).

Ansvar för myndigheternas inre organisation är sedan länge delegerat till myndigheterna. Det innebär att myndighetscheferna själva utser sina närmaste medarbetare. För en efterträdare till en befintlig myndighetschef inskränks dock möjligheten att själv förordna en ställföreträdare om det finns en anställd sådan med någon av titlarna ställföreträdande, biträdande eller vice myndighetschef. Sådan anställning bör därför inte förekomma.

13.6 Statliga tjänstepensionsfrågor

Bakgrund

Statliga tjänstepensioner och andra avtalsförsäkringar regleras huvudsakligen genom kollektivavtal mellan de centrala parterna på det statliga avtalsområdet. Arbetsgivarverket ingår de statliga pensionsavtalen för myndigheternas räkning varefter Statens pensionsverk (SPV) ansvarar för beräkning och fastställande av pensionsförmån samt för utbetalning av pensionerna. Nu gällande Pensionsavtal för arbetstagare hos staten m.fl. (PA 03) ersatte den 1 januari 2003 Pensionsplan för arbetstagare hos staten m.fl. (PA-91) som övergångsvis gäller för vissa anställda.

I förordningar som hänvisar till de statliga pensionsavtalen regleras villkoren för statsråd och generaldirektörer m.fl. chefer i statsförvaltningen. Genom förordningen (2003:56) om tjänstepension och tjänstegrupplivförsäkring för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning (PISA-förordningen) omfattas även en del anställda utanför den statliga sektorn av de statliga tjänstepensionsavtalen med de tillägg och undantag som framgår av förordningen. Som exempel kan nämnas anställda inom företrädesvis det statsunderstödda teater-, dans- och musikområdet samt vissa utlandsskolor med flera.

13.6.1 Finansieringen av de statliga avtalsförsäkringarna

Regeringens bedömning: Den nuvarande utformningen av försäkringsmodellen för statens avtalsförsäkringar ger myndigheterna tillfredsställande planeringsförutsättningar.

Skälen för regeringens bedömning: Statens avtalsförsäkringar består av den statliga tjänstepensioneringen, grupplivförsäkringen och personskadeförsäkringen samt pensionsersättning och särskild pensionsersättning enligt det statliga trygghetsavtalet. Finansieringen och redovisningen av förmånerna sker inom ramen för en försäkringsmodell som infördes 1998. Det är endast de förmånsbestämda pensionerna och ersättningarna som omfattas av försäkringsmodellen. De avgiftsbestämda förmånerna faller utanför denna.

Modellen tillkom som ett led i målsättningen att myndigheterna ska ha det fulla kostnadsansvaret för förändringar i anställningsvillkoren. Den grundläggande principen är att myndigheterna ska betala för avtalsförmånerna enligt motsvarande principer som gäller på den övriga arbetsmarknaden så att kostnaderna blir jämförbara. De premier som myndigheterna betalar redovisas under en inkomsttitel på statsbudgeten och förmånerna som betalas ut belastar ett särskilt anslag. Inkomsterna på inkomsttiteln motsvarar inte utgifterna på anslaget beroende på att premierna avser kostnaden för intjänad pensionsrätt och uppkomna försäkringsfall under ett visst år, medan anslaget belastas med de förmåner som betalas ut under samma år. Statens pensionsverk (SPV) redovisar försäkringstekniska avsättningar för förmånerna i sin balansräkning. Avsättningarna balanseras av en särskild tillgångspost på statsbudgeten, och på tillgångsposten beräknas en avkastning. Någon extern fondering sker inte. Resultatet i försäkringsrörelsen regleras mot en återbäringsfond, vars storlek påverkar premiesättningen.

Försäkringsmodellen var ett led i fullföljandet av ramanslagsreformen med myndigheternas självständiga arbetsgivaransvar och Arbetsgivarverkets nya roll. Regeringen har vid några tillfällen rapporterat till riksdagen om modellens utveckling, bl.a. i budgetpropositionerna för 1999, 2000 och 2005 samt i 2004 års ekonomiska vårproposition. Fram till den 1 juli 2004 ansvarade Nämnden för statens avtalsförsäkringar för modellen. Den 1 juli 2004 övergick ansvaret till SPV.

En avsikt med modellen var att förstärka myndigheternas kostnadsansvar för sin verksamhet. Redan när modellen infördes ansågs det önskvärt att den skulle kunna förändras så att den gav myndigheterna bättre möjligheter att förutse sina kostnader.

Försäkringsmodellen regleras bl.a. i förordningen (1997:908) om premier för statens avtalsförsäkringar. Inledningsvis utsattes systemet med försäkringsmässiga premier för kritik för att det försvårade myndigheternas planeringsförutsättningar. En utredning tillsattes som såg över modellen. I enlighet med förslag i utredningsbetänkandet Översyn av försäkringsmodellen för de statliga avtalsförsäkringarna (SOU 2003:85) justerades modellen i flera avseenden. Systemet för beräkning och betalning av premier förändrades genom att systemet med preliminära och slutliga premier ersattes av ett system med månatliga definitiva premier. Modellens avkastning kopplades till en långsiktig ränta i stället för en portföljmodell bestående av aktier och obligationer för att uppnå en jämnare avkastning och därmed en jämnare premienivå. Genom kollektivavtalet PA 03 ersattes livränteteknik med fribrevsteknik. Förändringarna har förbättrat myndigheternas planeringsförutsättningar.

Regeringens bedömning: En särskild utredare bör utses för att genomföra en översyn av anställningsvillkoren för chefer i statsförvaltningen.

Den praxis med lönesamordning som tillämpats övergångsvis för dem som omfattas av tidigare chefspensionsförordningar fasas ut.

Bakgrund

- Avgångsförmåner för statsråd och generaldirektörer m.fl. regleras genom
- förordningen (AgVFS 2003:1B 1) om inkomstgaranti och tjänstepension för statsråd (statsrådspension),
 - förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning (avgångsförmånsförordningen),
 - förordningen (1995:1038) om statliga chefspensioner m.m. (chefspensionsförordningen),
 - förordningen (1991:1160) om förordnandepension m.m. (förordnandepensionsförordningen) samt de statliga tjänstepensionsavtalen,
 - pensionsplan för arbetstagare hos staten m.fl. (PA-91),
 - pensionsavtal för arbetstagare hos staten m.fl. (PA 03).

I förordningarna föreskrivs att de statliga tjänstepensionsavtalen gäller med de tillägg och undantag som framgår av förordningarna. Statsrådspensionsförordningen är ett komplement till reglerna i avgångsförmånsförordningen. Förordnandepensionsförordningen och Chefspensionsförordningen gäller övergångsvis för dem som den 31 december 2002 omfattades av förordningarna och senast den 31 mars 2003 meddelade att de valde att stå kvar på dem. Av bilaga till förordningarna framgår vilka chefskategorier som har rätt till förmånerna.

Avgångsförmånerna omfattar ålderspension och chefspension samt inkomstgaranti eller avgångsvederlag.

Villkoren för avgångsvederlag och chefspension eller inkomstgaranti innebär i huvudsak att en myndighetschef som efter sex års oavbruten chefsanställning inte erbjuds fortsatt anställning, och inte blir berättigad till chefspension eller inkomstgaranti, har rätt till avgångsvederlag. Avgångsvederlaget utgörs av den pensionsgrundande lönen i anställningen och betalas ut under 24 månader. Vederlaget ska minska med inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete. Vederlaget är pensionsgrundande i det allmänna pensionssystemet men inte i det statliga tjänstepensionssystemet. En myndighetschef som har fyllt 55 år och inte erbjuds fortsatt anställning har rätt till chefspension eller inkomstgaranti i stället för avgångsvederlag om han eller hon har minst sex års oavbruten chefsanställning.

En myndighetschef som har fyllt 62 år och har minst tolv års oavbruten chefsanställning kan avböja ett erbjudande om fortsatt anställning och får då rätt till chefspension eller inkomstgaranti.

För hel chefspension och inkomstgaranti krävs sammanlagt minst tolv års anställning som generaldirektör (eller motsvarande), statsråd eller statssekreterare. För den som inte har tolv års chefsanställning minskas chefspensionen och inkomstgarantin med 0,625 procentenheter för varje helt kvartal som fattas upp till tolv år. Chefspensionen eller inkomstgarantin minskas dock aldrig med mer än 15 procentenheter, eftersom en sådan förmån inte utgår till en person som innehaft en sådan anställning mindre än sex år. Utbetalningarna från chefspensionen och inkomstgarantin minskas vidare med inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete.

Från 65 års ålder räknas chefspension och inkomstgaranti om till en förmånsbestämd ålderspension enligt PA-91 eller PA 03. För hel förmånsbestämd ålderspension krävs enligt PA-91 tolv år som chef eller minst 30, med statlig tid, samordningsbara tjänsteår, för hel förmån enligt PA 03 krävs minst 30 statliga tjänsteår.

Skälen för regeringens bedömning

Samordning av chefspension eller inkomstgaranti med annan inkomst

Syftet med samordning mellan lön och pension är att förhindra att någon ska kunna uppbära dubbla förmåner, både lön och pension. Det har ansetts särskilt stötande när förmånerna betalas av allmänna medel.

När det gäller inkomstgaranti och motsvarande chefspension betraktas möjligheten till pension före den normala pensionsåldern som en trygghet för dem som annars riskerar att stå utan inkomst när en tidsbegränsad anställning upphör. Om arbetstagaren får en ny anställning samordnas utgående förmåner antingen på pensionssidan eller lönesidan.

Systemet med lönesamordning är komplext. Om lönen förändras eller om andra inkomster tillkommer måste reduceringen justeras (något som medför merarbete för Statens pensionsverk och anställningsmyndigheten). Den enskilde måste för att få allmän pension beräknad på sin faktiska lön ange lönenivån till Skatteverket i samband med deklarationen. Ett ur verksamhetssynpunkt principiellt problem är att individens lönekostnad inte synliggörs hos anställningsmyndigheten. Genom lönesamordning betalar myndigheten arbetsgivaravgifter på en reducerad lönedel. Den sålunda oreducerade inkomstgarantin eller chefspensionen belastas i stället med en särskild löneskatt som påförs ett annat anslag på statsbudgeten.

När avgångsförmånsförordningen 2003 ersatte chefspensionsförordningen innebar det flera förändringar av regelverket, bl.a. utmönstrades lönesamordning. De arbetstagare som omfattades av chefspensionsförordningen fick vid övergången välja att stå kvar på förordningens regler. De innebar att möjligheten till lönesamordning fortsatte att gälla för en grupp chefer i staten. Av dem har i dag tolv personer lönesamordning. Regeringen beslutar inte längre om lönesamordning. Antalet personer med lönesamordning är således begränsat till dem som har beslut om lönesamordning till dess att de får nya anställningar eller uppnår pensionsåldern.

Nuvarande avgångsförmåner för chefer inom staten tillkom i en tid då regleringen av anställningsvillkor för statliga anställningar i högre grad än i dag skilde sig från vad som gällde på den privata och kommunala arbetsmarknaden. Fortfarande finns för statsanställda anställningsvillkor som skiljer dem från privatanställda och anställda i kommuner och landsting.

Under de senaste 25 åren har synen på anställningsvillkoren i staten förändrats och villkoren anpassats till vad som gäller för övriga arbetsmarknadssektorer. Avgångsförmåner för chefer i statsförvaltningen har inte i samma utsträckning följt med i denna utveckling. Förslag till mer moderna avgångsförmåner presenterades i LOA-utredningens huvudbetänkande Enklare regler för statsanställda (SOU 1992:60, jfr. prop. 1993/94:65, s. 47–49). Regeringen ser i dag goda skäl till att som en del av den pågående reformering av utnämningsspolitiken även se över anställningsvillkoren och avgångsförmånerna i syfte att pröva om dessa uppfyller regeringens ambition att de ska vara öppna, tydliga och ändamålsenliga. En särskild utredare bör utses för att genomföra en översyn av nuvarande regelverk.

13.6.3 Avtalsreglerade avgångsförmåner

Regeringens bedömning: Ordningen med avtalsreglerade avgångsförmåner på den statliga arbetsmarknaden fungerar i allt väsentligt väl.

Skälen för regeringens bedömning: För dem som inte omfattas av förordningsreglerade avgångsförmåner finns det möjlighet att få del av motsvarande förmåner genom ett beslut av regeringen eller av Arbetsgivarverket. Det avtalsreglerade området omfattar dels Avtal om regeringsbeslut om avlöningsförmåner m.m. för vissa högre anställningar m.fl. (Frikretsavtalet) som reglerar möjligheten för regeringen att frångå pensionsvillkoren i pensionsavtalen för staten (PA-91 och PA 03), dels en möjlighet för arbetsgivaren, dvs. regeringen eller Arbetsgivarverket att med stöd av § 33 i PA 03, besluta om förmånligare villkor än vad som följer av pensionsavtalet.

De avgångsförmåner som avses är främst inkomstgaranti enligt reglerna i avgångsförmånsförordningen. Regeringen har under åren utvecklat en praxis som grundar sig på kriterierna i det s.k. verksledningsbemyndigandet (prop. 1986/87:99). Enligt kriterierna ska den anställde uppnått 62 års ålder för att kunna ansöka om avgångsförmån och anföra ett särskilt skäl. Exempel på särskilda skäl är dokumenterade hälsoproblem eller att en myndighet avvecklas och chefen inte erbjuds fortsatt anställning/förordnande i den nya myndigheten eller annat skäl som ligger i verksamhetens intresse. Kostnaden för en avgångsförmån som beslutas av regeringen bör inte belasta myndigheten. Beroende på om en avgångsförmån följer av frikretsavtalet eller 33 § i Pensionsavtal för arbetstagare hos staten m.fl. (PA 03) finansieras avgångsförmånen i det förra fallet från anslaget Statliga tjänstepensioner m.m. och i det senare fallet av respektive

myndighets medel. Ur verksamhetssynpunkt bör den som beslutar om en förman också stå för kostnaden. Det innebär att nuvarande finansiering är väl avvägd.

13.6.4 Avgångsförmaner i andra fall

Regeringens bedömning: Inom ramen för den utredning som regeringen avser att tillsätta ska en översyn göras av om det s.k. verksledningsbemyndigandet ska bestå och i så fall i vilken form.

Skälen för regeringens bedömning: Som ett komplement till de förordningsreglerade och avtalsreglerade avgångsförmanerna finns en möjlighet för regeringen att genom det s.k. verksledningsbemyndigandet (prop. 1986/87:99) möjliggöra för vissa chefskategorier under myndighetschefsnivå, dvs. avdelningschefer, departementsråd och motsvarande, att gå i pension före anställningstidens utgång. Regelverket är till sin ordalydelse och begreppsapparat otidsenligt. Det bärs i dag upp av den praxis som regeringens beslut bildat genom åren. Bemyndigandet har varit till nytta för regeringen och bör omformuleras så att dess ordalydelse är anpassad till dagens situation. En översyn av bemyndigandet planeras inom ramen för den utredning som aviseras i avsnitt 13.6.2.

14 Vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen

14.1 Förutsättningarna för vidareutnyttjande av information behöver förbättras

Regeringens bedömning: En stor del av den information som finns hos kommunala och statliga myndigheter utgör en samhällsgemensam resurs av stort värde för medborgarna, företagen och det civila samhället. Regeringen anser att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att tillgodogöra sig värdet av denna informationssamling.

Myndigheterna bör aktivt sträva efter att möjliggöra ett effektivt vidareutnyttjande av offentlig information för att underlätta framväxten av en informationsmarknad och för att bidra till att stärka människors självstyre och utövande av medborgerliga rättigheter.

Skälen för regeringens bedömning: Informationshantering är en central verksamhet i förvaltningen. Statliga och kommunala myndigheter samlar in, framställer och reproducerar information för att fullgöra sina offentliga åtaganden. Vissa myndigheter har fått till uppgift av riksdag och regering att ge offentlighet åt information. Exempel på myndigheter som har informationsförsörjning som huvuduppgift är Lantmäteriet, Bolagsverket och Statistiska centralbyrån. I dessa fall är det

myndighetens centrala uppgift att se till att viss information finns tillgänglig i samhället, därför att riksdag och regering bedömt att det är ett offentligt åtagande att förse samhället med denna information. För andra myndigheter är informationen en biprodukt från ärendehandläggningen. Detta gäller t.ex. Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. För dessa myndigheter är huvuduppgiften att handlägga vissa ärenden, men den information som genereras i denna handläggning har ett värde för samhället i övrigt.

Den information som framställs eller samlas in i den offentliga sektorn är en samhällsresurs som är gemensam för statliga och kommunala myndigheter och samhället i övrigt. Information hos en statlig eller kommunal myndighet kan vara till nytta i en annan myndighets verksamhet. Information som samlas in eller framställs av myndigheter har ofta användningsområden för aktörer utanför den offentliga förvaltningen, såväl företag som organisationer och andra enskilda. Genom att förädla, sammanställa och på andra sätt använda information kan sådana aktörer skapa nya kommersiella och ideella tjänster och därmed ge förutsättningar för samhället att tillgodogöra sig det värde informationen kan ha när den används för andra ändamål än myndigheternas egen verksamhet. All information som finns hos myndigheter kan potentiellt ha nya användningsområden. Det går därför inte att generellt förutse vilken information som kan vara aktuell för vidareutnyttjande. En självklar förutsättning för vidareutnyttjande är att informationen är offentlig och att användningen inte innebär ett intrång i skyddet för den personliga integriteten.

Möjligheterna att få tillgång till, att bearbeta och att sprida förvaltningens information är centralt för förvaltningens legitimitet och dess demokratiska förankring. Utöver insyn och kontroll över offentlig verksamhet, kan medborgare och organisationer använda informationen för sin egen kunskapsuppbyggnad, som underlag för deltagande i det offentliga samtalet och i formella politiska processer. Information från myndigheter kan också användas som underlag för att fatta välvägdade beslut när det gäller individuella val som rör det allmännas tjänster, t.ex. välfärdsval. Sådan information kan därför bidra till att stärka människors självstyre och förbättra förutsättningarna för utövandet av medborgerliga rättigheter.

Offentlig information från svenska myndigheter vidareanvänds också sedan länge i betydande omfattning för både kommersiella och ideella ändamål. Informationen som finns i den offentliga förvaltningen har ett stort marknadsvärde och är ett viktigt utgångsmaterial för utvecklingen av nya produkter och tjänster, särskilt när den är elektroniskt tillgänglig. Genom att förbättra förutsättningarna för att använda informationen skapas positiva samhällsekonomiska effekter när fler och växande företag därigenom kan utveckla nya branscher, nya produkter och nya tjänster som ger ökad sysselsättning och ekonomisk tillväxt.

Både när det gäller kommersiella och ideella tjänster kan vidareanvändningen ha många former. Det kan handla om ren vidareförmedling av information, men det kan också handla om bearbetning och sammanställning av information. Genom att de svenska myndigheterna har informationstillgångar av hög kvalitet i elektronisk form är potentialen för vidareanvändning stor.

I propositionen Ett informationssamhälle för alla uttalade regeringen att en vägledande inriktning för IT-politiken ska vara att främja demokrati och rättvisa. Detta ska åstadkommas genom en ökning av allas möjlighet till information om offentlig verksamhet och delaktighet i politiska beslutsprocesser, både i Sverige och i övrigt inom EU (prop. 1999/2000:86). Vidare ska behovet av skydd mot otillbörliga ingrepp i enskildas integritet vid användningen av IT tillgodoses. Regeringen uttalade också att en effektiv offentlig förvaltning ska åstadkommas genom att man låter förvaltningen vara en föregångare i användningen av IT.

Såväl det allmännas ansvar för att förse samhället med information, som förutsättningarna för att vidareutnyttja sådan information har mot denna bakgrund också länge varit aktuella i Sverige. Informationsförsörjning var t.ex. en central fråga i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136). Där fastlades också den utgångspunkt för förvaltningens informationsförsörjning, som alltjämt ska gälla, nämligen att en enkel, säker och kostnadseffektiv tillgång till samhällets grundläggande information är ett offentligt åtagande av väsentlig betydelse för den offentliga förvaltningen, för medborgarna och för företagen (a. prop. s. 60).

Vidareanvändning av information är också en viktig fråga på europeisk nivå. Europaparlamentet och rådet antog den 17 november 2003 direktivet 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, det s.k. PSI-direktivet.² Som utvecklas nedan syftar PSI-direktivet till att skapa förutsättningar för en europeisk informationsmarknad.

Det är enligt regeringens mening viktigt att främja återanvändning av information från statliga och kommunala myndigheter för både kommersiella och ideella ändamål. Både företagens och det civila samhällets användning av information och utveckling av nya tjänster för medborgare och företag bör främjas och stödjas. Myndigheterna bör mer aktivt verka för att deras information vidareutnyttjas av aktörer utanför förvaltningen. Information bör i så stor utsträckning som möjligt göras tillgänglig i elektronisk form i standardiserade format för att ge bästa förutsättningar för vidareutnyttjande. Det kan vara värdefullt för vidareutnyttjare att få tillgång till information i en obearbetad form.

14.2 Direktivet om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn

14.2.1 Direktivets reglering

PSI-direktivet syftar till att skapa förutsättningar för en europeisk informationsmarknad. Direktivet innehåller en uppsättning minimiregler för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter. Reglerna ska säkerställa rättvisa, proportionella och icke-diskriminerande villkor för vidareutnyttjande av handlingar.

² EUT L 345, 31.12.2003, s. 90 (Celex 32003L0098).

Direktivet är tillämpligt på handlingar som finns hos myndigheter och vissa andra organ som fullgör offentliga uppgifter eller finansieras av allmänna medel. Direktivets handlingsbegrepp omfattar både pappershandlingar och handlingar i elektronisk form.

Tillgången till handlingar påverkas inte av direktivet utan regleras av medlemsstaternas nationella lagstiftning. Detsamma gäller bestämmelser om när det är tillåtet att vidareutnyttja handlingar. Nationella integritets- skyddsbestämmelser påverkas inte heller av direktivet. Dessutom ska de skyldigheter som åläggs enligt direktivet inte tillämpas om de är oförenliga med bestämmelser i internationella överenskommelser om skydd för immateriella rättigheter. För de handlingar som får vidareutnyttjas ska direktivets materiella bestämmelser tillämpas (artikel 3).

I artikel 4 uppställs en tidsfrist för behandling av en begäran om vidareutnyttjande och ett krav på att en sådan begäran ska kunna behandlas på elektronisk väg. Vidare ställs vissa krav på beslutsmotivering och överklagandehänvisning. I artikel 5 föreskrivs att handlingar ska göras tillgängliga i befintliga format och språkversioner. De ska göras tillgängliga på elektronisk väg, när det är möjligt och lämpligt. I artikel 6 föreskrivs ett tak för avgiftsintäkter, när avgifter tas ut för leverans och vidareutnyttjande av handlingar. Intäkterna får inte överstiga kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar. I artikel 7 finns bestämmelser om att avgifter och villkor ska fastställas i förväg och offentliggöras, samt att det ska finnas information om hur beslut kan överprövas. Om myndigheterna ställer upp villkor för vidareutnyttjande ska dessa enligt artikel 8 omfatta relevanta frågor. Vidare får villkoren inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande och inte begränsa konkurrensen. Licenser får användas. Artikel 9 innehåller bestämmelser om att det ska finnas praktiska arrangemang som underlättar sökning efter handlingar. I artikel 10 föreskrivs att villkor ska vara icke-diskriminerande och i artikel 11 föreskrivs att en exklusiv rätt endast får beviljas när vissa omständigheter råder.

I maj 2009 publicerade Europeiska kommissionen i enlighet med direktivets artikel 13 en rapport från den första översynen av direktivet (Vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn: översyn av direktiv 2003/98/EG, KOM (2009) 212 slutlig). I rapporten föreslås inga ändringar i direktivet.

14.2.2 Genomförandet av direktivet

Sverige meddelade Europeiska kommissionen den 27 juni 2005 att PSI-direktivet enligt regeringens uppfattning var genomfört i svensk rätt genom befintliga nationella bestämmelser (dnr Fi2005/3387). Europeiska kommissionen har dock i en formell underrättelse den 23 mars 2007 gjort gällande att Sverige har underlåtit att införa lagbestämmelser och vidta andra åtgärder, alternativt har underlåtit att anpassa befintliga lagbestämmelser eller åtgärder, med anledning av PSI-direktivet. Kommissionen gjorde också gällande att Sverige har behållit förvaltnings- och avtalspraxis som står i strid med direktivet. Kommissionen ansåg därför att Sverige hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet.

Detta gällde främst införlivandet av artiklarna 2, 4, 6, 7, 8 och 10 med nationell lagstiftning.

Som angivits ovan (avsnitt 3) har direktivet delvis genomförts i svensk rätt genom förordningen (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter (PSI-förordningen). Denna förordning, som trädde i kraft den 1 april 2008, gäller endast för förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Kommissionen har därefter i en kompletterande formell underrättelse den 17 oktober 2008 med återopande av tidigare översänd formell underrättelse av den 23 mars 2007, gjort gällande att Sverige på ett ofullständigt och felaktigt sätt har införlivat PSI-direktivet i nationell rätt, framför allt artiklarna 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10 och 11. I huvudsak har kommissionen anfört att de svenska införlivandeåtgärderna uppenbart brister i tydlighet, exakthet och obestridligt bindande verkan och att de inte garanterar att vare sig målen eller de skyldigheter som fastställs i direktivet uppfylls på ett fullständigt sätt.

För att säkerställa ett korrekt genomförande av direktivet i svensk rätt tillsatte regeringen genom beslut den 4 december 2008 en arbetsgrupp inom Regeringskansliet med uppgift att utreda hur ett korrekt genomförande av direktivet kunde säkerställas. Arbetsgruppen skulle enligt sitt uppdrag lämna förslag till en ny lag och föreslå nödvändiga ändringar i gällande lagar och förordningar. Arbetsgruppen ansvarade för att departementen skulle inventera regelverken inom sina ansvarsområden, bedöma vilka myndigheter som berörs av PSI-direktivet och lämna förslag om författningsändringar. Arbetsgruppen redovisade sitt uppdrag i två rapporter. I en första rapport, som lämnades den 1 april 2009, redovisades budgetära konsekvenser av PSI-direktivets avgiftsbestämmelser (dnr Fi2009/3196). Arbetsgruppens slutrapport lämnades den 30 juni 2009 (dnr Fi2009/4998).

14.3 Behovet av en reglering

Regeringens bedömning: För att uppfylla PSI-direktivets krav behöver det genomföras i lagstiftning.

Regeringens förslag: PSI-direktivets bestämmelser ska genomföras genom en särskild lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

Promemorians bedömning och förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser kommenterar inte förslaget särskilt eller tillstyrker det.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: Som framgått i föregående avsnitt har påpekats, bl.a. av Europeiska kommissionen, ett antal brister i det svenska genomförandet av PSI-direktivet. Det gäller bl.a. att vissa direktivbestämmelser inte har någon motsvarighet i svensk rätt och att andra saknar obestridligt bindande rättslig verkan, bl.a. för kommunerna eftersom PSI-förordningen endast omfattar myndigheter under regeringen. Kraven i PSI-direktivet innebär att vissa åligganden och befo-

genheter måste införas för såväl statliga som kommunala myndigheter och sådana privata organ som bedriver offentlig verksamhet. Av 8 kap. regeringsformen följer att föreskrifter med sådant innehåll måste ges i lag. Direktivets reglering bör därför genomföras genom lagstiftning.

De frågor som regleras i PSI-direktivet berör och överlappar flera olika rättsområden. Direktivet har näringsrättsliga inslag. Det har också en tydlig offentlighetsrättslig koppling genom sin anknytning till bestämmelser om tillhandahållande av handlingar och om skydd för den personliga integriteten. Vidare har de förhållanden som regleras en förmögenhetsrättslig karaktär genom att det i många fall kan röra sig om civilrättsliga avtal som ingås mellan myndigheter och vidareutnyttjare. Dessa olika områden regleras i flera olika författningar, såväl i grundlag som i lag och förordning. Det finns därför ingen given plats för sådana lagbestämmelser i någon befintlig författning. Mot denna bakgrund anser regeringen, i likhet med vad som har föreslagits i promemorian och som har tillstyrkts av flera remissinstanser, att det bör införas en särskild lag för att genomföra direktivets bestämmelser i svensk rätt. I lagen samlas bestämmelser som tar sikte på vidareutnyttjande av handlingar. Därigenom tydliggörs att dessa bestämmelser är skilda från bestämmelser om tillhandahållande av handlingar och bestämmelser om när vidareutnyttjande är tillåtet. Att på detta sätt genomföra bestämmelserna i en ny lag stämmer också väl överens med direktivets systematik och dess förhållande till nationella bestämmelser om tillhandahållande av handlingar och om rätten att vidareutnyttja handlingar. En ny lag i enlighet med föreliggande förslag är enligt regeringens bedömning tillräcklig för att på ett korrekt och fullständigt sätt genomföra PSI-direktivet i den svenska rättsordningen i de delar där direktivets bestämmelser kräver författningsändringar.

14.4 Lagens tillämpningsområde

14.4.1 Reglering av tillhandahållande och vidareutnyttjande av handlingar

PSI-direktivets tillämpningsområde

Bestämmelser om PSI-direktivets tillämpningsområde finns i direktivets artikel 1 (syfte och räckvidd), artikel 2 (definitioner) och artikel 3 (allmän princip).

I artikel 1.1 anges att direktivet fastställer en minimiuppsättning regler för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter i medlemsstaterna samt för hur detta vidareutnyttjande ska underlättas i praktiken. I artikel 1.2 finns ett antal undantag av olika slag. Direktivet gäller enligt artikel 1.2 a endast handlingar inom myndighetens offentliga verksamhet. Handlingar i eventuell kommersiell verksamhet omfattas inte. Vad som är offentlig verksamhet ska bestämmas av nationell lagstiftning eller gängse administrativ praxis i medlemsstaten. Vidare ska direktivet inte gälla handlingar som omfattas av immateriella rättigheter som tillkommer tredje man (artikel 1.2 b).

Enligt artikel 1.2 c ska direktivet inte omfatta handlingar som nationella tillgångsbestämmelser inte ger tillgång till. Detta följer dessutom av bestämmelsen i artikel 1.3. I direktivet nämns som exempel på grunder som kan föreligga för att begränsa tillgången till handlingar i nationell lagstiftning skyddet av den inre säkerheten, insynsskydd för statistiska uppgifter och skydd av affärshemligheter.

Direktivet undantar också handlingar som finns hos vissa kategorier av organisationer. I artikel 1.2 d undantas handlingar hos public service-bolag på radio- och TV-området. Artikel 1.2 e undantar handlingar hos utbildnings- och forskningsinstitutioner. Som exempel nämns skolor, universitet, arkiv, bibliotek och forskningsinrättningar, samt organisationer för överföring av forskningsresultat. I artikel 1.2 f undantas handlingar hos kulturinstitutioner. De exempel som anges är museer, bibliotek, arkiv, orkestrar, operahus, balettkårer och teatrar (se vidare avsnitt 14.4.6).

Direktivet ska inte påverka nationella bestämmelser om tillgång till handlingar (artikel 1.3). I artikel 1.3 anges också att direktivet inte ska tillämpas på sådana fall då medborgare eller företag enligt bestämmelserna om tillgång måste visa att de har ett särskilt intresse för att få tillgång till handlingarna.

Direktivet ska inte heller påverka skyddet för den personliga integriteten (artikel 1.4). Det gäller både integritetsskyddsbestämmelser enligt nationell lagstiftning och unionslagstiftning, i synnerhet skyldigheter och rättigheter enligt det s.k. dataskyddsdirektivet.³

Vidare framgår av skäl 22 i direktivets ingress att detta inte ska påverka immateriella rättigheter som innehas av tredje man. I samma skäl tydliggörs att begreppet immateriella rättigheter i direktivets mening enbart syftar på upphovsrätt och vissa upphovsrätten närstående rättigheter samt att direktivet inte är tillämpligt på handlingar som omfattas av det industriella rättsskyddet, såsom t.ex. patent och varumärken. I artikel 1.5 påpekas att direktivets bestämmelser inte ska tillämpas om de är oförenliga med bestämmelser i internationella överenskommelser om skydd av immateriella rättigheter, i synnerhet Bernkonventionen för skydd av litterära och konstnärliga verk och avtalet om handelsrelaterade immateriella rättigheter, det s.k. TRIPs-avtalet. I skäl 22 i direktivets ingress uttalas dock att offentliga myndigheter bör använda sin upphovsrätt på ett sätt som underlättar vidareutnyttjande.

I artikel 2 definieras några begrepp som har betydelse för direktivets tillämpningsområde, bl.a. offentliga myndigheter, organ som lyder under offentlig rätt, handling och vidareutnyttjande.

Artikel 3 innehåller PSI-direktivets allmänna princip. Där föreskrivs: ”Om vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter tillåts skall medlemsstaterna se till att dessa handlingar kan vidareutnyttjas för kommersiella eller icke-kommersiella ändamål i enlighet med villkoren i kapitlen III och IV. Om möjligt skall handlingarna göras

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, 23.11.1995, s. 31, Celex 395L0046).

elektroniskt tillgängliga.” Direktivet ska alltså inte påverka huruvida handlingar faktiskt får vidareutnyttjas. För handlingar som får vidareutnyttjas enligt nationell rätt ska direktivets bestämmelser tillämpas.

Regleringen avseende tillhandahållande av handlingar

Tryckfrihetsförordningens (TF) andra kapitel innehåller bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. Enligt dessa bestämmelser är handlingar allmänna om de förvaras hos en myndighet och är att anse som upprättade vid eller inkomna till myndigheten (2 kap. 3 § första stycket TF). Utgångspunkten är att var och en, såväl svenska som utländska medborgare, har rätt att ta del av de allmänna handlingar som finns hos myndigheter. Denna rätt omfattar även juridiska personer (se RÅ 2003 ref. 83). Enskilda har också rätt att mot avgift få kopior eller avskrifter av offentliga allmänna handlingar. Rätten får endast begränsas till skydd för något av de intressen som anges i 2 kap. 2 § TF, t.ex. skyddet för enskilds personliga förhållanden. Begränsningarna ska anges i en särskild lag, eller annan lag till vilken den särskilda lagen hänvisar (2 kap. 2 § TF). Den lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Reglerna om handlingsoffentlighet ger inte enskilda rätt att få ut handlingar i elektronisk form. En sådan skyldighet kan dock föreskrivas i lag (2 kap. 13 § första stycket andra meningen TF, se vidare i avsnitt 14.4.8).

Utöver de ovan redovisade bestämmelserna som ger enskilda en rätt att få tillgång till handlingar hos myndigheter, finns andra bestämmelser som påverkar tillgången till handlingar och de former i vilka enskilda ges tillgång till handlingarna. Bestämmelser av detta slag finns i s.k. registerförfattningar. Med registerförfattningar avses särreglering för olika verksamheter i förhållande till personuppgiftslagen (1998:204), förkortad PUL. I registerförfattningarna finns bl.a. bestämmelser om inrättande av register hos myndigheter och hur myndigheterna ska hantera den information som finns i registren.

En registerförfattning kan innehålla regler om de ändamål för vilka myndigheten får behandla personuppgifter och i vilken utsträckning uppgifterna får lämnas ut elektroniskt (genom direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling). De kan innehålla regler som innebär att myndigheten får tillhandahålla handlingar elektroniskt enbart för vissa ändamål (se t.ex. 7 § lagen [2000:224] om fastighetsregister). Registerförfattningarna kan därför påverka förutsättningarna för att tillhandahålla handlingar.

När det gäller kommersiellt vidareutnyttjande av handlingar i form av vidareförädling och distribution av själva handlingarna har dessa bestämmelser stor praktisk betydelse. Flera av de myndigheter som har stora avgiftsintäkter för vidareutnyttjande av handlingar, grundar denna verksamhet på bestämmelser i registerförfattningar. Detta gäller t.ex. SPAR-registret hos Skatteverket, fastighetsregistret hos Lantmäteriet och BASUN-registret hos Statistiska centralbyrån.

Begreppet vidareutnyttjande i den mening som det används i PSI-direktivet saknar motsvarighet i gällande rätt. Såsom utvecklas nedan är direktivets definition av vidareutnyttjande så vid att den torde omfatta all typ av behandling som någon vidtar med handlingar från en myndighet (se vidare avsnitt 14.4.4).

Huvudprincipen är att upprättade allmänna handlingar som finns hos myndigheter får användas fritt. Det kan dock finnas rättsliga inskränkningar i möjligheterna att vidareutnyttja en handling eller uppgifter ur en handling. I det följande redogörs för begränsningar dels på sekretess- och integritetsskyddsgrunder, dels på immaterialrättsliga grunder.

Begränsningar i rätten att förfoga över en handling på grund av sekretess- eller integritetsskäl

En handling som omfattas av sekretess kan ha lämnats ut med förbehåll, som begränsar den enskildes möjligheter att t.ex. vidarebefordra handlingen eller uppgifter ur handlingen till andra (se bl.a. 10 kap. 14 § OSL). Reglering i registerförfattningar kan också innebära att myndigheter får tillhandahålla handlingar i en viss form enbart för vissa, angivna ändamål. Sådan reglering kan därför också påverka enskildas användning av handlingar.

Personuppgiftslagen omfattar även enskildas behandling av personuppgifter och kan således innebära begränsningar i möjligheterna att utnyttja en handling. Den enskilde kan dessutom omfattas av någon specialreglering som av integritetsskäl begränsar möjligheterna att disponera över en handling, t.ex. inom kreditupplysningsverksamhet.

Begränsningar i rätten att förfoga över en handling av immaterialrättsliga skäl

Den enskildes utrymme att vidareutnyttja en handling kan på grund av immaterialrättsliga bestämmelser vara begränsat. För handlingar hos myndigheter är det framför allt aktuellt med upphovsrättsligt skyddade verk eller prestationer som är föremål för skydd enligt vissa till upphovsrätten närstående rättigheter. I första hand gäller detta naturligtvis inkomna handlingar, där rättigheterna tillkommer tredje man. Även upprättade handlingar kan dock ha ett sådant skydd. I sådana fall är möjligheterna att utnyttja handlingen i många fall begränsade.

En stor del av de allmänna handlingar som upprättas vid en myndighet är inte föremål för upphovsrätt. Enligt 9 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, förkortad upphovsrättslagen, gäller inte upphovsrätt till författningar, beslut av myndigheter, yttranden av myndigheter och officiella översättningar av sådana handlingar. I andra stycket samma paragraf föreskrivs dock att upphovsrätt ska gälla för kartor, alster av bildkonst, musikaliska verk och diktverk som ingår i sådana handlingar. Enligt 26 a § andra stycket samma lag får vidare envar återge upprättade handlingar även om de omfattas av upphovsrätt. I dessa fall ska dock enligt 3 och 11 §§ upphovsrättslagen vissa rättigheter av ideell natur iaktas, bl.a. ska källan anges i den omfattning och på det

sätt god sed kräver och verket får inte heller ändras i större utsträckning än användningen kräver. I tredje stycket samma paragraf föreskrivs att vissa kategorier av handlingar inte får återges, bl.a. kartor, tekniska förebilder, datorprogram och verk som är resultat av vetenskaplig forskning. I 26 a § tredje stycket 9 undantas ”verk av vilka exemplar genom en myndighets försorg tillhandahålls allmänheten i samband med affärsverksamhet” från den fria återgivningsrätten. Denna bestämmelse är också tillämplig i förhållande till de till upphovsrätten närstående rättigheterna.

14.4.2 Lagens tillämpningsområde i stort

Regeringens förslag: Lagen ska innehålla bestämmelser om villkor för vidareutnyttjande av handlingar som, med vissa undantag, tillhandahålls av statliga och kommunala myndigheter samt vissa organ som lyder under offentlig rätt utan att vara myndigheter.

Lagen ska inte gälla för handlingar som omfattas av upphovsrätt eller en närstående rättighet som tillkommer tredje man. Lagen ska inte heller påverka utövandet av sådan ensamrätt som följer av varumärkeslagen (1960:644), patentlagen (1967:837), mönsterskyddslagen (1970:485), firmalagen (1974:156), lagen (1992:1685) om skydd för kretsmönster för halvledarprodukter eller växtförädlarrättslagen (1997:306).

I lagen ska anges att den syftar till att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter. Vidare ska anges att den innehåller bestämmelser som avser att förhindra att myndigheter beslutar om sådana villkor för hur handlingar får användas som begränsar konkurrensen. Av lagen ska det också framgå att bestämmelser om tillhandahållande av handlingar finns i annan författning.

Regeringens bedömning: Lagen bör inte reglera eller påverka frågor om tillhandahållande eller rätt att vidareutnyttja handlingar. Den redan gällande principen att handlingar som myndigheter tillhandahåller i regel också får vidareutnyttjas fritt behöver inte lagregleras.

Promemorians förslag och bedömning: Överensstämmer i sak med regeringens. I promemorian föreslogs dock en annan författningsteknisk utformning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser påpekar att det i praktiken kan vara svårt att avgöra var gränsen går mellan den föreslagna regleringen och annan reglering, t.ex. bestämmelserna om handlingsoffentlighet i tryckfrihetsförordningen. *Statens skolinspektion*, *Statens skolverk* och *Örebro kommun* anser att lagens syfte bör anges i en bestämmelse i lagen. *Göteborgs kommun* anser att det bör förtydligas när lagen är tillämplig. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Datainspektionen* och *Statens skolinspektion* anser att det bör klargöras att lagen inte kan åberopas till stöd för att få ut handlingar. *Statens skolverk*, *Sjöfartsverket*, *Malmö kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anför liknande synpunkter. *Datainspektionen* anser att det bör framgå lagen att

den endast avser handlingar som myndigheterna har tillhandahållit för vidareutnyttjande och att det föreskrivs i lagen att den inte ska påverka skyddet för den personliga integriteten. *Arbetsförmedlingen* föreslår att det i lagen uttryckligen anges vilka andra författningar som kan påverka rätten att vidareutnyttja handlingar. *Försäkringskassan* anser att lagens tillämpningsområde i första paragrafen bör formuleras om så att det framgår att lagen omfattar mer än enbart vilka villkor som myndigheterna får ställa för vidareutnyttjandet. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Statskontoret* påpekar att 11 § lagförslaget, i de delar den avser handlingar som omfattas av en immateriell rättighet som tillkommer tredje man, är svårförenlig med det som sägs i författningskommentaren till 2 § andra stycket, där det sägs att lagen inte ska vara tillämplig på handlingar vars innehåll omfattas av upphovsrätt som tillkommer tredje man.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Tillämpningsområdet i stort

I promemorian har gjorts bedömningen att det inte finns någon anledning att ge de svenska bestämmelser genom vilka direktivet införlivas ett annat tillämpningsområde än direktivets. Det stora flertalet remissinstanser har inte haft någon invändning mot denna bedömning, till vilken regeringen ansluter sig. Den föreslagna lagen bör därför så nära som möjligt ansluta till direktivets tillämpningsområde. I de avseenden direktivets tillämpningsområde bestäms av nationell rätt bör lagens bestämmelser om tillämpningsområde bygga på den svenska reglering som direktivet förutsätter. Det bör av den föreslagna lagen framgå att den innehåller bestämmelser om villkor för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos statliga och kommunala myndigheter och andra organ som lyder under offentlig rätt. I avsnitt 14.4.3 och 14.4.4 behandlas begreppen handling och vidareutnyttjande. Vilka organ som ska omfattas utvecklas i avsnitt 14.4.5.

Nationella bestämmelser ska enligt direktivet reglera såväl tillgången till handlingar som rätten att vidareutnyttja handlingar. Som redovisats ovan finns svenska tillgångsbestämmelser i bl.a. 2 kap. TF. Bestämmelser som reglerar rätten att vidareutnyttja handlingar finns bl.a. i upphovsrättslagen, OSL och PUL.

Den föreslagna lagen bör ges samma tillämpningsområde och innehålla samma begränsningar som PSI-direktivet. Det innebär, vilket flera remissinstanser ansett bör förtydligas, att lagen inte i något avseende ska påverka enskildas rätt att få tillgång till handlingar eller myndigheternas skyldighet att tillhandahålla handlingar. Lagen ska inte heller i något avseende påverka tillämpningen av sådana författningar som begränsar rätten att vidareutnyttja handlingar.

Regeringen delar den uppfattning som framförs av bl.a. *Statens skolverk*, om att lagen bör innehålla en syftesbestämmelse. Av lagen bör framgå att den syftar till att underlätta och främja enskildas användning av handlingar som finns hos myndigheterna på villkor som inte får användas för att begränsa konkurrensen. Efter påpekande från *Lagrådet*

har förslaget utformats så att det framgår att lagen inte bara tar sikte på handlingar som tillhandahålls av myndigheter på villkor som inte får användas för att begränsa konkurrensen. Det ska därför anges att lagen innehåller bestämmelser som avser att förhindra att myndigheter beslutar om sådana villkor för hur handlingar får användas som begränsar konkurrensen. Av lagen ska också framgå att bestämmelser om tillhandahållande av handlingar finns i annan författning.

Lagrådet har anfört att lagen i och för sig är uppbyggd på ett logiskt sätt, men har ändå ifrågasatt om det är lämpligt att dröja med definitionerna av handling och vidareutnyttjande, som har en speciell betydelse i lagen, ända till 6 §. Vid en samlad bedömning av lagens struktur stannar dock regeringen för den ordning av paragraferna som har föreslagits i lagrådsremissen.

Förhållandet till bestämmelser om tillhandahållande av handlingar

PSI-direktivet ska enligt artikel 1.3 inte påverka rätten att få tillgång till handlingar. Enskilda ska alltså inte kunna åberopa PSI-direktivet eller på direktivet grundad lagstiftning för att få tillgång till handlingar. Enligt regeringens bedömning är det rimligt att på motsvarande sätt avgränsa den föreslagna lagens tillämpningsområde. Det viktigaste skälet till detta är den centrala roll som TF:s bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet har i den svenska förvaltningen.

Detta innebär att den föreslagna lagen ska tillämpas när en myndighet i ett konkret fall tillhandahåller en handling eller delar av en handling, oavsett på vilken rättslig grund detta sker. Det saknar betydelse om myndigheten är skyldig att lämna ut handlingarna eller om den gör det som en frivillig åtgärd. Det saknar också betydelse i vilken form handlingarna lämnas ut. Lagen ska inte ha någon påverkan på myndighetens bedömning av om någon har rätt att få ut handlingar eller om myndigheten är skyldig att tillhandahålla dem. Den reglering som styr själva tillhandahållandet ska inte påverkas av lagen.

Den föreslagna lagen ska alltså inte medföra att myndigheter får någon utökad skyldighet att tillhandahålla handlingar jämfört med vad som gäller i dag. I likhet med vad bl.a. *JO* och *Datainspektionen* fört fram anser regeringen att det tydligt bör framgå av lagen att den inte kan åberopas som grund för att begära ut handlingar från en myndighet. Regeringen anser, i likhet med flera remissinstanser, att promemorians lagförslag är otydligt i detta avseende och kan uppfattas som att det omfattar även myndighetens tillgängliggörande av handlingar.

Promemorians förslag bör enligt regeringens mening förtydligas i detta avseende. I promemorians lagförslag används lokutionen ”gjort tillgängliga för vidareutnyttjande”. Regeringen föreslår i stället en annan lösning, som innebär att gränsdragningen gentemot bestämmelser om tillhandahållande av handlingar tydliggörs genom att det i en inledande paragraf med lagens syfte även införs en upplysning om att bestämmelser om tillhandahållande finns i annan författning. Därigenom tydliggörs att lagen inte kan åberopas som grund för att handlingar ska lämnas ut. Vidare föreslår regeringen att det i lagen anges att den inte är tillämplig på handlingar eller uppgifter i handlingar som inte får lämnas ut. Genom

den föreslagna lösningen tydliggörs att lagen är tillämplig när en myndighet i ett konkret fall tillhandahåller handlingar. Detta innebär också att sådana handlingar eller delar av handlingar som en enskild inte får tillgång till, t.ex. för att de omfattas av sekretess, inte omfattas av lagen. För sådana handlingar eller delar av handlingar som tillhandahålls ska lagen tillämpas, oavsett enligt vilken reglering handlingen tillhandahålls. På detta sätt tydliggörs gränsdragningen mot bestämmelser om tillhandahållande av handlingar, och det är enligt regeringens mening inte nödvändigt att, såsom *Datainspektionen* föreslår, ta med en särskild bestämmelse om att lagen enbart är tillämplig på sådana handlingar som faktiskt tillhandahålls.

Försäkringskassan efterlyser ett tydliggörande av att lagen inte är tillämplig på handlingar som lämnas ut enligt 2 kap. TF. Som framgått ovan är det emellertid regeringens avsikt att lagen ska omfatta handlingar som tillhandahålls, oavsett på vilken rättslig grund det sker.

Förhållandet till bestämmelser om sekretess och skydd för den personliga integriteten

Det är enligt regeringens mening viktigt att främjandet av en marknad för offentlig information inte sker på bekostnad av den personliga integriteten. Även PSI-direktivet bygger på denna förutsättning. Enligt artikel 1.4 ska direktivet inte påverka skyddsnivån för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter.

Bestämmelser till skydd för den personliga integriteten kan begränsa både rätten att få tillgång till och rätten att vidareutnyttja handlingar. Sådana bestämmelser kan t.ex. innebära att uppgifter inte får behandlas för vissa ändamål eller att de inte får spridas.

Utrymmet att vidareutnyttja handlingar kan begränsas genom att handlingar som omfattas av sekretess lämnas ut med förbehåll. Vissa handlingar, som omfattas av registerförfattningar, får bara tillhandahållas i elektronisk form under vissa förutsättningar. Sådana regler kan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande. Integriteten skyddas just genom att möjligheterna till vidareutnyttjande är begränsade.

Regeringen bedömer, i likhet med promemorian, att den föreslagna lagen, för att den inte ska påverka skyddet för den personliga integriteten, inte bör påverka tillämpningen av bestämmelser som föreskriver att myndigheten måste begränsa vidareutnyttjandet. Begränsningar som finns i författningar som är direkt tillämpliga i en vidareutnyttjares verksamhet ska inte heller påverkas av lagen. Det bör därför föreskrivas att lagen inte är tillämplig på begränsningar som en myndighet är skyldig att besluta om eller som annars följer av någon författning. Registerförfattningarna kan innehålla bestämmelser som kräver att myndigheten gör en prövning av ändamålen med vidareutnyttjandet av handlingarna. Myndigheten kan därvid vara skyldig att begränsa tillgången till uppgifter i elektronisk form. I de delar en sådan prövning gäller rätten att få tillgång till handlingar berörs de inte av PSI-direktivet och den föreslagna lagen, eftersom direktivet inte påverkar rätten att få tillgång till handlingar.

Regeringen bedömer dock, i motsats till *Arbetsförmedlingen*, att det inte är lämpligt att hänvisa till de författningar som kan vara aktuella. Antalet registerförfattningar är mycket stort och omfattar såväl reglering i lag som i förordning. En sådan hänvisning blir därför med nödvändighet inte uttömmande och riskerar att bli missvisande, eftersom den antyder att det inte finns ytterligare begränsningar. I motsats till *Datainspektionen* anser regeringen att det inte bör föreskrivas i lagen att den inte ska påverka skyddet för den personliga integriteten. Undantaget i artikel 1.4 i direktivet riktar sig till medlemsstaten och är inte avsett att tillämpas direkt av myndigheterna. En bestämmelse som genomför direktivbestämmelsen, såsom den här föreslagna, skulle därför ändå behövas. Ett generellt förtydligande av det slag som Datainspektionen föreslår skulle enligt regeringens bedömning i det sammanhanget inte vara ändamålsenlig.

Den avsedda begränsningen bör åstadkommas genom att det i lagen anges att de begränsningar som myndigheten enligt lag eller författning är skyldig att ställa upp inte ska omfattas av lagen. Det bör också anges i lagen att begränsningar i rätten att vidareutnyttja handlingar, som följer av lag eller annan författning inte ska omfattas, även om det i det konkreta fallet inte har fattats något myndighetsbeslut om begränsningarna. Genom en sådan lösning tydliggörs att sådana begränsningar inte ska påverkas av lagen.

Handlingar i myndighetens offentliga verksamhet

Enligt artikel 2.4 ska myndigheters informationsutbyte inom ramen för deras offentliga uppgifter inte omfattas av begreppet vidareutnyttjande, och därmed inte av direktivet.

När det gäller avgränsningen för myndigheters offentliga verksamhet föreslogs i promemorian en författningsteknisk lösning som ansluter till direktivets. Enligt regeringens mening är det dock mindre lämpligt att på detta sätt i en definitionsbestämmelse inskränka kretsen av subjekt som ska tillämpa lagen. Regeringen föreslår därför i stället att det i lagen tas med en bestämmelse som anger att lagen i princip inte gäller för handlingar som en myndighet tillhandahåller en annan myndighet. När en myndighet använder handlingar från en annan myndighet inom ramen för sin affärsverksamhet bör dock den myndighet som tillhandahåller handlingarna behandla den andra myndigheten som vilken vidareutnyttjare som helst. En myndighet ska alltså inte kunna ge fördelar till en annan myndighets affärsverksamhet i förhållande till andra kommersiella vidareutnyttjare. När en myndighet tillhandahåller handlingar till en annan myndighet gör myndigheten normalt endast en sekretessprövning och eventuellt en prövning enligt en registerförfattning om handlingen får tillhandahållas i elektronisk form. Det är enligt regeringens mening inte lämpligt att den myndighet som tillhandahåller handlingar till en annan myndighet, därutöver ska behöva vidta en omfattande undersökning av vad den mottagande myndigheten avser använda handlingarna till. Kravet på likabehandling bör därför begränsas till de fall då det av sammanhanget framgår att handlingarna ska användas i den mottagande myndighetens affärsverksamhet. Det bör därför framgå av den föreslagna

bestämmelsen att lagen ska vara tillämplig när en myndighet tillhandahåller en annan myndighet handlingar och det framgår att de användas i affärsverksamhet (se avsnitt 14.4.7 om myndigheters affärsverksamhet).

Förhållandet till immaterialrättsliga bestämmelser

Rätten att vidareutnyttja handlingar kan begränsas i immaterialrättsliga bestämmelser. Dessa kan begränsa enskildas rätt att förfoga över handlingar som omfattas av en immateriell rättighet, som tillkommer staten, en kommun eller en enskild, t.ex. den som har givit in en handling till en myndighet.

I promemorian föreslås att lagen inte ska vara tillämplig på handlingar vars vidareutnyttjande myndigheten inte har befogenhet att tillåta. Därvid anges särskilt att detta ska omfatta handlingar som omfattas av en immateriell rättighet som tillkommer tredje man. *Statskontoret* och *Hovrätten över Skåne och Blekinge* har påpekat att denna bestämmelse är svårförenlig med 11 § i promemorians lagförslag, som anger att ett avslag som grundas på en tredje man tillkommande immateriell rättighet ska motiveras med hänvisning till rättighetshavaren. Detta återspeglar motsvarande reglering i PSI-direktivet (artikel 1.2 b och 4.3). Enligt regeringens uppfattning är direktivets reglering inte motsägande. Bestämmelsen i artikel 4.3 innebär endast att myndigheten i en beslutsmotivering ska ange att handlingen omfattas av tredje mans upphovsrätt, och vem denna är. Det finns inte någon motsägelse i att det i motiveringen av ett beslut ska hänvisas till att en handling inte omfattas av vidareutnyttjandebestämmelserna om beslutet fattas på denna grund. Regeringen delar därför promemorians bedömning att lagen inte bör vara tillämplig på handlingar som omfattas av en tredje man tillkommande rätt enligt upphovsrättslagen. Promemorians lagförslag är dock enligt regeringens uppfattning oklart, och regeringen föreslår därför att det i den föreslagna lagen tas med en bestämmelse som innebär att lagen inte gäller för handlingar som omfattas av en upphovsrätt eller närstående rätt som tillkommer tredje man. Regeringens lagförslag överensstämmer därför i sak med promemorians, men regeringen föreslår en tydligare författningsteknisk lösning.

Utöver det upphovsrättsliga skyddet kan det i handlingar som finns hos myndigheter förekomma sådant som är föremål för annat immaterialrättsligt skydd, såsom t.ex. skydd för varumärken eller mönster. Detta kan förekomma i såväl inkomna som upprättade handlingar och rättigheterna kan tillkomma såväl myndigheten själv som tredje man. Som ovan angetts framgår av skäl 22 i direktivets ingress att med immateriell rättighet i direktivets mening avses endast upphovsrätt eller till upphovsrätten närstående rättigheter. För handlingar som omfattas av annan immateriell rättighet, såsom t.ex. varumärkes- eller patenträtt, framgår av samma skäl att direktivet inte är tillämpligt. Till skillnad från vad som gäller för handlingar som omfattas av myndighets upphovsrätt ska bestämmelserna i direktivet alltså inte på något sätt begränsa utövandet av dessa rättigheter. Bestämmelserna ska alltså inte påverka vare sig tredje mans eller en myndighets möjlighet att fullt ut göra dessa

rättigheter gällande vid ett vidareutnyttjande. Enligt regeringens uppfattning bör detta komma till tydligt uttryck i författningstexten på så sätt att det där bör framgå att utövandet av dessa rättigheter inte påverkas av bestämmelserna i lagen.

14.4.3 Begreppet handling

Regeringens förslag: Lagen ska gälla för vidareutnyttjande av handlingar. Begreppet handling ska ha i princip samma innebörd som i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Datainspektionen* och *Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)* förordar att termen information används i stället för handling. *Datainspektionen* ställer sig också frågande till om hänvisningen till TF:s handlingsbegrepp går längre än vad som är nödvändigt enligt PSI-direktivet. *Bisnode AB*, *DirektMedia*, *PSI-Alliance*, *Stockholms Handelskammare*, *SWEDMA* samt *IT- och Telekomföretagen* anför, utan att invända mot användningen av handlingsbegreppet, att det är viktigt att vidareutnyttjare ges tillgång till handlingar i obearbetad form, s.k. rådata. *Statens skolverk* anser att begreppet handlingar bör ersättas med allmänna handlingar. *Sjöfartsverket*, *Umeå kommun* och *Linköpings kommun* efterlyser ett klargörande av vilka handlingar som kan omfattas av lagen. *Statens kulturråd* föreslår att handlingar som sällan vidareutnyttjas ska undantas från lagens tillämpningsområde.

Skälen för regeringens förslag: PSI-direktivet är enligt artikel 1.1 tillämpligt på handlingar. Handling definieras i artikel 2.3 som allt innehåll, oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form eller i form av ljudinspelningar, bildinspelningar eller audiovisuella inspelningar) samt varje del av sådant innehåll. I skäl 11 i direktivets ingress anges att definitionen av handling ska vara i linje med informationssamhällets utveckling. Handlingsbegreppet ska omfatta framställningar oavsett vilken typ av information den gäller och oavsett medium. Såväl text som ljud- samt bildupptagningar omfattas. Av skäl 9 i direktivets ingress framgår att definitionen av handling inte ska omfatta datorprogram.

I 2 kap. 3 § första stycket första meningen TF definieras handling som en framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Definitionen omfattar även datorprogram (RÅ 2004 ref. 74). I promemorian bedöms att handlingsbegreppet i TF överensstämmer med, eller i vart fall inte är snävare än, direktivets definition. Tryckfrihetsförordningens handlingsbegrepp är också välkänt hos myndigheter och andra organ som omfattas av handlingsoffentligheten. Att använda detta begrepp kan därför antas underlätta tillämpningen av den föreslagna lagen.

SMHI har invänt att handlingsbegreppet är förlegat och i stället förordad begreppet information. Handlingsbegreppet kan, i likhet med andra begrepp som har funnits länge i lagstiftningen, ibland vara svårt att till-

lämpa på nya medier. Enligt regeringens samlade bedömning har dock begreppet handling utvecklats i takt med myndigheternas informationsbehandling, och det är därför väl ägnat att användas i detta sammanhang.

Regeringen delar *Datainspektionens* uppfattning att det är viktigt att det är tydligt att den föreslagna lagen inte reglerar utlämnande av handlingar, och att det ska vara tydligt att den föreslagna lagens tillämpning inte förutsätter någon prövning enligt 2 kap. TF av om en handling ska lämnas ut eller inte. Som redovisats ovan är regeringens författningsförslag på denna punkt förtydligat i förhållande till promemorians förslag. Mot bakgrund av dessa förtydliganden bedömer regeringen att användningen av begreppet handling inte medför någon risk för sammanblandning med bestämmelser om utlämnande av handlingar. Regeringen bedömer att en användning av begreppet allmän handling, som föreslås av *Statens skolverk*, skulle öka risken för en sammanblandning mellan regelverken.

Regeringen delar *Datainspektionens* bedömning att handlingsbegreppet enligt tryckfrihetsförordningen möjligen är vidare än direktivets handlingsbegrepp. I likhet med den bedömning som görs i promemorian anser regeringen dock att de två handlingsbegreppen i huvudsak överensstämmer. En användning av detta begrepp uppfyller därför direktivets krav. Om detta i något avseende eventuellt kan innebära att den föreslagna lagen ges ett något vidare tillämpningsområde än vad som krävs enligt direktivet, innebär det enligt regeringens mening inte någon olägenhet i sig.

Sammantaget bedömer regeringen att det föreslagna handlingsbegreppet är väl lämpat att använda i lagen. Lagens tillämpningsområde föreslås därför, på samma sätt som direktivet, begränsas till att gälla handlingar. Det föreslås även att det i en särskild definition tydliggörs att handlingsbegreppet i princip är detsamma i den föreslagna lagen som i 2 kap. TF. PSI-direktivets undantag för datorprogram föreslås införas i lagen genom en undantagsbestämmelse, som föreskriver att datorprogram inte ska omfattas av den föreslagna lagens definition av handling.

Några remissinstanser, bl.a. *PSI-Alliance* och *Stockholms Handelskammare*, har påtalat att vidareutnyttjarna kan ha behov av att få tillgång till s.k. rådata, och anfört att myndigheter ibland erbjuder information som bearbetats i högre grad än vidareutnyttjarna önskar. Regeringen konstaterar att handlingsbegreppet täcker elektronisk information i alla olika grader av bearbetning, även rådata. Lagens bestämmelser är således tillämpliga när myndigheterna tillhandahåller handlingar, oavsett vilken grad av bearbetning de har. Det kan vara värdefullt för vidareutnyttjare att få tillgång till information i en obearbetad form. Den föreslagna definitionen av handling hindrar inte myndigheterna att lämna ut rådata. I vilken utsträckning myndigheterna är skyldiga att tillhandahålla information i en viss form eller viss grad av bearbetning är dock inte en fråga som ska regleras i den föreslagna lagen (se avsnitt 14.4.2 och 14.4.8).

I anslutning till den synpunkt som framförts av bl.a. *Sjöfartsverket* och *Umeå kommun* om att det bör tydliggöras vilka typer av handlingar som omfattas av lagen, vill regeringen framhålla följande. PSI-direktivet är inte begränsat till vissa typer av handlingar med avseende på innehåll,

medium etc. Alla typer av handlingar kan komma i fråga för vidareutnyttjande. De exempel på vissa typer av information som anförs i direktivets ingress är just exempel. För att korrekt genomföra direktivet ska lagen därför inte vara begränsad till vissa typer av handlingar. Det finns enligt regeringens bedömning inte heller möjlighet att, som *Statens kulturråd* har föreslagit, undanta handlingar som sällan vidareutnyttjas.

14.4.4 Begreppet vidareutnyttjande

Regeringens förslag: Med vidareutnyttjande ska avses användning av handlingar för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna behandlas av en myndighet. Begreppet vidareutnyttjande ska definieras i lagen.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås dock att myndigheters användning av handlingar från en annan myndighet endast ska omfattas av begreppet vidareutnyttjande om användningen sker inom myndighetens affärsverksamhet.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *IT- och Telekomföretagen* anser att det bör klargöras att det ska anses vara vidareutnyttjande när enskilda behandlar handlingar för samma ändamål som en myndighet, men genomfört på annat sätt. *Stockholms Handelskammare* anför att det bör förtydligas att det inte kan krävas förädling eller att det knyts villkor till vidareutnyttjande som syftar till att skilja det från behandlingen i myndigheten. *Kemikalieinspektionen* anser att det är oklart om det är fråga om vidareutnyttjande i lagens mening när en sökande till förmån för sin egen ansökan om godkännande använder uppgifter som har lämnats in till stöd för en annan ansökan om godkännande.

Skälen för regeringens förslag

I artikel 2.4 definieras vidareutnyttjande som personers eller rättssubjekts användning av handlingar som finns hos offentliga myndigheter för andra kommersiella eller icke-kommersiella ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna framställdes inom den offentliga verksamheten. Utbyte av handlingar mellan offentliga myndigheter som enbart sker i samband med deras offentliga verksamhet ska inte anses utgöra vidareutnyttjande. I skäl 8 i ingressen anges att offentliga myndigheter samlar in, framställer, reproducerar och sprider handlingar för att fullgöra sina offentliga uppgifter och att utnyttja sådana handlingar av andra skäl utgör vidareutnyttjande.

Ett exempel på vidareutnyttjande kan vara att ett förlag ger ut en samling domar i en rättsfallssamling som publiceras i tryckt form eller på Internet. Ett annat exempel kan vara att ett företag använder information från en myndighets register som utgångspunkt för informationstjänster till allmänheten, t.ex. genom att använda geografisk information i en GPS-tjänst.

Som anförts i promemorian utgör de ursprungliga ändamålen för vilka handlingarna behandlas sådana ändamål som ingår i fullgörandet av myndighetens offentliga uppgifter. All annan användning utgör vidareutnyttjande. Detta innebär enligt regeringens mening att all användning av handlingar av andra än myndigheten, eller den organisation som har att fullgöra ett offentligt åtagande, är vidareutnyttjande i direktivets mening. Varje tillhandahållande av handlingar leder alltså till ett vidareutnyttjande. Direktivet syftar främst till att främja förädling eller bearbetning, men täcker även ren vidareförmedling av information. Detsamma gäller även mer typisk användning av allmänna handlingar som lämnats ut med stöd av 2 kap. TF, t.ex. när en journalist använder en handling som underlag för en tidningsartikel, eller vad en enskild som fått del av en allmän handling än gör med den.

De ändamål för vilka en myndighet behandlar information kan vara mycket vitt formulerade. Regeringen anser, i likhet med *IT- och Telekomföretagen* och *Stockholms Handelskammare*, att all behandling som sker utanför myndighetens offentliga uppgifter ska vara att anse som vidareutnyttjande, även om företag och andra vidareutnyttjare i och för sig har ett likartat ändamål med sin behandling, t.ex. att förse samhället med viss information. Att vidareutnyttjande innebär behandling för andra ändamål än de ursprungliga ska alltså inte innebära något hinder för enskilda att tillhandahålla information för samma generella ändamål som myndigheten behandlar och tillhandahåller informationen. Det kan heller inte, som *Stockholms Handelskammare* har påpekat, anses innefatta något krav att vidareförädla informationen. Även ren vidareförmedling av information ska alltså omfattas av bestämmelserna. Regeringen bedömer dock inte att detta behöver förtydligas i lagtexten, utan anser att promemorians förslag är tillräckligt klart i detta avseende.

För att ges det avsedda tillämpningsområdet bör lagen enligt regeringens mening begränsas till att avse villkor för vidareutnyttjande av handlingar. Begreppet vidareutnyttjande i den mening det används i direktivet saknar direkt motsvarighet i svensk rätt. Eftersom det inte finns någon svensk legaldefinition eller allmänt vedertagen definition av vidareutnyttjande som överensstämmer med direktivets, bör en bestämmelse med en definition tas in i lagen.

Vissa särskilda intressen för att få tillgång till handlingar

PSI-direktivets artikel 1.3 föreskriver att direktivet inte är tillämpligt när medborgare eller företag måste visa att de har ett särskilt intresse för att få tillgång till handlingarna.

Det finns flera situationer när en enskild måste ha ett särskilt skäl för att få tillgång till handlingar, eller när den krets som kan få tillgång till en handling är begränsad. Ett exempel på detta är parters rätt att få tillgång till handlingar enligt 16 § förvaltningslagen (1986:223), förkortad FL. I det fallet får parten del av handlingarna som en del av en pågående ärendehandläggning.

Syftet med denna typ av reglering är att säkerställa partens möjligheter att ta till vara sin rätt i ärendet. När en part på detta sätt får tillgång till handlingar som en del av en ärendehanteringsprocess, sker detta enligt

regeringens bedömning för samma ändamål som det för vilket handlingarna behandlas av myndigheten. Ett sådant utlämnande faller därför inte in under den föreslagna definitionen av vidareutnyttjande och omfattas därför inte av lagen. Ett annat exempel är, som *Kemikalieinspektionen* anfört, när t.ex. en sökande använder uppgifter som har lämnats in till myndigheten i ett annat ansökningsärende. Inte heller en sådan användning bör omfattas av definitionen av vidareutnyttjande.

Det finns också bestämmelser i författningar till skydd för den personliga integriteten som ger registrerade rätt att få tillgång till den information om sig själva som finns hos myndigheten. Ett exempel på detta är bestämmelsen i 26 § PUL. I ett sådant fall kan handlingen enligt regeringens bedömning inte anses ha gjorts tillgänglig för vidareutnyttjande, eftersom kontrollen av uppgifters riktighet får anses vara en integrerad del av registerhållningen. Den registrerade behandlar alltså i dessa fall enligt regeringens bedömning handlingen för samma ändamål som myndigheten. Inte heller i detta fall bör således den behandling som den registrerade eventuellt utför omfattas av definitionen av vidareutnyttjande.

När handlingar lämnas ut till den som i direktivets mening har ett särskilt intresse kan detta ske utan att myndigheten tillämpar de villkor som den i övrigt tillämpar när den tillhandahåller handlingar till enskilda. Att en myndighet i sådana fall tillhandahåller handlingar innebär inte heller att andra kan kräva att få vidareutnyttja handlingarna på samma villkor.

14.4.5 Organ som omfattas av lagen

Regeringens förslag: Lagen ska med vissa undantag gälla för den krets av myndigheter och privaträttsliga organ som omfattas av bestämmelserna om handlingsoffentlighet.

Regeringens bedömning: Riksdagen och beslutande kommunala församlingar bör inte omfattas av lagen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig särskilt i frågan instämmer i eller har inget att invända mot promemorians förslag. *Stockholms Handelskammare* ifrågasätter om det hos beslutande politiska församlingar kan finnas handlingar som kan vara av intresse för vidareutnyttjande, och som därför borde omfattas av lagen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: PSI-direktivet gäller handlingar som finns hos offentliga myndigheter. Enligt artikel 2.1 avses med begreppet offentliga myndigheter statliga, regionala eller lokala myndigheter, organ som lyder under offentlig rätt samt sammanslutningar av sådana myndigheter eller organ. Organ under offentlig rätt är enligt artikel 1.2 varje organ som

- särskilt har inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, som inte är av industriell eller kommersiell karaktär,
- är en juridisk person, och
- vars verksamhet till största delen finansieras av statliga, regionala eller lokala myndigheter eller av andra organ som lyder under offentlig rätt eller som står under administrativ tillsyn av sådana organ eller vars förvaltning står under tillsyn av sådana organ eller i vars

förvaltningsorgan, styrelseorgan eller tillsynsorgan mer än hälften av ledamöterna utses av statliga, regionala eller lokala myndigheter eller av andra organ som lyder under offentlig rätt.

Denna definition är mycket vid. I praktiken begränsas dock tillämpningsområdet genom att direktivets tillämplighet förutsätter både att enskilda kan få tillgång till handlingar och att de får vidareutnyttjas. Båda dessa förhållanden ska regleras av nationell rätt. Direktivet omfattar alltså handlingar som finns hos organ som lyder under offentlig rätt, bara under förutsättning att nationella tillgångsbestämmelser ger tillgång till handlingarna och att nationella bestämmelser tillåter att de vidareutnyttjas.

Tryckfrihetsförordningens regler om handlingsoffentlighet omfattar statliga och kommunala myndigheter samt riksdagen och beslutande kommunala församlingar. Vidare utsträcks regleringens tillämpningsområde genom bestämmelserna i 2 kap. 3–5 §§ OSL. I OSL:s bilaga anges ett antal enskilda organ som helt eller delvis omfattas av handlingsoffentligheten trots att de inte är myndigheter (2 kap. 4 § OSL). TF:s bestämmelser är tillämpliga även på handlingar hos kommunala bolag där kommuner och landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande (2 kap. 4 § OSL).

Det kan finnas organ som faller under direktivets definition av organ under offentlig rätt, men som inte omfattas av några nationella svenska tillgångsbestämmelser. För handlingar som finns hos dessa organ är därför direktivet inte tillämpligt. Direktivet uppställer nämligen inte något krav på tillgångsregler för handlingar som finns hos sådana organisationer.

PSI-direktivet omfattar handlingar som enligt nationell lagstiftning tillhandahålls till vidareutnyttjare och som får vidareutnyttjas.

Som beskrivits ovan i avsnitt 14.4.1 är den huvudsakliga regleringen av myndigheters tillhandahållande av handlingar i svensk rätt TF:s bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. Det är därför lämpligt att, med vissa undantag, låta den föreslagna lagens tillämpningsområde omfatta handlingar hos samma krets av organ som omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet i 2 kap. TF. Detta innebär att de statliga och kommunala myndigheterna bör omfattas av den föreslagna lagen. Dessutom bör lagen omfatta de enskilda organ som anges i bilagan till OSL samt sådana aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser, över vilka en kommun eller ett landsting utövar ett bestämmande rättsligt inflytande. Detta bör framgå av en bestämmelse i lagen. Genom en sådan bestämmelse görs lagens tillämpningsområde tydligt på ett sätt som motsvarar PSI-direktivets krav. En sådan reglering som ansluter till redan befintliga och välkända svenska bestämmelser innebär också att myndigheter och andra organ lätt kan avgöra om de ska tillämpa lagen eller inte.

Tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet är tillämpliga på riksdagen och de beslutande kommunala församlingarna även om de inte är myndigheter. Det kan dock ifrågasättas om den föreslagna lagens bestämmelser om villkor för vidareutnyttjande av handlingar bör tillämpas på dessa organ. Offentlighetsprincipen, som kommer till uttryck i TF, och den föreslagna lagens regler om vill-

koren för vidareutnyttjande av handlingar fyller olika syften. Vidare omfattas de inte av PSI-direktivet. Regeringen anser, i linje med *Stockholms Handelskammare*s synpunkt, att de handlingar som finns hos beslutande församlingar kan vara av intresse för vidareutnyttjande. I likhet med promemorian bedömer dock regeringen att dessa handlingar som regel i praktiken finns tillgängliga hos de beredande och verkställande myndigheterna, t.ex. Riksdagsförvaltningen och de kommunala nämnderna. Den föreslagna avgränsningen, som överensstämmer med PSI-direktivets, innebär därför enligt regeringens bedömning inte att några handlingar i praktiken undantas från bestämmelserna.

14.4.6 Vissa handlingar hos utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitutioner

Regeringens förslag: Lagen ska inte gälla för handlingar hos utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitutioner.

Regeringens bedömning: Någon bestämmelse om undantag för handlingar hos public serviceföretag på radio- och tv-området behövs inte.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslagen eller lämnar dem utan erinran. *IT- och Telekomföretagen*, *PSI-Alliance*, *SWEDMA* och *Stockholms Handelskammare* anser att lagen bör omfatta även utbildnings-, forsknings- och kulturinstitutioner. *Linköpings kommun* anser att det är tveksamt om skolor är så självständiga enheter att de går att särskilja från övrig nämndförvaltning. *Stockholms kommun* anser att det måste förtydligas vad det i praktiken innebär att handlingar i en verksamhet är undantagna. *Arbetsförmedlingen* och *Statens kulturråd* anser att begreppet kulturinstitutioner behöver klargöras. *Sveriges Television (SVT)* anser att det i propositionen bör förtydligas att public service-bolagen är undantagna från den nya lagens tillämpningsområde. *Kungliga biblioteket* framhåller kulturinstitutionernas behov av att ingå särskilda samverkansavtal för att kunna digitalisera samlingar.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: I direktivets artikel 1.2 d–f undantas handlingar hos ett antal olika organ. Enligt artikel 1.2 e undantas handlingar hos utbildnings- och forskningsinstitutioner. Som exempel på sådana institutioner nämns skolor, universitet, arkiv, bibliotek och forskningsinrättningar. Undantaget omfattar även organisationer som inrättats för överföring av forskningsresultat. Enligt artikel 1.2 f undantas även kulturinstitutioner från direktivet. Som exempel på sådana nämns museer, bibliotek, arkiv, orkestrar, operahus, balettkåror och teatrar. Handlingar hos sådana organ behöver alltså inte omfattas av bestämmelserna i den föreslagna lagen, även om de är myndigheter eller organ under offentlig rätt enligt direktivet.

I förslaget till direktivet motiveras undantagen bl.a. med bedömningen att direktivets tillämpning skulle innebära en relativt sett större administrativ belastning jämfört med de fördelar som skulle vinnas.

Vidare framhålls att mycket information vid sådana institutioner omfattas av tredje mans upphovsrätt, och därför faller utanför direktivet.

Ett särskilt undantag på kulturområdet finns i artikel 1.2 d som undantar handlingar som finns hos public service-företag på radio- och tv-området.

Det finns i svensk rätt inget undantag för utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitutioner, varken när det gäller tillhandahållande av handlingar eller rätten att vidareutnyttja dessa.

Lagens tillämpningsområde föreslås enligt huvudregeln omfatta handlingar hos myndigheter och, med vissa undantag, sådana organ som omfattas av bestämmelserna om handlingsoffentlighet i tryckfrihetsförordningen. Detta innebär att lagens bestämmelser skulle komma att omfatta handlingar hos ett stort antal utbildnings-, forsknings- och kulturinstitutioner. Detta gäller t.ex. statliga universitet och museer samt kommunala skolor och teatrar. Det kan dock finnas anledning att överväga om dessa institutioner ska omfattas av lagen.

Hos dessa organ finns ofta handlingar som omfattas av tredje mans upphovsrätt. Att avgöra vilka dessa är och bedöma på vilka villkor och under vilka förutsättningar de eventuellt kan vidareutnyttjas kan bli tidsödande och orsaka ett administrativt arbete som inte kan anses motiverat. På både kultur- och forskningsområdena kan det även, som *Kungliga biblioteket* framhåller, finnas behov av att finansiera verksamheter genom olika samarbeten med enskilda aktörer, t.ex. genom s.k. offentligt-privata partnerskap. Sådana arrangemang kan inbegripa att vissa enskilda, som åtar sig att exempelvis bekosta digitaliseringen av material, får särskilda rättigheter att exploatera det digitaliserade materialet under en begränsad period. Framför allt på kulturområdet kan sådana arrangemang vara nödvändiga för att angelägna digitaliseringsprojekt över huvud taget ska äga rum.

Regeringen delar dock den uppfattning, som framförs av några remissinstanser, bl.a. *IT- och Telekomföretagen*, att den information som finns hos myndigheterna på bl.a. kulturområdet ofta kan vara av stort värde för olika former av vidareutnyttjande. I propositionen *Tid för kultur* (prop. 2009/10:3 s. 46 f.) framhåller regeringen att den digitala utvecklingen ger de s.k. minnesinstitutionerna helt nya möjligheter att ge medborgare och forskare tillgång till kulturarvet, oberoende av fysisk lokalitet. Som särskilt viktigt nämns där också de möjligheter som den digitala tekniken ger att låta användaren att bli medskapande. Användaren kan t.ex. vidareutnyttja tillgänglig information och på egen hand kombinera ljud, bild och text för att skapa en egen presentation i nya sammanhang. Omvänt kan användaren också bidra till att beskriva och katalogisera det som institutionerna gör tillgängligt. Regeringen anser således att förutsättningarna för vidareutnyttjande av handlingar bör förbättras även på kulturområdet. Samtidigt måste beaktas de i sammanhanget speciella förhållanden som finns på området. Av särskild vikt är i detta avseende är de upphovsrättsliga förutsättningarna, både vad gäller handlingar som omfattas av tredje mans upphovsrätt och handlingar som kulturinstitutionerna själva har upphovsrätt till. Det finns ett behov av att närmare belysa dessa frågor, liksom frågor som rör avgiftssättning för vidareutnyttjande av digitala handlingar (prop. 2009/10:3 s. 48). Mot denna bakgrund gör regeringen en annan bedömning än några

remissinstanser som berört frågan, bl.a. *Stockholms Handelskammare*, och anser att det inte har framkommit någon anledning att frångå direktivets huvudprincip att handlingar som finns hos en utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitution helt ska undantas från den föreslagna lagens tillämpningsområde.

Vad gäller den närmare avgränsningen av vilka som ska omfattas av undantaget instämmer regering dock i *Statens kulturråds* synpunkt att promemorian är otydlig avseende vilka typer av institutioner, bl.a. på kulturområdet, som ska omfattas av undantaget. De särskilda skäl som ligger bakom undantaget gör sig exempelvis inte gällande för sådana myndigheter som har typiska förvaltningsuppgifter, även om dessa verkar på utbildnings-, forsknings eller kulturområdet. Detta gäller alltså sådana myndigheter som har till huvudsaklig uppgift att t.ex. utöva tillsyn, bevilja tillstånd, bidrag eller anslag till olika verksamheter. Sådana myndigheter ska därför heller inte vara undantagna från lagens tillämpningsområde.

Denna bedömning finner också stöd i den exemplifierande uppräkningsen i PSI-direktivet av utbildnings-, forsknings- och kulturinstitutioner. Det är t.ex. tydligt att där avses kulturinstitutioner som har till uppgift att antingen samla in och tillgängliggöra kulturarvs- och forskningsmaterial (såsom arkiv, bibliotek och museer) eller sådana institutioner som producerar utställningar eller föreställningar (såsom gallerier och scenkonstinstitutioner). Däremot bör det i detta sammanhang inte göra någon skillnad om t.ex. en rent bidragsfördelande myndighet verkar på kulturområdet eller något annat samhällsområde.

För att ge lagen samma tillämpningsområde som direktivet bör den innehålla en generell regel som undantar de aktuella institutionerna. Det är i de flesta fall tydligt vad som är en utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitution i den mening som här angetts. Det bedöms därför att det inte finns behov av legaldefinitioner av dessa begrepp. En bestämmelse som generellt undantar handlingar hos utbildnings-, forsknings- och kulturinstitutioner ger tillräcklig klarhet och tydlighet.

Handlingar hos sådana institutioner ska vara undantagna från samtliga bestämmelser i direktivet. Direktivet säger inget om att endast vissa kategorier av handlingar ska vara undantagna. Samtliga handlingar som finns hos en utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitution ska alltså vara undantagna. Detta gäller både handlingar som hänför sig till den verksamhet som avser utbildning, forskning eller kultur och andra handlingar, t.ex. av administrativ eller förvaltningsrättslig karaktär.

Att en myndighet är undantagen från den föreslagna lagen påverkar inte enskildas rätt att få tillgång till handlingar för vidareutnyttjande. Att en myndighet är undantagen från lagen innebär inte heller att rätten att vidareutnyttja dess handlingar i något avseende inskränks eller utvidgas.

Public service-företagen i Sverige omfattas inte av offentlighetsprincipen. De omfattas därför inte heller av den föreslagna lagen. Någon särskild bestämmelse som undantar dessa företag från den föreslagna lagens tillämpningsområde behövs därför inte.

Regeringens förslag: Den föreslagna lagen ska inte omfatta handlingar som tillhandahålls i myndigheters affärsverksamhet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser har, utan att invända mot gränsdragningen i sig, anfört att det behöver förtydligas vilka verksamheter som ska anses vara affärsverksamhet i den mening som avses i lagen. *Ekonomistyrningsverket (ESV)*, *Konjunkturinstitutet*, *Sveriges geologiska undersökning (SGU)* och *Stockholms Handelskammare* anför att skillnaden mellan myndighetsverksamhet och affärsverksamhet måste tydliggöras. ESV anser också att det bör klargöras om det är myndigheten eller regeringen som ska avgöra om en viss verksamhet är affärsverksamhet. Verket anför också att bestämmelsen är svårtillämpad bl.a. för att myndigheterna skulle kunna börja sälja handlingar, som då skulle omfattas av undantaget. ESV och SGU anför att det i författningskommentaren användas uttrycket författningsstyrt är otydligt. *Konkurrensverket*, *Lantmäteriet* och *Statistiska centralbyrån* anser att begreppet affärsverksamhet i upphovsrättslagen är otydligt och möjligen kan ges en vidare tolkning än vad som är avsett i den föreslagna lagen. Flera av remissinstanserna, bl.a. *Konjunkturinstitutet*, *Konkurrensverket* och *PSI-Alliance*, hänvisar till förvaltningskommitténs slutbetänkande (SOU 2008:118) avseende begreppet affärsverksamhet i myndigheter. *Bisnode AB* delar inte uppfattningen att handlingar i myndigheters affärsverksamhet ska undantas från bestämmelserna. Några remissinstanser, däribland *Stockholms Handelskammare*, *Bisnode AB*, *DirektMedia*, *IT- och Telekomföretagen* och *PSI Alliance* har lämnat synpunkter på om myndigheterna över huvud taget bör tillhandahålla information på ett sätt som konkurrerar med privata företag. Några remissinstanser, bl.a. *Konkurrensverket*, *Stockholms Handelskammare* och *SWEDMA*, anför att det i den föreslagna lagen eller annan reglering bör anges ett krav på att affärsverksamhet ska särredovisas. ESV anför att det inte bör krävas att de olika verksamheterna skiljs organisatoriskt. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anför liknande synpunkter och efterlyser en analys av konsekvenserna av ett krav på organisatorisk åtskillnad, om lagen är avsedd att uppställa ett sådant krav.

Skälen för regeringens förslag

PSI-direktivets reglering

Enligt artikel 1.2 a är direktivet tillämpligt endast på handlingar i en myndighets offentliga verksamhet ”enligt den definition som ges i lagstiftning eller andra bindande regler i medlemsstaten eller, i avsaknad av sådana regler, enligt den definition som följer gängse administrativ praxis i den aktuella medlemsstaten”. Verksamhet som inte är offentlig benämns i direktivet kommersiell (artikel 10.2) och icke-offentlig (skäl 9). Handlingar i sådan verksamhet omfattas alltså inte av direktivets tillämpningsområde.

Direktivet ger ingen entydig definition av kommersiell verksamhet. I skäl 9 i direktivets ingress anges att ett rekvisit för vilken verksamhet som ska anses vara kommersiell är att den bedrivs i konkurrens med andra marknadsaktörer och att priser sätts på affärsmässiga grunder.

Gällande rätt

Svensk rätt innehåller ingen egentlig definition av vad som avses med offentlig verksamhet. I svensk rättslig terminologi förekommer en mängd olika uttryck som beskriver myndigheternas verksamhet, exempelvis myndighetsutövning, förvaltningsuppgifter och myndighetsuppgifter. Dessa termer är i flera fall vaga eller i vart fall inte entydiga. Ingen motsvarar direkt begreppet offentlig verksamhet i direktivets mening.

Svensk rätt innehåller heller ingen generell definition av vad som avses med kommersiell verksamhet hos myndigheter. Det förekommer ett antal olika termer som betecknar myndighetsverksamhet som inte är renodlad myndighetsutövning eller förvaltning.

Termen uppdragsverksamhet förekommer i ett tjugotal författningar, mestadels myndighetsinstruktioner. I Förvaltningskommitténs slutbetänkande Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118) har uttalats att termen är vag och kan användas som beteckning på i stort sett all verksamhet som är frivilligt efterfrågad, men som inte innebär myndighetsutövning (a. betänkande s. 18 f.). Verksamhet som betecknas som uppdragsverksamhet är inte nödvändigtvis konkurrensutsatt. Termen näringsverksamhet förekommer i 2 kap. 7 § kommunallagen (1991:900).

Även om det inte finns någon definition av myndigheters kommersiella verksamhet finns det, som redovisats i avsnitt 14.4.1 och 14.4.7, i 26 a § tredje stycket upphovsrättslagen en bestämmelse om rätten att vidareutnyttja allmänna handlingar, som innefattar begreppet affärsverksamhet. Syftet med denna bestämmelse är att skydda det allmännas kommersiella intressen. I motiven framhölls att offentlig affärsverksamhet skulle kunna bedrivas på samma villkor som privat affärsverksamhet, och att myndigheter som bedriver kommersiell verksamhet inte ska komma i ett sämre läge än andra marknadsaktörer. Bestämmelsen tar sikte på offentlig verksamhet som bedrivs i former och på villkor som liknar privat företagsamhet (prop. 1973:15 s. 134). Att en verksamhet är avgiftsfinansierad är inte i sig tillräckligt för att den ska anses vara en affärsverksamhet. I motiven framhölls också att de ekonomiska målen för verksamheten inte behöver syfta till att åstadkomma vinst för att verksamheten ska anses utgöra en affärsverksamhet (a. prop. s. 164).

Bör ett undantag införas?

I promemorian har bedömts att begreppet affärsverksamhet i 26 a § tredje stycket 9 upphovsrättslagen motsvarar begreppet kommersiell verksamhet i PSI-direktivet. Det område som täcks av begreppet affärsverksamhet bedöms i vart fall inte vara vidare än det som täcks av direktivets begrepp kommersiell verksamhet. Promemorian föreslår att hand-

lingar som en myndighet tillhandahåller i sin affärsverksamhet ska undantagas från lagen.

Affärsverksamhet på PSI-området betecknar typiskt sett att handlingar tillhandahålls på kommersiella villkor på en marknad. När myndigheter bedriver sådan verksamhet sker det vanligen på villkor som liknar privata företags villkor. Dessa verksamheter bör därför inte omfattas av den föreslagna lagen. Vissa myndigheter har till uppgift att för samhällets räkning inhämta och tillhandahålla viss information, t.ex. Lantmäteriet, Bolagsverket och Skatteverket. När myndigheter fullgör sådana uppgifter kan detta normalt inte anses vara affärsverksamhet även om verksamheten är helt avgiftsfinansierad. Det bör vara tydligt att sådana verksamheter omfattas av lagen.

Det är, som *Bisnode AB* anför, möjligt att låta även myndigheters affärsverksamhet omfattas av den föreslagna lagen, och därigenom av de särskilda krav som den ställer. Detta skulle dock innebära att myndigheters affärsverksamhet i detta avseende skulle få andra förutsättningar än andra marknadsaktörers, vilket inte är avsikten. Enligt regeringens mening bör därför handlingar som tillhandahålls i myndigheters affärsverksamhet vara undantagna från lagen.

Undantagets avgränsning

Vad gäller frågan hur undantaget ska avgränsas gör regeringen följande överväganden. Bestämmelsen i artikel 1.2 a i direktivet förutsätter en definition i nationell rätt av offentlig verksamhet vilket, som framgått ovan, saknas i svensk rätt. Däremot finns en definition av affärsverksamhet, som enligt regeringens bedömning motsvarar direktivets uttryck kommersiell verksamhet.

Det är, som flera remissinstanser har framhållit, viktigt att det undantagna området blir så tydligt avgränsat som möjligt. Avgränsningen mellan offentlig verksamhet, där bestämmelserna ska tillämpas, och kommersiell verksamhet bör göras genom att den kommersiella verksamheten undantas. Därigenom uppnås att lagen som huvudregel ska tillämpas, men att ett avgränsat område av myndigheternas verksamhet blir undantaget.

Några remissinstanser, bl.a. *Konkurrensverket*, *Statistiska centralbyrån* och *Lantmäteriet*, har anfört att det är olämpligt att, som föreslås i promemorian, anknyta till begreppet affärsverksamhet i 26 a § upphovsrättslagen. Skälet är att bestämmelsen enligt myndigheterna är oklar. Regeringen bedömer dock att det enligt de ovannämnda motivuttalandena är tydligt att bestämmelsen tar sikte på verksamheter som bedrivs på villkor som liknar privat företagsamhet och att syftet är att möjliggöra att verksamhet bedrivs på sådana villkor. I likhet med den bedömning som har gjorts i promemorian är det regeringens uppfattning att begreppet kommersiell verksamhet enligt direktivet omfattar myndigheters verksamhet som bedrivs på villkor som liknar privat företagsamhet, och att begreppet därför motsvarar begreppet affärsverksamhet. Regeringen anser vidare att det är mer ändamålsenligt att avgränsa den föreslagna lagens tillämpningsområde med utgångspunkt i upphovsrättslagens begrepp, hellre än att införa en ny definition av vad

som avses med offentlig verksamhet eller att i lagen införa t.ex. begreppet kommersiell verksamhet.

Som *ESV* och *SGU* är inne på bör det inte vara avgörande för bestämmelsens tillämplighet om en verksamhet bedrivs med stöd av någon författning. När en statlig myndighet bedriver kommersiell verksamhet har den ett bemyndigande att göra det i sin instruktion, och verksamheten är därmed författningsstyrd, även när den tydligt faller inom det område som omfattas av undantaget.

Flera remissinstanser, däribland *Konkurrensverket*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *ESV*, har tagit upp frågan om särredovisning mellan offentlig och kommersiell verksamhet. Regeringen anser, i linje med vad bl.a. *ESV* anför, att det inte krävs någon organisatorisk åtskillnad mellan myndighetens affärsverksamhet och annan verksamhet för att säkerställa direktivets genomförande. Det bör räcka med att myndigheten har en ekonomimodell och redovisning som håller verksamheterna ekonomiskt åtskilda för att direktivets krav ska uppfyllas. Som framgått ovan bör det enligt regeringens mening övervägas om en myndighet som bemyndigats att sälja varor eller tjänster på marknaden i budgetunderlag och årsredovisning bör budgetera och särredovisa väsentliga intäkter och kostnader från sådan försäljning. Även i myndighetens interna redovisning bör väsentliga kostnader och intäkter från sådan försäljning särredovisas (se avsnitt 7.5).

Ytterligare en fråga är vilka handlingar som ska vara undantagna. I den mån handlingar hos en myndighet inte omfattas av något immaterialrättsligt skydd eller någon annan begränsning i rätten att vidareutnyttja handlingarna, får handlingar som finns i en myndighets affärsverksamhet återges fritt. Eftersom den föreslagna lagen inte i något avseende ska begränsa rätten att vidareutnyttja handlingar, bör undantaget begränsas till att omfatta de handlingar som tillhandahålls i affärsverksamheten. Detta innebär att undantaget kommer att omfatta samma krets av handlingar som omfattas av undantagsbestämmelsen i 26 a § tredje stycket 9 upphovsrättslagen. Andra handlingar som finns i myndighetens affärsverksamhet, men som inte tillhandahålls i affärsverksamheten, omfattas alltså inte av bestämmelsen.

ESV anför att om en myndighet skulle börja sälja handlingar från sin offentliga verksamhet på kommersiella grunder, så skulle detta innebära att lagen inte blir tillämplig på handlingarna i affärsverksamheten. Regeringen delar inte denna bedömning. I ett sådant fall skulle myndigheten vara skyldig att tillämpa samma villkor gentemot den egna affärsverksamheten som gentemot övriga vidareutnyttjare. Det är därför enligt regeringens bedömning inte möjligt att kringgå den föreslagna lagen på det sätt som *ESV* anför.

Flera remissinstanser, bl.a. *Konkurrensverket*, *Stockholms Handelskammare* och *Bisnode AB*, föreslår att myndigheter bör förbjudas att tillhandahålla information på ett sätt som konkurrerar med privata företag. Till viss del hänför sig denna synpunkt till myndigheternas affärsverksamhet, som bedrivs i konkurrens med privata företag. Denna fråga bör inte avgöras särskilt för PSI-området. Det är därför inte lämpligt att ha med ett sådant förbud i den nya lagen. Det är heller inget som krävs för att på ett korrekt sätt genomföra direktivet. Regeringen anser dock,

som framgått ovan, att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden (avsnitt 7.5).

Det bör även i sammanhanget nämnas att riksdagen nyligen har beslutat om nya regler i konkurrenslagen (2008:579), förkortad KL, som innebär att Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket får förbjuda staten, en kommun eller ett landsting att i en verksamhet av kommersiell eller ekonomisk natur tillämpa ett visst förfarande om det snedvrider, eller är ägnat att snedvrیدا, förutsättningarna för en effektiv konkurrens eller om det hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. Konkurrenslagen är således tillämplig vad gäller frågor som innefattar vidareutnyttjande när förutsättningarna ovan är uppfyllda.

14.4.8 Tillgängliga format

Regeringens bedömning: För att öka tillgängligheten och förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande bör myndigheter i så stor utsträckning som möjligt göra information tillgänglig i elektronisk form.

PSI-direktivets bestämmelser om tillgängliga format behöver inte regleras i den föreslagna lagen. Befintliga regler uppfyller direktivets krav.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser kommenterar inte frågan särskilt. *Centrala studiestödsnämnden (CSN)* och *Ekonomistyrningsverket (ESV)* ifrågasätter promemorians slutsats att gällande regler uppfyller direktivets krav. *Stockholms Handelskammare* avstyrker, utan att invända mot promemorians tolkning av PSI-direktivet, förslaget och förordar att det lagregleras att handlingar ska lämnas ut elektroniskt, alternativt att registerförfattningarna ses över med detta syfte. Handelskammaren anser att handlingar ska lämnas ut elektroniskt om det efterfrågas i de fall det inte är förbjudet enligt lag eller annan författning eller några andra skäl talar mot det. Även *Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)*, *InfoTorg*, *AAA Soliditet AB*, *PSI-Alliance* och *SWEDMA* anför, utan att invända mot promemorians tolkning av direktivets krav, att lagen borde innehålla en bestämmelse om att information ska lämnas ut digitalt när så är möjligt.

Skälen för regeringens bedömning: I artikel 5.1 i direktivet föreskrivs att handlingar ska göras tillgängliga i alla befintliga format hos myndigheten. Detta innefattar även kravet att elektroniska handlingar ska lämnas ut i elektronisk form, under förutsättning att det är möjligt och lämpligt. En liknande bestämmelse finns i artikel 3 i direktivet. Där föreskrivs att handlingar som får vidareutnyttjas ska göras tillgängliga elektroniskt om det är möjligt. De båda bestämmelserna tycks syfta till att allmänt främja att handlingar görs tillgängliga elektroniskt. Artikel 5.1 anger dock uttryckligen att regleringen inte innebär någon skyldighet att skapa nya handlingar eller att anpassa handlingar för att uppfylla kraven.

Artikel 5.2 i direktivet föreskriver att en myndighet inte är ålagd att fortsätta med framställning av en viss typ av handlingar enbart i syfte att dessa ska kunna vidareutnyttjas.

Enligt tryckfrihetsförordningen gäller som huvudregel att den som önskar ta del av en allmän handling har rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut (2 kap. 13 § TF). Det s.k. utskriftsundantaget i nämnda paragraf innebär att en myndighet inte är skyldig att lämna ut handlingar i elektronisk form i större utsträckning än som följer av lag. Skälet till denna bestämmelse är skyddet för den enskildes integritet (prop. 1973:33 s. 85 f. och 113 samt prop. 2001/02:70 s. 27–35). Det finns endast ett fåtal sådana bestämmelser i lag, t.ex. i 20 kap. 8 § försäkringsrörelselagen (1982:713). Regleringen i 2 kap. 13 § TF innebär dock inte något förbud mot att också i andra fall lämna ut handlingar elektroniskt. Regeringen har dessutom i olika sammanhang framhållit att det ofta är både effektivt och ändamålsenligt att information lämnas ut i elektronisk form (se bl.a. prop. 2001/02:70 s. 34 och Handlingsplan för e-förvaltning, dnr Fi2008/491). En uttrycklig skyldighet för myndigheterna att se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post, och att svar kan lämnas på samma sätt, finns i 5 § FL. I detta sammanhang bör också uppmärksammas att en myndighet enligt 6 kap. 6 § OSL på begäran ska ge en enskild tillfälle att själv använda tekniska hjälpmedel för automatiserad behandling som myndigheten förfogar över.

Bestämmelser om tillhandahållande med karaktären av formatbestämmelser kan finnas i registerförfattningar (se t.ex. 7 § lagen [2000:224] om fastighetsregister). I den mån sådana författningar innehåller bestämmelser om tillgång till uppgifter för enskilda eller myndigheter, är de normalt formulerade på så sätt att de ger myndigheten utrymme att tillåta s.k. direktåtkomst eller utlämnande på medium för automatiserad behandling. Även här gäller att utformningen av sådana bestämmelser har skyddet för den enskildes integritet som utgångspunkt. I den mån någon registerförfattning inte förbjuder elektroniskt utlämnande kan myndigheten fritt avgöra i vilken utsträckning detta är lämpligt ur ett integritetsperspektiv.

Nationella svenska regler om tillhandahållande föreskriver således ingen generell skyldighet för myndigheter att lämna ut handlingar i elektronisk form.

ESV och *CSN* har ifrågasatt promemorians bedömning att befintlig reglering uppfyller direktivets krav. I denna del gör regeringen följande bedömning. Artikel 5.1 kan i och för sig tolkas på så sätt att den innebär att handlingar alltid ska göras elektroniskt tillgängliga när det är möjligt och lämpligt. Tillämpningen av artikel 5.1 ska dock styras av de bestämmelser om direktivets tillämpningsområde, som finns i artikel 1. I artikel 1.3 föreskrivs att direktivet bygger på och inte påverkar tillämpningen av medlemsstaternas gällande bestämmelser om tillgång. I artikel 1.4 föreskrivs vidare att direktivets tillämpning inte på något sätt ska påverka skyddsnivån för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter enligt bestämmelserna i unionslagstiftningen och nationell lagstiftning, och i synnerhet ändras inte genom direktivet de skyldigheter och rättigheter som anges i direktiv 95/46/EG (det s.k. dataskyddsdirektivet). Bestämmelsen i artikel 5 kan alltså enligt regeringens mening inte vara avsedd att reglera tillgången till handlingar på något sätt som avviker från vad som gäller enligt nationell rätt. Den kan inte heller vara avsedd att påverka skyddet för den personliga integriteten.

Frågan om elektroniskt utlämnande har utretts av E-offentlighetskommittén. Kommittén föreslår i sitt slutbetänkande Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet (SOU 2010:4) att elektroniskt lagrade, offentliga allmänna handlingar ska lämnas ut i elektronisk form om sökanden begär det och det inte finns särskilda förbud mot det eller omständigheter som gör att det framstår som olämpligt. Lämplighetsbedömningen ska enligt förslaget främst ta sikte på integritets- och skyddsaspekter. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I detta sammanhang kan också nämnas Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire), det s.k. Inspire-direktivet.⁴ Direktivet ställer krav på myndigheter, kommuner och vissa enskilda organ att tillgängliggöra rumslig (geografisk) information i elektronisk form via nättjänster till allmänheten och att dela denna information med andra myndigheter, kommuner och enskilda organ som fullgör offentliga uppgifter som kan påverka miljön. Ett förslag till genomförande av Inspire-direktivet har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Artikel 5.2 i PSI-direktivet, som anger att en myndighet inte är ålagd att fortsätta med framställning av en viss typ av handlingar enbart i syfte att dessa ska kunna vidareutnyttjas, får närmast förstås som en begränsning av bestämmelsen i artikel 5.1. Det finns dock i svensk rätt ingen generell plikt för myndigheter att framställa en viss typ av handlingar för att de efterfrågas. Det finns följaktligen inget behov av en särskild lagbestämmelse som fastslår att en sådan plikt inte finns. Artikel 5.2 behöver därför inte regleras i lag.

14.5 Avgifter

Regeringens förslag: Om en myndighet får ta ut avgifter för vidareutnyttjande, ska de samlade intäkterna från sådana avgifter tillsammans med myndighetens intäkter från avgifter för tillhandahållande inte få överstiga de totala kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar.

Promemorians förslag: Överensstämmer huvudsakligen med regeringens. I promemorian har dock inte föreslagits att även en myndighets intäkter från utlämnande av handlingar för vidareutnyttjande ska beaktas i underlaget för avgiftstaket för vidareutnyttjande.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inget att erinra mot förslaget. En del remissinstanser, bl. a. *Konkurrensverket*, *PSI Alliance* och *SWEDMA*, framhåller att marginalkostnaden för uttaget bör vara huvudregel för avgiftsberäkningen. *AAA Soliditet AB* avstyrker förslaget och anser att insamlingskostnaden och kostnaderna för framställning och produktion är irrelevanta som beräkningsmått. Den

⁴ EUT L 108, 25.4.2007, s. 1 (Celex 32007L0002).

avgift som en myndighet bör få ta ut ska begränsas till kostnaden för att ta ut och distribuera information men att avvikelser i kostnadsberäkningen bör kunna motiveras i vissa fall. Ett par remissinstanser, däribland *DirektMedia* och *SWEDMA*, framför att myndigheter gör en vidareförädling av information som inte efterfrågas av användarna och tar betalt för den vidareförädlingen. När vidareutnyttjande företag och myndighet kommer överens om vidareförädling ska kostnadsbaserad ersättning kunna utgå för sådan vidareförädling. *Konkurrensverket* och *Stockholms Handelskammare* anser att självkostnadsprincipen lämnar utrymme för godtycke. *Stockholms läns landsting*, *Jönköpings läns landsting*, *Östhammars kommun* och *Umeå kommun* anser att vissa förtydliganden bör ske vad gäller möjligheten att ta ut avgifter, särskilt i förhållande till de avgifter som tas ut för tillgång till handlingar. *Skövde kommun* anser att det är en förutsättning för att klara av förfrågningar är att avgifter kan tas ut för de kostnader som uppstår. *Försäkringskassan* framhåller att bestämmelsen inte reglerar avgifter utan syftet är att sätta ett tak för utgiftsuttaget och att bestämmelsen bör formuleras om så att det framgår att bestämmelsen gäller avgifter för såväl uttag som vidareutnyttjande. *IT- och Telekomföretagen* anför att tydliga regler för genomlysning bör skapas för att kontrollera att samma avgifter ska gälla för myndighetens egna användning som för andra vidareutnyttjare.

Skälen för regeringens förslag

Om myndigheter tar ut avgifter får de samlade intäkterna från leverans och tillåtelse till vidareutnyttjande av sådana handlingar inte överstiga kostnaden för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar, enligt artikel 6 i direktivet. Avgifterna bör vara kostnadsorienterade över en lämplig redovisningsperiod och beräknas i enlighet med de redovisningsprinciper som gäller för de berörda offentliga myndigheterna.

Statliga myndigheter

För de statliga myndigheterna regleras de generella möjligheterna att ta ut avgifter i 4 § avgiftsförordningen (1992:191), förutsatt att verksamheten är av tillfällig natur eller mindre omfattning. Därutöver finns många särskilda bemyndiganden att ta ut avgifter. Dessa kan finnas i författning, men även i regleringsbrev eller i propositioner som riksdagen har antagit (jfr SOU 2007:96 s. 57–85).

Enligt 5 § avgiftsförordningen ska avgifter beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. Enligt 6 § får en myndighet själv bestämma storleken på en avgift enbart om den bemyndigats därtill av regeringen. När det gäller avgifter enligt 4 §, bl.a. avgifter för elektronisk information, får dock myndigheten själv besluta om grunderna för avgiftssättning inom ramen för full kostnadstäckning.

En statlig myndighet får avvika från kostnadstäckningsprincipen endast om ett annat ekonomiskt mål uttryckligen har angetts för myndigheten. Att en myndighet fått befogenhet att själv bestämma avgiftsnivåer eller grunder för avgiftsuttag innebär inte att myndigheten får avvika från

kostnadstäckningskravet, vare sig uppåt eller nedåt. Detta gäller alla typer av verksamhet hos myndigheten, även olika typer av affärsverksamhet och annan konkurrensutsatt verksamhet. Avgifter som syftar till vinst är i princip tillåtna endast om riksdagen medgivit det (prop. 1973:90, s. 218 och ESV 2004:17, avsnitt 4.2.5).

I avgiftsförordningen finns bestämmelser som särskilt reglerar avgifter för uttag av handlingar. I 15–24 §§ regleras avgifter för kopior, utskrifter m.m. av allmänna handlingar. Bemyndigandet i 4 § första stycket innebär stöd för att ta ut avgifter för uttag av handlingar i elektronisk form.

Statliga myndigheter ska, enligt vad som framgår av 5 § kapitalför-sörjningsförordningen (1996:1188), normalt finansiera anläggningstill-gångar som används i verksamheten med lån i Riksgäldskontoret. Nästan alla statliga myndigheter har ett räntekonto med kredit i Riksgäldskon-toret som ska användas för de medel som myndigheten använder i sin verksamhet. Ett syfte med dessa modeller är att föra ut statens kapital-kostnader på de verksamheter som orsakar kostnaderna. Statliga myndig-heter ska därför i sin avgiftssättning normalt inte ta hänsyn till någon avkastning på investeringar.

Kommunala myndigheter

Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget (2 kap. 7 § kommunallagen). En förutsättning för att kommunerna och landstingen ska få driva sådan s.k. sedvanlig kommunal affärsverksamhet är att det sker utan syfte att bereda vinst. Däremot råder inte något absolut förbud mot överskott. I vilken mån verksamheten får ge överskott och hur detta får användas får bedömas med tillämpning av en grundläggande kommunalrättslig princip, den s.k. självkostnadsprincipen.

Kommuner och landsting får enligt 8 kap. 3 § b första stycket kom-munallagen ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller inom det icke obligatoriska området. För tjänster och nyttigheter som kommunerna och landstingen är skyldiga att tillhandahålla får de enligt andra stycket i samma paragraf ta ut avgifter bara om det är sär-skilt föreskrivet. Det finns i allmänhet inte någon skyldighet för kom-muner och landsting att ta ut avgifter.

Enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen får kommunerna och landstingen inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för tjänsterna eller nyttigheterna (självkostnadsprincipen). Avgifterna ska med tillämpning av gällande redovisningsprinciper sättas så att man undviker över-skott. Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all verksamhet som kommunerna och landstingen bedriver och oberoende av om verk-samheten drivs i egen regi, genom egna företag eller genom anlitan-de av utomstående entreprenörer. I de båda senare fallen måste dock principen regleras i avtal, bolagsordning eller dylikt (se NJA 2008 s. 120). För vissa kommunala avgifter som regleras i specialförfattningar finns sär-skilda bestämmelser om självkostnad. Dessa bestämmelser innebär dock ingen avvikelse från kommunallagens allmänna självkostnadsprincip.

Självkostnadsprincipen har vissa undantag. Det finns emellertid inga författningsbestämmelser om undantag från självkostnadsprincipen när kommuner eller landsting tillhandahåller information för vidareutnyttjande.

Självkostnadsprincipen hänför sig till det totala avgiftsuttaget för en verksamhet. Huvudregeln är att kostnaden för den enskilda prestationen inte har någon betydelse vid tillämpningen av självkostnadsprincipen. Avgränsningen av vad som i självkostnadshänseende är en verksamhet blir därför viktig.

Rent allmänt kan sägas att i princip samtliga kostnader som vid en normal drift är motiverade från företagsekonomisk synpunkt bör kunna läggas till grund för självkostnadsberäkningen. Direkta och indirekta kostnader som verksamheten ger upphov till får ingå i beräkningen. Utöver externa kostnader får även relevanta interna eller kalkylerade poster tas med. Exempel på direkta kostnader är kostnader för personal, material, tjänster, försäkringar m.m. Exempel på indirekta kostnader är lokal-kostnader, kapitalkostnader och administrationskostnader. Verksamhetens andel av kommunens centrala service- och administrationskostnader får också räknas med. Investeringar som görs i syfte att uppfylla miljöpolitiska krav kan ingå i avgiftsunderlaget.

Om kommunens eller landstingets egna organ utnyttjar tjänsterna måste detta beaktas så att värdet av sådana tjänster inte ligger till grund för avgiftsuttaget från övriga brukare eller konsumenter. Kommunen eller landstinget bör själv stå för den kostnaden, t.ex. genom intern-debitering.

Självkostnadsprincipen innebär inte att avgifterna aldrig får överstiga kostnaderna. Avgiftsuttaget grundar sig på kalkylerade och budgeterade kostnader. Det är inte alltid möjligt att uppnå en fullständig överensstämmelse mellan kostnader och avgifter. Det totala avgiftsuttaget får emellertid inte överstiga de totala kostnaderna för verksamheten under en längre tid. Ett avgiftsöverskott får fonderas bara under förutsättning att det tillgodoförs den verksamhet där det uppkommit.

Som ovan nämnts ska statliga myndigheter enligt vad som framgår av 5 § kapitalförsörjningsförordningen normalt finansiera anläggningstillgångar som används i verksamheten med lån i Riksgäldskontoret och därmed normalt sett inte ta hänsyn till någon avkastning på investeringar i sin avgiftssättning. Det kan dock kommuner och landsting behöva göra.

Avgiftstak för vidareutnyttjande

PSI-direktivet utgår från att myndigheterna enligt nationell rätt kan ta ut avgifter för vidareutnyttjande av handlingar. För de svenska statliga myndigheterna finns bestämmelser om avgifter för tillgång till handlingar i avgiftsförordningen och i andra författningar. Därutöver finns i åtskilliga fall särskilda bemyndiganden att ta ut avgifter. Vid utarbetandet av promemorian har en rapport tagits fram för att bedöma om de regler och principer för avgiftssättning som gäller för statliga och kommunala myndigheter är förenliga med direktivet (dnr Fi2009/3196). I rapporten görs bedömningen att avgiftsuttagen i Sverige inte överstiger avgiftstaket

som anges i direktivet. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att direktivets krav avseende avgiftstaket redan är tillgodosett i svensk rätt.

För att uppfylla direktivets krav med tillräcklig tydlighet och på ett sätt som binder både statliga och kommunala myndigheter anser dock regeringen att det bör införas en princip i lag om de högsta tillåtna avgiftsintäkterna i en verksamhet i förhållande till kostnaderna i samma verksamhet för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingar, inklusive en rimlig avkastning på investeringar. Flera remissinstanser, däribland *Konkurrensverket*, *PSI-Alliance* och *AAA Soliditet AB*, anser att marginalkostnaden för uttaget bör vara huvudregel för avgiftsberäkningen eller att kostnad för framställning av information inte bör tas med i avgiftsuttaget. Regeringen vill dock framhålla att några sådana krav inte sätts upp i PSI-direktivet. Regeringen vill också påpeka att marginalkostnadsprincipen som huvudregel redan gäller för statliga myndigheter (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294). Detta innebär att dessa ska ut avgifter för informationsuttag som grundas på kostnaden för att ta fram och distribuera uppgifterna, dvs. det som motsvaras av marginalkostnaden.

Försäkringskassan anser att den i promemorian föreslagna bestämmelsen behöver förtydligas och att den formuleras så att det framgår att bestämmelsen gäller avgifter för såväl uttag som vidareutnyttjande. Den föreslagna lagen gäller i princip villkoren för vidareutnyttjandet av handlingar som finns hos myndigheterna. Mot denna bakgrund bör bestämmelsen om avgiftstaket formuleras så att det gäller intäkter för avgifter som tas ut för vidareutnyttjande, men att även intäkter från avgifter för tillhandahållandet tas med i beräkningen av underlaget för avgiftstaket. I praktiken innebär detta att en myndighet för att hålla sig inom ramen för det föreslagna avgiftstaket kan behöva justera avgifterna för vidareutnyttjandet, nämligen om intäkterna från sådana avgifter tillsammans med intäkterna från avgifter för utlämnande överstiger de totala kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar.

Grunderna för beräkningen av avgifter för vidareutnyttjande behöver inte regleras i den föreslagna lagen eftersom detta redan är reglerat för statliga och kommunala myndigheter i författning eller med stöd av regeringens bemyndiganden.

Skövde kommun har framfört att en förutsättning för att klara av förfrågningar är att avgifter kan tas ut för de kostnader som uppstår. Regeringen vill med anledning av detta påpeka att avgifter endast får tas ut om det verkligen finns en extra kostnad med anledning av förfrågningen i det enskilda fallet. Har t.ex. kommunen endast kostnad för utlämnande av en allmän handling finns ingen grund för att ta ut en extra avgift för ett vidareutnyttjande. Detta skulle strida mot självkostnadsprincipen.

Konkurrensverket, *Stockholms Handelskammare* och *IT- och Telekommföretagen* tar också upp brister i självkostnadsprincipens tillämpning och behovet av att kunna kontrollera att avgiftsuttaget överensstämmer med direktivet. Regeringen har förståelse synpunkterna men anser inte att det är lämpligt att reglera dessa frågor i den föreslagna lagen.

Vissa remissinstanser, bl.a. *DirektMedia* och *SWEDMA*, har anfört att vissa myndigheter tar betalt av vidareutnyttjarna för en vidareförädling

av uppgifter som de inte efterfrågar. I detta sammanhang vill regeringen erinra om att vissa myndigheter har till uppgift att tillhandahålla bearbetad information, t.ex. Statistiska centralbyråns uppgift att tillhandahålla officiell statistik eller Lantmäteriets uppgift att föra ett fastighetsregister. Vissa av dessa register är användarfinansierade i stället för anslagsfinansierade, t.ex. fastighetsregistret. De ansvariga myndigheterna är då skyldiga att tillhandahålla bearbetad information (angående frågan om tillgång till information i obearbetad form, se avsnitt 14.4.3). I de fall verksamheten är avgiftsfinansierad ska insamling av uppgifter, registervård m.m. ingå i avgiftsunderlaget.

14.6 Villkor och exklusiva rättigheter

14.6.1 Villkor

Regeringens förslag: Villkor, inklusive avgifter, för vidareutnyttjande ska vara relevanta och icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. Villkoren ska inte i onödan få begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande. En myndighet ska tillämpa samma avgifter och andra villkor för sin egen verksamhet som för andra vidareutnyttjare.

Regeringens bedömning: Konkurrensbegränsande villkor omfattas av bestämmelserna i konkurrenslagen (2008:579) och konkurrensbestämmelserna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Någon ytterligare reglering av konkurrensbegränsande villkor behöver inte tas med i den nya lagen för att genomföra PSI-direktivet. Direktivets bestämmelse om standardlicenser behöver inte heller regleras i lag. Standardlicenser bör tas fram genom ett förvaltningsgemensamt utvecklingsarbete.

Promemorians förslag och bedömning: Överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslogs en särskild bestämmelse om att villkor inte får begränsa konkurrensen. Vidare föreslogs en bestämmelse om att vissa begränsningar i rätten att vidareutnyttja en handling inte skulle anses vara villkor i lagens mening.

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser tillstyrker promemorians förslag eller lämnar det utan erinran. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anför att den föreslagna lagbestämmelsen synes avvika från direktivet och att någon motivering till skillnaden inte har anförts. *Hovrätten* uppfattar att direktivets bestämmelse om konkurrensbegränsande villkor ska gälla när avsikten är att begränsa konkurrensen och att den föreslagna lagbestämmelsen är vidare. *Uppsala tingsrätt* och *Infotorg* påpekar att bestämmelsen är svår att tillämpa. *Stockholms Handelskammare*, *PSI Alliance*, *SWEDMA* och *Bisnode AB* förordar att krav på standardlicenser bör skrivas in i lagen. Ett par remissinstanser, bl.a. *Ekonomistyrningsverket (ESV)* och *Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser*, anser att det finns skäl för att införa en bestämmelse om att myndigheter ska tillämpa samma avgifter och andra villkor för sin egen verksamhet som för andra vidareutnyttjare. Några

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Villkor enligt lagen

I artikel 8.1 i direktivet föreskrivs att myndigheterna får tillåta vidareutnyttjande av handlingar utan att ställa villkor. Myndigheterna får också tillåta vidareutnyttjande med villkor, som får ges formen av en licens. Villkoren får omfatta relevanta frågor och får inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande.

En situation då det kan komma i fråga att en svensk myndighet ställer villkor för ett vidareutnyttjande är när myndigheten har upphovsrätt till de aktuella handlingarna och t.ex. bedömer att det är nödvändigt att reglera vidareutnyttjandet för att skydda dessa rättigheter. Det kan avse villkor om krav på hur handlingen får vidare spridas, vidareutvecklas och återförsäljas. Det kan vidare vara frågor om att reglera ansvarsfrågor och lämna garantier för att handlingen inte kommer att ändras och att vidareutnyttjaren kommer att redovisa källan (skäl 17 i direktivets ingress och Statskontorets promemoria Fritt fram att avtal om information?, Statskontoret 2005:120). Andra typer av villkor kan vara avgifter, abonnemangsvillkor, tekniska format m.m. I vissa fall ställer svenska myndigheter upp villkor i form av licenser i samband med vidareutnyttjande av handlingar.

De frågor som i praktiken kan komma att regleras i villkor och licenser är sannolikt få. Regelrätta licenser är endast aktuella vid upplåtelse av immateriella rättigheter.

Vad gäller begränsningar för användandet av handlingar som följer av regleringen i TF och OSL samt i PUL m.fl. författningar faller dessa, som framgår av avsnitt 14.4.2, utanför direktivets och den föreslagna lagens tillämpningsområde. Som flera remissinstanser varit inne på påverkas alltså inte sådana bestämmelser av den föreslagna lagen och begränsningarna utgör därför inte villkor i den mening som avses i lagen. En uttrycklig bestämmelse om att sådana begränsningar som följer av lag m.m. inte ska anses vara villkor enligt lagen, som föreslagits i promemorian, är därför obehövlig.

Förutsättningar för att kunna ställa villkor

Staten och kommuner kan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande eller ställa upp villkor för vidareutnyttjande om det finns en ensamrätt som myndigheten förfogar över enligt upphovsrättslagen. För att kunna ta ut avgifter krävs vidare ett stöd i författning eller i en myndighets regleringsbrev m.m. (se avsnitt 14.5). Villkor som kan ställas utan stöd i författning är exempelvis abonnemangsvillkor, uppdateringsfrekvenser och frågor som rör det praktiska tillhandahållandet vid vidareutnyttjande av handlingar. Flera remissinstanser, bl.a. *Infotorg*, har påpekat vikten av att den praktiska tillgången regleras i avtal mellan myndigheterna och vidareutnyttjarna. Det anförs att detta är en viktig förutsättning för förut-

sebarhet i affärsverksamheten, t.ex. vilka avtal som kan ingås med kunder i senare led. Regeringen delar uppfattningen att myndigheterna bör agera på ett sätt som ger bästa förutsättningar för vidareutnyttjande.

Relevanta och icke-diskriminerande villkor för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande

Enligt artikel 8.1 får villkor ställas som omfattar relevanta frågor, när så är lämpligt genom en licens. Alla gällande villkor vara ska icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande enligt artikel 10.1. *Uppsala tingsrätt* och *Infotorg* har anfört att den föreslagna lagbestämmelsen kan vara svår att tillämpa. Enligt regeringens mening är direktivet inte helt klart, framför allt vad som avses med relevanta villkor och jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. Utgångspunkten för bedömningen bör vara att villkoren ska avse frågor som har reell betydelse i det aktuella sammanhanget. Ett villkor bör anses vara relevant då handlingarna som lämnas ut för vidareutnyttjande skyddas av upphovsrätt eller någon till upphovsrätten närstående rättighet och villkoren syftar till att reglera hur det skyddade materialet får användas av sökanden, dvs. någon annan än rättighetshavaren. Samma villkor skulle inte vara relevant om det ställdes upp för vidareutnyttjande av handlingar som inte omfattas av något upphovsrättsligt skydd. Enligt artikel 10.1 i direktivet ska alla villkor för vidareutnyttjande av handlingar vara icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. Direktivet anger som exempel i skäl 19 att hinder inte finns att kunna tillämpa olika avgifter för kommersiellt och icke-kommersiellt vidareutnyttjande. Sådana vidareutnyttjanden kan alltså vara att anse som icke jämförbara, och det är då tillåtet att tillämpa olika villkor. Om två företag vidareutnyttjar handlingar på huvudsakligen samma eller likartat sätt bör det vanligen vara att anse som två jämförbara vidareutnyttjanden. Det kan t.ex. förekomma att ett företag har en etablerad relation med en myndighet, som sedan tidigare vidareutnyttjar handlingar från myndigheten. Om myndigheten då erbjuder mer fördelaktiga villkor till det företaget, än till ett företag som inte tidigare vidareutnyttjat myndighetens handlingar, så är det exempel på otillåten diskriminering. Den närmare innebörden av bestämmelsen får klargöras i rättspraxis.

Det finns inga bestämmelser i svensk rätt som motsvarar PSI-direktivets reglering om relevanta, icke-diskriminerande villkor som inte i onödan får begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande. För att artikel 8 och 10 i direktivet på ett korrekt sätt ska genomföras krävs därför att dessa krav i artiklarna tas in i den föreslagna lagen.

Handlingar som vidareutnyttjas i en myndighets affärsverksamhet

I artikel 10.2 i direktivet anges att om handlingar vidareutnyttjas av en offentlig myndighet som utgångsmaterial för dess kommersiella verksamhet, som inte ryms inom myndighetens offentliga verksamhet, ska samma avgifter och andra villkor för tillhandahållande av handlingar tillämpas för den verksamheten som för andra användare. Vad som avses med myndigheters affärsverksamhet har utvecklats i avsnitt 14.4.7.

ESV och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser anser att det finns skäl för en bestämmelse om att myndigheter ska tillämpa samma avgifter och andra villkor för sin egen verksamhet som för andra vidareutnyttjare.

Ett förfarande där en myndighet som vidareutnyttjar handlingar i sin affärsverksamhet inte tillämpar samma avgifter och villkor gentemot andra vidareutnyttjare skulle kunna vara diskriminerande och därför otillåtet enligt bestämmelsen om relevanta och icke-diskriminerande villkor. Även konkurrensreglerna i konkurrenslagen (2008:579) och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, förkortat EUF-fördraget, kan vara tillämpliga på ett sådant förfarande. Regeringen gör dock bedömningen i likhet med nyss nämnda remissinstanser att en bestämmelse som säkerställer att en myndighet ska tillämpa samma villkor för sin egen affärsverksamhet som för andra vidareutnyttjare är ändamålsenlig. En sådan bestämmelse tar sikte på en situation där det är viktigt att inte konkurrensen begränsas och kan förhindra att konkurrensbegränsningar uppstår. Bestämmelsen bidrar till att direktivets syfte att myndigheterna ska följa konkurrensreglerna när de fastställer principerna för vidareutnyttjande uppfylls. Sammanfattningsvis anser regeringen att en bestämmelse ska tas in i lagen för att tydliggöra att myndigheter inte får gynna sin egen affärsverksamhet i förhållande till andra vidareutnyttjare.

Villkor får inte begränsa konkurrensen

Artikel 8.1 i direktivet anger att villkor inte i onödan får begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande och inte heller användas för att begränsa konkurrensen.

Bestämmelserna i KL och konkurrensbestämmelserna i EUF-fördraget är tillämpliga vid bedömningen av konkurrensbegränsande förfaranden på en marknad. Det är bl.a. bestämmelserna i KL om konkurrensbegränsande avtal, företags missbruk av en dominerande ställning och om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet som avses. Enligt 2 kap. 1 § KL gäller ett förbud för avtal mellan företag som har till syfte eller resultat att begränsa konkurrensen på marknaden på ett märkbart sätt. Med företag avses en fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, dock inte till den del verksamheten består i myndighetsutövning (1 kap. 5 § KL). Med avtal avses även tysta överenskommelser och samordning mellan företag. Nämnas bör att uppsåt inte krävs för att syftesrekvisitet i bestämmelsen ska vara uppfyllt. Slutligen ska konkurrensen på marknaden begränsas på ett märkbart sätt, vilket innebär att företagens marknadsandelar på en fastställd marknad får betydelse. Förbudet mot missbruk av en dominerande ställning enligt 2 kap. 7 § KL handlar om ett ensidigt förfarande av ett företag som är dominerande på marknaden som innebär ett missbruk. Missbruk kan exempelvis vara att direkt eller indirekt påtvinga någon oskäligen inköps- eller försäljningspriser eller andra avtalsvillkor, att olika villkor tillämpas för likvärdiga transaktioner eller genom att ställa villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig förpliktelse som inte har något samband med föremålet för avtalet. Staten, en kommun eller ett

landsting får enligt 3 kap. 27 § KL förbjudas att i en säljverksamhet tillämpa ett visst förfarande om detta snedvrider, hämmar eller är ägnat att snedvrیدا eller hämma förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. Förbud får inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt. En kommun eller ett landsting får även i vissa fall förbjudas att bedriva en viss säljverksamhet. Syftet med konfliktlösningsregeln är att komma till rätta med konkurrenssnedvridningar som kan uppstå när offentliga aktörer bedriver säljverksamhet i konkurrens med privata aktörer.

Hovrätten över Skåne och Blekinge har ansett att den i promemorian föreslagna lagbestämmelsen avviker från direktivets lydelse, eftersom bestämmelsen inte innehåller något krav på avsikt att begränsa konkurrensen. I direktivet anges att villkor inte får användas för att begränsas konkurrensen medan lagbestämmelsen formuleras som att villkoren inte får begränsa konkurrensen. I likhet med hovrätten anser regeringen att promemorians bestämmelse går längre än artikelns ordalydelse. Som framgår ovan är KL och EUF-fördragets konkurrensregler tillämpliga på förfaranden som innefattar konkurrensbegränsande villkor. Vidare föreslås en bestämmelse om att villkor ska vara relevanta och icke-diskriminerande för relevanta kategorier av vidareutnyttjande och att myndigheter ska tillämpa samma villkor för sin egen affärsverksamhet som för andra vidareutnyttjare. För att tydliggöra att myndigheterna ska följa konkurrensreglerna när de fastställer principerna för vidareutnyttjande i enlighet med vad som framgår av skäl 20 i direktivets ingress, anges att lagens syfte bl.a. är att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter på villkor som inte får användas för att begränsa konkurrensen. Sammanfattningsvis gör regeringen mot denna bakgrund bedömningen att det därutöver inte föreligger något behov av att reglera konkurrensbegränsande villkor särskilt i den föreslagna lagen för att genomföra direktivet och därför föreslås inte heller någon sådan bestämmelse. Regeringen vill i sammanhanget understryka att det är särskilt viktigt att myndigheter inte använder egen information för att på ett otillbörligt sätt konkurrera med privata företag. Den egna affärsverksamheten får inte på något sätt gynnas eftersom en sådan särbehandling är diskriminerade mot andra aktörer och dessutom kan strida mot konkurrensreglerna.

Standardlicenser

Artikel 8.2 i direktivet reglerar användningen av standardiserade licenser. Om licenser används, åligger det medlemsstaten att se till att det finns standardiserade licenser som kan anpassas till en enskild licensansökan. Detta åliggande åvilar medlemsstaten och användning av befintliga standardlicenser är inte obligatorisk för myndigheterna. Däremot ska medlemsstaten uppmuntra användning av licenserna. När standardlicenserna används ska de finnas tillgängliga i elektroniskt format, och ansökan ska kunna behandlas elektroniskt. Enligt svensk rätt gäller inget generellt krav på att myndigheter ska använda standardlicenser.

Flera remissinstanser, bl.a. *Stockholms Handelskammare*, *PSI Alliance*, *SWEDMA* och *Bisnode AB*, har ansett att villkor bör anges i form av standardlicenser och att detta ska vara ett krav enligt den föreslagna lagen. Att göra standardlicenser obligatoriska i alla licenssituationer är dock enligt regeringens mening inte ändamålsenligt eftersom effekterna av ett sådant krav är svåra att överblicka och kan leda till att onödiga kostnader uppstår. Ett sådant krav, som direktivet alltså inte föreskriver, bör därför inte införas i lagen.

Regeringen avser att ge Delegationen för e-förvaltning (Fi 2009:01) i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter utarbeta standardvillkor. I uppdraget bör ligga att bedöma på vilka områden standardvillkor behövs och att ta fram riktlinjer för när de bör användas. Enligt regeringens bedömning bör alltså standardvillkor tas fram genom ett förvaltningsgemensamt utvecklingsarbete.

14.6.2 Exklusiv rätt att vidareutnyttja information

Regeringens förslag: En myndighet ska endast få bevilja en exklusiv rätt att få vidareutnyttja handlingar när det är nödvändigt för tillhandahållandet av en tjänst av allmänt intresse. En sådan exklusiv rätt ska inte få beviljas för längre tid än tre år i taget. Den exklusiva rätten ska offentliggöras.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian användes begreppet ensamrätt och föreslogs att en sådan rätt endast får beviljas efter beslut av regeringen.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller lämnar promemorians förslag utan erinran. *Malmö kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* avstyrker förslaget vad gäller dess tillämplighet på kommuner och har anfört att kommunala beslut om ensamrätter av principiella skäl inte bör behöva godkännas av regeringen. SKL anser också att allmänt intresse enligt direktivet torde avse ett allmänt ekonomiskt intresse och att promemorians tolkning av begreppet är alltför snäv. Vidare anförs att varje kommun och landsting bör få avgöra vad som är ett allmänt ekonomiskt intresse.

Skälen för regeringens förslag: Artikel 11.1 i direktivet innehåller ett principiellt förbud mot exklusiva arrangemang. Syftet är att alla potentiella aktörer ska kunna vidareutnyttja handlingar, även om en eller flera aktörer redan utnyttjar handlingarna. Enligt direktivet får inte kontrakt eller andra arrangemang mellan offentliga myndigheter hos vilka handlingarna finns och tredje man innehålla något beviljande av en exklusiv rätt. I artikel 11.2 finns ett undantag från det principiella förbudet. Ett avtal som ger en exklusiv rätt får ingås om det bedöms vara nödvändigt för tillhandahållandet av en tjänst av allmänt intresse. En sådan exklusiv rätt ska omprövas regelbundet, minst var tredje år. Bestämmelsen föreskriver också att en exklusiv rätt ska vara öppen för insyn och göras tillgänglig för allmänheten. Av skäl 20 i direktivets ingress anges att offentliga myndigheter bör följa konkurrensreglerna när de fastställer principerna för vidareutnyttjande av handlingar och i möjligaste mån undvika exklusiva rättigheter mellan dem själva och privata parter. För

att tillhandanhålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse kan det dock ibland vara nödvändigt med en exklusiv rätt att vidareutnyttja specifika handlingar från den offentliga sektorn. Detta kan vara fallet om ingen kommersiell utgivare skulle offentliggöra informationen utan en sådan exklusiv rätt.

Det finns ingen motsvarighet till direktivets artikel 11 i svensk rätt. Regeringen föreslår därför att en bestämmelse om exklusiva rättigheter tas in i den nya lagen.

Malmö kommun och *SKL* har avstyrkt förslaget såvitt gäller att regeringen ska förhandsgodkänna en ensamrätt. De har även anfört att vad som avses i direktivet är tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och att promemorians tolkning av begreppet därför är alltför snäv. Kommuner och landsting bör enligt nämnda remissinstanser få avgöra vad som är ett allmänt ekonomiskt intresse och kommunala beslut om ensamrätter bör av principiella skäl inte godkännas av regeringen. Såsom ovan nämnts anges i artikel 11 att avtal om en exklusiv rätt får ingås om det bedöms vara nödvändigt för tillhandahållandet av en tjänst av allmänt intresse. I ingressen anges däremot (skäl 20) begreppet tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Begreppet tjänst av allmänt ekonomiskt intresse återfinns i EUF-fördraget artikel 106 punkten 2 (tidigare artikel 86 i EG-fördraget). Varför skälen och artikel 11 avviker från varandra är oklart. Enligt regeringens mening bör artikeln ges företräde. Regeringen anser därför att promemorians tolkning av direktivet är riktig. Exklusiva rättigheter regleras i artikel 106 EUF-fördraget (se vidare t.ex. EU-domstolens i mål nr C-475/99 *Firma Ambulanz Glöckner mot Landkreis Südwestpfalz*, REG 2001 I-4109).

Enligt promemorians förslag ska en exklusiv rätt endast få beviljas efter beslut av regeringen. Enligt regeringens mening är dock en sådan ordning inte ändamålsenlig och föreslås därför inte.

Nyss nämnda remissinstanser har anfört att kommuner och landsting bör få avgöra vad som är ett allmänt intresse. Regeringen erinrar om att exklusiva rättigheter regleras av artikel 106 i EUF-fördraget och det ankommer på domstolarna och ytterst EU-domstolen att avgöra om det är nödvändigt att bevilja exklusiva rättigheter. Som regeringen framhåller ovan i avsnitt 14.6.1 omfattas konkurrensbegränsande förfaranden av regleringen i KL och EUF-fördragets konkurrensregler och kan bli föremål för prövning enligt dessa bestämmelser. Regeringen vill därför betona vikten av att myndigheterna följer konkurrensreglerna när de fastställer principerna för vidareutnyttjande av handlingar enligt lagen och i möjligaste mån undviker exklusiva avtal. Vid bedömningen av om det är nödvändigt att bevilja en ensamrätt ska myndigheten grunda beviljandet av ensamrätten på omständigheter som är relevanta för vidareutnyttjande och inte begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande i onödan. I skäl 20 i direktivets ingress anges ett exempel när det skulle vara nödvändigt att bevilja en exklusiv rättighet. Detta kan vara fallet om ingen kommersiell utgivare skulle offentliggöra informationen utan en sådan exklusiv rättighet. I den föreslagna lagen ska i enlighet med artikel 11 i direktivet anges att en exklusiv rätt inte får beviljas för längre tid än tre år och att den ska offentliggöras. När tiden för vilken en exklusiv rätt beviljats har löpt ut kan myndigheten på nytt bevilja en exklusiv rätt att vidareutnyttja handlingarna, i de fall förutsättningarna för en sådan rätt alltså

föreligger. En sådan rätt kan beviljas samma vidareutnyttjare. Efter påpekande från *Lagrådet* har lagförslaget förtydligats i detta avseende. Prop. 2009/10:175

14.7 Öppenhet och information

14.7.1 Information om avgifter och andra villkor

Regeringens förslag: En myndighet ska informera om eventuella avgifter och andra villkor. En myndighet ska på begäran även informera om beräkningsgrunden för eventuella avgifter. Informationen ska lämnas elektroniskt när det är möjligt och lämpligt.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. Vissa remissinstanser, bl.a. *Stockholms Handelskammare* och *Swedish Network Users' Society*, anser dock att förslaget bör gå längre än direktivet t.ex. genom att beräkningsgrunderna för avgifter oftast eller alltid ska publiceras. *Sveriges Kommuner och Landsting* anför att det anges på flera ställen i promemorian att alla tillämpliga standardvillkor och avgifter ska fastställas i förväg. Denna skyldighet att fastställa avgifterna i förväg anges dock inte uttryckligen i lagtexten och det skapar en otydlighet kring bestämmelsens räckvidd.

Skälen för regeringens förslag: Artikel 7 i direktivet innehåller flera krav på öppenhet kring tillgängliggörande och vidareutnyttjande av handlingar. Alla tillämpliga villkor och standardavgifter ska fastställas i förväg. Villkor och avgifter ska offentliggöras. Offentliggörandet ska ske på elektronisk väg om det är möjligt och lämpligt. Myndigheten ska också på begäran kunna redovisa beräkningsgrunden för de offentliggjorda avgifterna och de faktorer som kommer att beaktas vid beräkningen av avgifter för de fall som inte täcks av standardavgifterna.

Beslut ska dokumenteras i enlighet med bestämmelserna i FL och för förvaltningsmyndigheter under regeringen i myndighetsförordningen (2007:515). Beslut är allmänna handlingar enligt bestämmelserna i 2 kap. TF. Handlingarna ska därför, om de är allmänna, på begäran tillhandahållas enligt bestämmelserna i TF och OSL.

Regleringen i TF ålägger inte myndigheterna någon aktiv informationsplikt av det slag som föreskrivs i PSI-direktivet. Vissa organ, som föreslås omfattas av den nya lagen, omfattas inte heller av FL. I 8 § förordningen (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter (PSI-förordningen) finns en skyldighet att offentliggöra villkor och avgifter. Denna bestämmelse gäller enbart för förvaltningsmyndigheter under regeringen. För kommuner och övriga organ som omfattas av direktivet finns således ingen motsvarande skyldighet. Det finns heller inga generella krav på att villkor och avgifter ska fastställas i förväg. Det bör framhållas att i de fall som myndigheternas beslut om avgifter och villkor utgör normbeslut, är direktivets krav redan uppfyllt i och med sådana beslut meddelas genom föreskrifter som ska kungöras i en författningssamling. Som framgått ovan föreskriver PSI-direktivet att myndigheterna aktivt ska informera om gällande avgifter och andra villkor och att beräkningsgrunderna ska anges på be-

gäran. Villkor som tillämpas av svenska myndigheter är i och för sig tillgängliga enligt bestämmelserna om handlingsoffentlighet. Svensk rätt innehåller dock ingen generell aktiv informationsplikt av det slag som föreskrivs i artikel 7 i direktivet, utom i de fall då avgifter och villkor ingår i sådana föreskrifter som ska offentliggöras. Det bör därför införas i en sådan reglering i den föreslagna lagen.

Vilka avgifter och villkor som ska gälla för ett visst vidareutnyttjande kan beslutas i olika former. Avgifter och villkor kan beslutas t.ex. genom normbeslut i avgiftstaxor och liknande som gäller generellt. För myndigheter under regeringen förutsätter dock sådana normbeslut att myndigheten har ett bemyndigande att meddela föreskrifter om avgifter. Som framgått ovan måste myndigheten även i sådana fall beakta kraven i direktivet som innebär att villkor ska vara relevanta och icke-diskriminerande och tillämpas på samma sätt för alla jämförbara kategorier av vidareutnyttjanden och även i övrigt uppfylla de materiella kraven i den föreslagna lagen (se avsnitt 14.6). Detta talar för att samma villkor och avgifter inte kan gälla för alla användare utan att hänsyn måste tas till olika kategorier av användare och villkor och avgifter måste anpassas för att säkerställa att och den föreslagna lagens krav uppfylls.

Ett annat alternativ till användningen av normbeslut för att fastställa avgifter och villkor är att tillämpa i förväg bestämda villkor, även om dessa inte fastställs i ett formellt norm- eller förvaltningsbeslut. En myndighet kan inte fastställa avgifter eller andra villkor, som ska tillämpas i samtliga fall i form av förvaltningsbeslut. Sådana beslut kan endast fattas i enskilda fall. I praktiken måste i sådant fall kraven i de nyssnämnda bestämmelserna uppfyllas genom att myndigheterna tar fram standardvillkor eller standardavtal om sådana avses att tillämpas, utan något formaliserat generellt beslut. Som framförts i promemorian torde det inte finnas något formellt hinder mot ett sådant förfarande.

Sveriges Kommuner och Landsting har anmärkt att direktivets krav på att avgifter och villkor ska fastställas i förväg inte har kommit till uttryck i lagtexten och att så bör ske för att bestämmelsens räckvidd ska bli tydlig. Direktivet anger inte någon viss form för hur villkor och avgifter ska fastställas. Vilka avgifter och villkor som ska gälla för ett visst vidareutnyttjande kan som anförts ovan också beslutas i olika former. Om det i bestämmelsen uttryckligen anges att villkor och avgifter ska fastställas i förväg kan det antyda att det måste ske genom normbeslut exempelvis i avgiftstaxor. Det är dock endast i undantagsfall villkor kan ställas och avgifter tas ut för ett vidareutnyttjande (se avsnitt 14.6). Särskilda avgifter och villkor för vidareutnyttjande kräver normalt sett att det föreligger en upphovsrätt som ska skyddas. Det kan också vara så att myndigheten regelbundet får anspråk på stora uttag av information såsom för ett abonnemang med krav på uppdateringsfrekvenser, urval och liknande som skapar sådana extrakostnader utöver det som gäller för tillgång till allmänna handlingar. Det är endast ett fåtal statliga myndigheter som har sådana handlingar och som följaktligen kommer att kunna ta ut särskilda avgifter och villkor för vidareutnyttjande, något som gäller även för kommuner och landsting. Öppenhetskraven i den föreslagna 11 § innebär att myndigheten för potentiella vidareutnyttjare måste tillkännage vilka villkor som tillämpas. Denna information kommer sannolikt i de flesta fall inte att ha formen av något normbeslut,

och den får inte heller, eftersom den är generell, ha formen av ett förvaltningsbeslut. Som framgått ovan måste myndigheter ändå tillämpa samma avgifter och andra villkor för jämförbara vidareutnyttjanden. Därför kommer informationen ur vidareutnyttjarens synvinkel i nu aktuellt hänseende att ha samma praktiska verkan som ett normbeslut genom vilket avgifter och villkor fastställs. Därmed bedöms att kravet i artikel 7 på att avgifter och villkor ska fastställas i förväg vara uppfyllt genom den föreslagna bestämmelsen. Sammanfattningsvis anser regeringen att det förtydligande som Sveriges Kommuner och Landsting föreslår om att ett fastställande ska ske i förväg inte bör tas in i den föreslagna bestämmelsen.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Stockholms Handelskammare* och *Swedish Network Users' Society*, har anfört att beräkningsgrunder oftast eller alltid ska publiceras. Inledningsvis kan konstateras att direktivet inte ställer några sådana krav. Den omständigheten att avgifterna och villkor kan variera för olika kategorier av användare medför enligt regeringens mening även att beräkningsgrunderna kan variera i motsvarande mån. Det kan vara problematiskt att i förväg kunna ge exakt beräkningsgrund för alla tänkbara fall. Alla myndigheter kommer heller inte att kunna ta ut särskilda avgifter för vidareutnyttjande och därmed finns inte någon beräkningsgrund att redovisa. Vad gäller sättet att lämna den information som avses i bestämmelsen är det väsentliga att det säkerställs att myndigheter och övriga organ som ska tillämpa lagen på begäran offentliggör beräkningsgrunderna för avgifter. Sammanfattningsvis anser regeringen att ett sådant krav som föreslås av nyss nämnda remissinstanser inte ska tas med i den föreslagna lagen. Regeringen bedömer att den föreslagna bestämmelsen uppfyller direktivets krav.

När det gäller frågor om på vilket sätt den aktuella informationen ska lämnas bör det, i enlighet med utformningen av direktivet, anges att informationen ska lämnas elektroniskt när det är möjligt och lämpligt. Informationen om avgifter och villkor bör göras lätt tillgänglig och därför ofta kunna publiceras elektroniskt på myndighetens hemsida.

14.7.2 Information om handlingar för vidareutnyttjande

Regeringens bedömning: Myndigheterna bör informera om vilka handlingar som tillhandahålls för vidareutnyttjande. Befintliga bestämmelser i bl.a. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) uppfyller direktivets krav på information om handlingar för vidareutnyttjande.

Promemorians förslag: Överensstämmer inte med regeringens. I promemorian föreslogs att lagen skulle innehålla en bestämmelse om att myndigheter aktivt ska informera om vilka handlingar som tillhandahålls för vidareutnyttjande.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. Flera remissinstanser, däribland *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Försäkringskassan*, *Sveriges Kommuner och Landsting* och *Centrala studiestödsnämnden*, anser att det är otydligt på vilket sätt bestämmelsen kan fullgöras och att konsekvenserna av den inte är

tillräckligt utredda. Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att bestämmelsen går längre än vad direktivet kräver. Enligt *Läkemedelsverket* medför bestämmelsen ett merarbete i form av bedömningar av vilka handlingar som vidareutnyttjas och upprättande av förteckningar över dessa handlingar. *Riksarkivet* vill särskilt framhålla arkivredovisningens betydelse som ett verktyg att fullgöra skyldigheten. *Stockholms Handelskammare* och *SWEDMA* anser att lagförslaget bör gå längre än direktivets krav, bl.a. genom att myndigheter ska publicera hur data lagras, var data finns och hur data tillhandahålls.

Skälen för regeringens bedömning

Enligt artikel 9 i direktivet ska medlemsstaterna se till att det finns praktiska arrangemang som underlättar sökning efter handlingar som finns att tillgå för vidareutnyttjande. Detta kan enligt bestämmelsen ske t.ex. i form av tillgångsförteckningar över viktiga handlingar. Sådana tillgångsförteckningar bör enligt artikeln helst finnas på Internet. Vidare föreslås att det kan finnas portalplatser som är kopplade till decentraliserade tillgångsförteckningar.

I 5 kap. 1 och 2 §§ OSL finns bestämmelser om hur allmänna handlingar ska diarieföras. Det finns inga krav på att diariet ska göras tillgängligt på annat sätt än på plats hos myndigheten. I diariet förtecknas enskilda handlingar.

Enligt 4 kap. 2 § samma lag ska myndigheterna upprätta en beskrivning över sina allmänna handlingar. Den ska ge information om

- myndighetens organisation och verksamhet i syfte att underlätta sökande efter allmänna handlingar,
- register, förteckningar eller andra sökmedel till myndighetens allmänna handlingar,
- tekniska hjälpmedel som enskilda själva kan få använda hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar,
- vem hos myndigheten som kan lämna närmare upplysningar om myndighetens allmänna handlingar, deras användning och sökmöjligheter,
- vilka bestämmelser om sekretess som myndigheten vanligen tillämpar på uppgifter i sina handlingar,
- uppgifter som myndigheten regelbundet hämtar från eller lämnar till andra samt hur och när detta sker, och
- myndighetens rätt till försäljning av personuppgifter.

Lagen innehåller inte några bestämmelser om hur förteckningen ska göras tillgänglig.

Myndigheterna ska enligt 6 § 2 arkivlagen (1990:782) upprätta en arkivredovisning (arkivbeskrivning och arkivförteckning). För statliga myndigheter utfärdar Riksarkivet föreskrifter om arkivredovisningen (RAFS 2008:4). Arkivredovisningen upptar samtliga handlingsslag hos myndigheten och hur de förhåller sig till myndighetens verksamhetsprocesser. För varje handlingsslag ska det finnas uppgifter om gallring och sekretess. Bestämmelserna utgör en form av minimikrav. Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och landstingsstyrelsen i landstinget, om inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet enligt 8 § arkiv-

lagen. Kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige får meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen, i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet enligt 16 § arkivlagen. Det finns inga närmare bestämmelser om hur arkivredovisningen ska göras tillgänglig.

Som framgått ovan innebär direktivet inte någon skyldighet att tillgängliggöra tillgångsförteckningar på ett visst sätt, utan anvisar sådana förteckningar som ett sätt att underlätta tillgången till handlingar för vidareutnyttjande. Promemorians förslag går därför, som *Hovrätten över Skåne och Blekinge* påpekat, längre än direktivet kräver. Några remissinstanser, bl.a. *Läkemedelsverket*, har också anfört att det är oklart hur den föreslagna bestämmelsen ska uppfyllas i praktiken och vilka konsekvenser förslaget har i form av merarbete för myndigheterna. Regeringen anser inte att myndigheterna generellt bör åläggas omfattande plikter när det gäller förteckning över handlingar för vidareutnyttjande och offentliggörande av sådan information, utöver vad som redan gäller. Mot denna bakgrund anser regeringen, till skillnad från promemorians förslag, att den föreslagna lagen inte bör innehålla ett krav på att myndigheterna ska informera om handlingar i större utsträckning än som redan gäller. De förteckningar som myndigheterna är skyldiga att föra bedöms uppfylla direktivets krav. Förteckningarna är normalt allmänna handlingar som kan lämnas ut på begäran.

Det kan finnas anledning för vissa myndigheter att gå längre när det gäller information om handlingar som finns för vidareutnyttjande än vad som krävs enligt gällande regelverk. Det kan t.ex., såsom bl.a. *Stockholms Handelskammare* anfört, handla om att informera om hur data lagras och tillhandahålls. Detta kan särskilt vara fallet för sådana myndigheter som har till uppgift att förse samhället med information. De krav som redan gäller på förteckningar utgör dock enligt regeringens bedömning en tillräcklig nivå för en informationsskyldighet som omfattar samtliga myndigheter.

Såsom *Riksarkivet* föreslår skulle tillgångsförteckningar kunna läggas ut på många myndigheters hemsida och därmed göras tillgängliga för enskilda på ett enkelt sätt. Myndigheterna måste emellertid beakta de krav som finns i integritetsskyddande lagstiftning såsom i t. ex. PUL. Det står också myndigheterna fritt att redan i dag på detta och andra sätt informera om handlingar hos myndigheten.

Det finns enligt regeringens mening anledning att följa utvecklingen på området. Regeringen avser att i tilläggsdirektiv ge E-delegationen (Fi 2009:01) i uppdrag att utreda lämpliga former för hur myndigheterna i praktiken kan informera om vilka handlingar som tillhandahålls för vidareutnyttjande och vilka åtgärder myndigheterna i övrigt kan vidta för att underlätta för vidareutnyttjare.

14.8.1 Behandling av en begäran om vidareutnyttjande

Regeringens förslag: En begäran om vidareutnyttjande ska behandlas skyndsamt.

Vissa av förvaltningslagens (1986:223) förfarandebestämmelser ska vara tillämpliga på de privaträttsliga organ som omfattas av lagen.

Regeringens bedömning: Kravet i 5 § andra stycket förvaltningslagen uppfyller direktivets krav på att en begäran om vidareutnyttjande ska kunna hanteras elektroniskt.

Promemorians förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser lämnar förslaget utan erinran. *Centrala studiestödsnämnden (CSN)* anser att det behöver förtydligas när en begäran om utlämnande respektive en begäran om vidareutnyttjande av handlingar ska prövas och handläggas enligt den föreslagna lagen och när den ska handläggas enligt någon författning som reglerar tillgången till handlingar. *Lantmäteriet* anför att det behöver tydliggöras när en myndighet fullgjort sin skyldighet enligt bestämmelsen. Verket ifrågasätter också lämpligheten i skyndsamhetskravet. *Statskontoret* anför, samtidigt som verket konstaterar att det i promemorian föreslagna skyndsamhetskravet innebär ett korrekt genomförande av direktivet, att innebörden i kravet på skyndsamhet måste tillåtas variera beroende på förutsättningarna i olika fall. *Sveriges geologiska undersökning (SGU)* föreslår att det föreskrivs att en begäran om vidareutnyttjande av handlingar ska behandlas skyndsamt när så är möjligt. *Sjöfartsverket* anser att det bör undersökas om det inte är möjligt att ange en rimlig tidsfrist i lagtexten. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* förordar att något krav på tidsfrist inte ställs upp. *Örebro kommun* anser att det förefaller ologiskt att ha med en reglering om att en begäran om vidareutnyttjande ska behandlas skyndsamt men i samma lag underlåta att konkret reglera rätten om ett vidareutnyttjande av handlingar. *Stockholms Handelskammare* anser att förslaget bör gå längre och att myndigheterna bör ordna sitt arbete med PSI så att det passar vidareutnyttjarna, bl.a. när det gäller elektronisk behandling av en begäran om vidareutnyttjande.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Enligt artikel 4.1 i direktivet ska en myndighet behandla en begäran om vidareutnyttjande och färdigställa ett licenserbjudande, om detta är aktuellt, inom en rimlig tid. Om det finns en tidsfrist för behandling av en begäran om tillgång till handlingar ska samma tidsfrist gälla för behandling av begäran om vidareutnyttjande. Begäran ska behandlas på elektronisk väg om det är möjligt och lämpligt.

I artikel 4.2 i direktivet finns bestämmelser om vad som ska gälla om nationell rätt inte innehåller några tidsfrister eller andra regler för tillhandahållande inom rimlig tid av handlingar.

Begäran om vidareutnyttjande

En begäran om vidareutnyttjande är en begäran om att få tillstånd att använda en handling, som myndigheten tillhandahåller, på ett sätt som faller inom definitionen av vidareutnyttjande enligt den föreslagna lagen. En begäran om vidareutnyttjande behövs bara om myndigheten har rätt att ställa upp villkor för handlingarnas användning, t.ex. när de omfattas av någon immateriell rättighet. Eftersom detta normalt inte är fallet, utan de flesta handlingar fritt får vidareutnyttjas (se avsnitt 14.4.1), behöver den som vill vidareutnyttja handlingar normalt inte framställa någon begäran om detta.

Den föreslagna lagen ger inte myndigheterna någon rätt att ställa upp villkor för vidareutnyttjande, som de inte har enligt redan gällande reglering. I den mån myndigheterna i dag behandlar sådana förfrågningar, kommer behandlingen av dessa att omfattas av den föreslagna regleringen. Det är alltså enbart i de fall då myndigheten har befogenhet att begränsa vidareutnyttjandet, som det är aktuellt med en begäran om vidareutnyttjande.

Som framgått ovan i avsnitt 14.4.2 ska den föreslagna lagen, i likhet med PSI-direktivet, inte i någon del reglera myndigheters tillhandahållande av handlingar. Detta gäller även de här aktuella bestämmelserna om behandling av begäran om vidareutnyttjande, motivering av beslut, överklagande m.m. Med anledning av vad som anförts av CSN vill regeringen därför framhålla att en begäran om att få ut kopior av allmänna handlingar är alltså inte att anse som en begäran om vidareutnyttjande. Tillämpning av sekretessbestämmelser eller bestämmelser i en registerförfattning om tillhandahållande av information ur register ska inte heller omfattas av lagens krav.

Hur en begäran om vidareutnyttjande i praktiken ser ut kan, beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet, skilja sig åt mellan olika myndigheter. Om en myndighet har till uppgift att tillhandahålla information mot avgift, och denna information omfattas av en immaterialrätt, kan en begäran om vidareutnyttjande t.ex. innebära att ett företag framställer en fråga om att ingå ett licensavtal för att använda informationen som underlag för en kommersiell tjänst. I ett annat fall kan någon framställa en förfrågan om att få trycka och publicera t.ex. en karta, som omfattas av en immateriell rättighet och som lämnats ut enligt bestämmelserna i 2 kap. TF. Det finns i dag inga generella bestämmelser om formerna för en begäran om vidareutnyttjande. Mot bakgrund av att dessa kan skilja sig väsentligt finns det enligt regeringens mening inte skäl att, såsom *Örebro kommun* har föreslagit, föreskriva om sådana former. Konsekvenserna av en sådan bestämmelse skulle bli svåröverskådliga, och något konkret behov av sådan reglering har inte framkommit.

Direktivet föreskriver i artikel 4.1 att en begäran om vidareutnyttjande ska behandlas inom en bestämd tidsfrist. Fristen ska stämma överens med den tidsfrist som gäller för tillhandahållande av handlingar, om det finns en sådan tidsfrist.

Enligt 2 kap. 12 § första stycket TF ska en allmän handling lämnas ut genast eller så snart det är möjligt. En begäran att få ut en kopia av en allmän handling ska enligt 2 kap. 13 § andra stycket TF behandlas skyndsamt. Några tidsramar i form av ett angivande av ett visst antal dagar finns inte. Enligt väletablerad praxis bör dock besked i en utlämnandefråga normalt ges redan samma dag, men någon eller några dagars fördröjning kan godtas om det är nödvändigt för myndigheten att ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Ett visst dröjsmål kan också vara ofrånkomligt om en begäran t.ex. avser eller fordrar genomgång av ett omfattande aktmaterial (se bl.a. JO 1986/87 s. 221 och JO 1996/97 s. 496).

Kravet på skyndsamhet innefattar inte en i författningstexten bestämd tidsfrist i den meningen att en viss bestämd tidsrymd anges. Den omfattande praxis som finns på detta område innebär dock i praktiken att skyndsamhetskravet är att likställa med en tidsfrist. Mot denna bakgrund gör regeringen sammantaget bedömningen att bestämmelsen i 2 kap. 12 första stycket TF är en sådan tidsfrist som avses i artikel 4.1 i PSI-direktivet. Under alla omständigheter innebär skyndsamhetskravet i TF ett krav på behandling inom rimlig tid. Den föreslagna bestämmelsen uppfyller därför enligt regeringens bedömning kravet i artikel 4.2.

Några remissinstanser, bl.a. *Sjöfartsverket*, *Lantmäteriet* och *SGU*, har förordat att en konkret tidsfrist föreskrivs eller att skyndsamhetskravet villkoras. Regeringen instämmer dock i promemorians bedömning att direktivet inte ger något utrymme att föreskriva en annan tidsfrist än den som gäller enligt 2 kap. TF. Att helt avstå från att föreskriva en tidsgräns, såsom föreslagits av *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, är således enligt regeringens uppfattning inte heller det förenligt med direktivet.

Sammanfattningsvis gör regeringen samma bedömning som gjorts i promemorian, dvs. att direktivets krav endast kan uppfyllas om den tidsfrist för att lämna ut en handling enligt TF ska gälla för behandling av en begäran om vidareutnyttjande. Därför föreslås en bestämmelse om att en begäran om vidareutnyttjande ska behandlas skyndsamt.

Lantmäteriet anför att det är oklart när en myndighet ska anses ha fullgjort sina skyldigheter enligt den föreslagna bestämmelsen. Regeringen vill i det sammanhanget anföra följande. Slutpunkten i en behandling av en begäran om vidareutnyttjande bör enligt regeringens mening anses inträffa när den sökande fått ett svar på sin begäran i enlighet med lagens reglering. Exakt vad detta innebär kan variera beroende på förutsättningarna från fall till fall. I direktivet nämns att myndigheten, när licenser används, ska färdigställa ett licenserbjudande inom den angivna tidsfristen. I den mån vidareutnyttjandet förutsätter ytterligare överenskommelser, ska myndigheten föreslå sådana inom den föreskrivna tidsfristen. I den mån en begäran är otydlig eller av annan anledning behöver kompletteras, ska myndigheten uppmana den sökande att komplettera sin begäran.

Tillhandahållande av handlingar omfattas inte av direktivet och ska inte omfattas av den föreslagna lagen. Att handlingarna faktiskt tillhandahålls kan alltså inte krävas för att myndigheten ska anses ha fullgjort sina åligganden enligt den föreslagna bestämmelsen. I de fall som handlingarna lämnas ut med stöd av 2 kap. TF gäller samma skyndsamhetskrav för både tillhandahållande av handlingarna och för behandling av begäran om vidareutnyttjande. I de fall då handlingarna lämnas ut enligt reglering i annan författning bör de tidsfrister som eventuellt finns i den aktuella regleringen beaktas. I sammanhanget bör emellertid framhållas att det sagda inte innebär att de båda tidpunkterna måste sammanfalla.

Kravet på skyndsamhet innebär inte att samma tidsfrist ska gälla för behandling av alla förfrågningar om vidareutnyttjande. Det innebär inte heller att alla moment av verkställigheten av en sådan begäran måste ta lika lång tid. Innebörden i kravet på skyndsamhet varierar beroende på förutsättningarna i olika fall. Regeringen bedömer, i likhet med bl.a. *Statskontoret* och *Lantmäteriet*, att det ibland kan krävas mer eller mindre omfattande arbete innan en myndighet fullständigt har tillmötesgått en begäran om vidareutnyttjande. Detta kan gälla även när det inte föreligger några hinder för vidareutnyttjande. Att handläggningen ska ske skyndsamt betyder att en begäran om vidareutnyttjande ska hanteras så snabbt som möjligt med hänsyn till de förutsättningar som gäller i det enskilda fallet och för den berörda typen av handlingar. Även om behandlingen av en begäran om vidareutnyttjande är komplicerad och måste ske i flera steg ska den inledas utan dröjsmål och genomföras utan avbrott.

Eftersom villkor och avgifter ska vara kända i förväg, bör det normalt inte vara några problem för en myndighet att leva upp till kraven på att skyndsamt behandla en begäran om vidareutnyttjande. Det bör normalt vara möjligt för en myndighet att skyndsamt bedöma om den berörda informationen får vidareutnyttjas på det sätt som avses och på vilka villkor detta kan ske.

Handlingar kan i praktiken tillhandahållas på olika sätt beroende på vilken typ av handlingar det är fråga om. Frågor om bl.a. format, lagring och datamängd påverkar vilken arbetsinsats och tidsåtgång som krävs för leverans av data. För t.ex. viss registerinformation och information från olika databaser sker tillhandahållandet för vidareutnyttjande ofta i form av abonnemang där ett första uttag följs av periodiska eller händelsestyrda uppdateringar. För viss efterfrågad information är också såväl den manuella hanteringen av uttag som den maskinella körningstiden mycket omfattande, vilket innebär att leveranstiderna kan variera i stor utsträckning.

I de fall där någon del av hanteringen av en begäran om vidareutnyttjande kräver mer arbete, bör myndigheten skyndsamt meddela den sökande i vilka delar begäran inte kan behandlas omedelbart. Skyndsamhetskravet får därför olika innebörd från fall till fall. Det väsentliga är att behandlingen alltid ska ske utan onödig tidsutdräkt.

Enligt 5 § andra stycket FL ska myndigheterna se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av bl.a. elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt. Dessa krav innebär att en begäran om vidareutnyttjande som kommer in till en myndighet med elektronisk post måste beaktas av myndigheten på samma sätt som om den kommit in på annat sätt. Det bedöms att detta generella krav är tillräckligt för att tillgodose direktivets krav på att en begäran ska kunna behandlas elektroniskt. Det står myndigheterna fritt att underlätta för den som vill framställa en begäran om att vidareutnyttja information. Detta kan ske genom att tillgängliggöra formulär m.m.

I likhet med *Stockholms Handelskammare* anser regeringen att det kan vara lämpligt att myndigheterna på olika sätt underlättar vidareutnyttjarnas kontakter med myndigheterna. Om och hur detta sker i praktiken är beroende av förutsättningarna i det enskilda fallet, t.ex. vilka uppgifter myndigheten har enligt sin instruktion. Det är därför, som handelskammaren också kommenterar, frågor som inte bör regleras i lag.

Förvaltningslagens tillämplighet

Samma bestämmelser om hanteringen av en begäran om vidareutnyttjande och om förfarandet i övrigt bör gälla oavsett om handlingarna finns hos en statlig eller kommunal myndighet eller hos ett privaträttsligt organ som omfattas av lagen. Förvaltningslagens förfarandebestämmelser bör därför vara tillämpliga även för de senare organen. Detta bör gälla bestämmelserna i 11 och 12 §§ om jäv, 14 § första stycket om en parts rätt att meddela sig muntligen, 15 § om anteckning av uppgifter samt 16 och 17 §§ om en parts rätt att få del av uppgifter. Det bör även gälla FL:s bestämmelser om beslut och överklagande, dvs. 21 § om underrättelse av beslut, 22 § och 23–25 §§ om överklagande, 26 § om rättelse av skrivfel och liknande, 27 och 28 §§ om omprövning av beslut samt 30 § om överklagande av avvisningsbeslut. Frågor om motivering av beslut och om överklagande utvecklas nedan.

För att direktivets krav på att en begäran ska kunna hanteras elektroniskt ska gälla även för enskilda organ som omfattas av lagen, behöver det också föreskrivas att 5 § andra stycket FL ska gälla även för dessa.

14.8.2 Motivering av beslut

Regeringens förslag: Beslut om avslag på en begäran om vidareutnyttjande ska vara motiverade, dvs. innehålla de skäl som bestämt utgången i ärendet.

Om beslutet grundas på att ett vidareutnyttjande skulle inkräkta på ett upphovsrättsligt skydd, ska myndigheten i beslutet bl.a. ange vem som är innehavare av rätten eller vilken licensgivare som myndigheten har fått informationen från.

Regeringens bedömning: Bestämmelsen i 21 § andra stycket förvaltningslagen bedöms också uppfylla kraven i artikel 7 i PSDirektivet om att personer som har begärt att få vidareutnyttja

handlingar ska informeras om hur beslut eller förfaranden kan överprövas. Någon ytterligare reglering behöver därför inte tas med i den föreslagna lagen för att genomföra direktivet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Centrala studiestödsnämnden (CSN)* uppmärksammar att utformningen av promemorians föreslagna 11 § inte till fullo avspeglar motiveringen. *Örebro kommun* anser att det finns skäl att överväga att lägga till en bestämmelse som anger att även villkor för ett vidareutnyttjande ska motiveras.

Skälen för regeringens förslag: Myndigheterna ska enligt artikel 4.3 i PSI-direktivet underrätta sökanden om skälen för avslag på en begäran om vidareutnyttjande med hänvisning till relevanta bestämmelser om tillgång till handlingar i medlemsstaten eller till bestämmelser som antagits enligt direktivet. Om ett avslag är grundat på artikel 1.2 b i direktivet ska myndigheten även lämna en hänvisning till den fysiska eller juridiska person som är rättighetshavare, om denna är känd, eller till den licensgivare från vilken myndigheten har fått det aktuella materialet.

Myndigheterna ska också enligt artikel 4.4 i direktivet i alla avslagsbeslut ange vilka möjligheter som finns till överprövning. Enligt direktivets bestämmelser om öppenhet i artikel 7 ska myndigheterna också säkerställa att personer som har begärt att få vidareutnyttja handlingar informeras om hur de kan få beslut eller förfaranden som kan påverka dem överprövade.

I 20 § FL finns en bestämmelse om skyldighet för statliga och kommunala myndigheter att motivera beslut. Bestämmelsen gäller endast om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen eller om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen. Om skälen har utelämnats, bör myndigheten på begäran av parten i efterhand upplysa denne om skälen när så är möjligt.

Om ett beslut är slutligt och avser myndighetsutövning mot någon enskild samt går parten emot och kan överklagas, ska denne enligt 21 § andra stycket FL underrättas om hur beslutet kan överklagas. Under rättelsen kan ske muntligt men ska ske skriftligt om parten begär det.

Förvaltningslagens bestämmelse om skyldighet att motivera beslut medger att myndigheterna i vissa fall inte anger skälen för ett beslut. I PSI-direktivets artikel 4.3 ges inget utrymme för sådana undantag. Ett korrekt genomförande av direktivet på denna punkt kräver att den föreslagna lagen innehåller en villkorslös bestämmelse om att myndigheterna i händelse av avslag ska underrätta sökanden om skälen för avslaget.

Direktivets bestämmelser om, i förekommande fall, upplysning om kända rättighetshavare eller licensgivare bör också tas in i den föreslagna lagen.

Vad gäller frågan om hänvisning till relevanta författningsbestämmelser anser regeringen att detta följer av kravet på att beslutet ska innehålla de skäl som har bestämt utgången i ärendet. Någon uttrycklig reglering om detta behövs därför inte.

Besked om vilka möjligheter det finns till överprövning ska enligt artikel 4.4 i PSI-direktivet lämnas i alla beslut om avslag. Detta är en rättighet för den enskilde, som måste komma till tydligt uttryck. FL:s bestämmelse om överklagandehänvisning i 21 §, som även de organ som inte är förvaltningsmyndigheter ska tillämpa, uppfyller det krav som direktivet ställer. Någon särskild bestämmelse om detta behöver därmed inte tas in i den föreslagna lagen.

Bestämmelsen i 21 § FL bedöms också uppfylla kraven i artikel 7 i direktivet om att personer som har begärt att få vidareutnyttja handlingar ska informeras om hur beslut eller förfaranden kan överprövas.

Örebro kommun har framfört att det bör övervägas om även beslut om villkor för ett vidareutnyttjande ska motiveras. Enligt regeringens mening skulle en sådan skyldighet, som inte föreskrivs i direktivet, sträcka sig för långt och riskera att leda till tillämpningsproblem. Villkor kan t.ex. ställas upp i form av avtal och en motiveringsskyldighet kan i vissa fall bli oklar. Det bör dock i sammanhanget framhållas att ett beslut av en myndighet inte behöver ha en viss form för att vara överklagbart (se t.ex. RÅ 2004 ref. 8).

14.9 Överklagande av beslut

Regeringens förslag: Beslut enligt lagen av en annan myndighet än regeringen, Högsta domstolen, Regeringsrätten eller Riksdagens ombudsmän i ett enskilt fall ska få överklagas hos förvaltningsrätten. Överklagande hos kammarrätten i fråga om beslut av en förvaltningsrätt avseende ett dit överklagat beslut ska omfattas av systemet med prövningstillstånd. Vissa domstolars beslut ska överklagas i särskild ordning.

Ett privaträttsligt organ, som enligt den föreslagna lagen är jämställt med en myndighet, ska när dess beslut överklagas vara den enskildes motpart.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian föreslås att beslut av riksdagens ombudsmän ska kunna överklagas.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som yttrar sig särskilt i frågan har många synpunkter på den föreslagna ordningen för överklagande. *Länsrätten i Stockholms län* och *Olofströms kommun* anser att beslut enligt PSI-lagen bör överklagas på samma sätt som beslut i fråga om utlämnande av allmän handling. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* framhåller att tveksamheter i fråga om tillämpligt överklagandeförfarande bör undanröjas. *Justitiekanslern (JK)* anför att förslaget tycks innebära att det i många fall kommer att vara två olika instansordningar som blir tillämpliga vid överklagande av ett beslut om att få tillgång till en handling för vidareutnyttjande och att det kan bli svårt att avgöra om det är TF eller den nya lagen som är tillämplig. *Konkurrensverket* anser att det behöver förtydligas i vilken ordning beslut kan överklagas och att det är problematiskt att en icke kommunmedlem inte har möjlighet att överklaga t.ex. en kommunal avgiftstaxa. *Riksdagens ombudsmän (JO)*

anser att förslaget att JO:s beslut ska kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol innebär en principiell nyordning och att det inte redovisas några överväganden varför den gällande principen ska genombrytas på just detta område. *Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)* anser att överklagande av utlämningsbeslut bör ske till allmän domstol. *Statistiska centralbyrån (SCB)*, *PSI Alliance*, *SWEDMA* och *Bisnode AB* framhåller vikten av att det finns tydliga anvisningar om möjligheten till överklagande. *Statskontoret* anser att behovet av sanktioner mot en myndighet som överträder bestämmelserna i lagen, i likhet med vad som gäller enligt konkurrensrätten, bör utredas. *Gotlands kommun* anser att möjligheten att överklaga bör övervägas ytterligare och att den föreslagna ordningen synes dessutom skapa problem genom en dubbelreglering med den som redan gäller för beslut om utlämnande av allmän handling. *IT- och Telekomföretagen*, och *Stockholms Handelskammare* framhåller att det inte bör vara förbehållet kommuninvånare att kunna överklaga beslut från kommunen. *Stockholms Handelskammare* tillstyrker förslaget, men anför att det bör ges bättre möjligheter för vidareutnyttjare att bevaka sina rättigheter, t.ex. genom snabbare former av konfliktlösning.

Skälen för regeringens förslag

En bestämmelse om överklagande

Det är angeläget att det finns en effektiv och rättssäker ordning för att enskilda ska kunna få myndigheters beslut enligt lagen överprövade. PSI-direktivet innehåller inte något uttryckligt krav på nationella bestämmelser om rätt att överklaga myndigheters beslut på PSI-området men synes förutsätta att medlemsstaterna har ett system för överprövning av besluten. Hur detta system ska vara utformat lämnar direktivet åt medlemsstaterna. En ny lag bör innehålla tydliga bestämmelser om hur beslut enligt lagen kan överklagas.

Vilka beslut överklagas enligt den föreslagna lagen?

De beslut som kan överklagas är beslut som fattats enligt den föreslagna lagen. Det är alltså beslut som avser de frågor som regleras i de materiella bestämmelserna i 7–10 §§ som kan komma i fråga för överklagande enligt de föreslagna bestämmelserna.

Som framgått ovan (avsnitt 14.4.2) ska den föreslagna lagen inte i något avseende reglera rätten att få tillgång till handlingar. Den föreslagna överklagandeordningen ska därför inte heller tillämpas på ett beslut som avser tillämpningen av någon bestämmelse som ger rätt till tillgång eller som begränsar tillgången till handlingar. Ett exempel på det är när allmänna handlingar begärs ut enligt TF:s bestämmelser. I de fall någon reglering ger en rätt att få tillgång till handlingar, ska ett beslut överklagas enligt den ordning som föreskrivs i den aktuella regleringen, t.ex. enligt 2 kap. 15 § TF och 6 kap. 7 § OSL eller 51–53 §§ PUL.

I de fall då en myndighet tillhandahåller handlingar utan att det finns en rätt att få tillgång till handlingar, som kan återopas, så ger den före-

slagna lagen som nämnts i avsnitt 14.4.2 ingen ny rätt att få tillgång till handlingar. Den ger följaktligen inte heller någon rätt att i ett sådant fall överklaga en myndighets beslut att inte tillhandahålla handlingar.

Instansordning m.m.

I promemorian har gjorts bedömningen att överprövning av myndighetens beslut enligt lagen så långt som möjligt bör ske inom ramen för det befintliga systemet för överklagande av myndighets beslut. I promemorian har därför föreslagits att överklagande som huvudregel bör ske hos förvaltningsrätten. Några remissinstanser, däribland *Justitiekanslern* och *Länsrätten i Stockholms län*, har ansett att det bör övervägas om den ordning som gäller för överprövning av en begäran om att få ut en allmän handling borde gälla även för en begäran om vidareutnyttjande enligt lagen. En sådan ordning skulle visserligen, som remissinstanserna har påpekat, eventuellt underlätta för enskilda och för berörda myndigheter. Sedan länge har dock gällt principen om att tyngdpunkten i förvaltningsrättskipningen ska vara att första instans ska vara förvaltningsrätten (prop. 1992/93:100, bil. 3, s. 24, bet. 1992/93:Ju 024). Enligt regeringens mening har inte de frågor enligt lagen som kan bli föremål för domstolsprövning, t.ex. avgifter och andra villkor, sådan särskild karaktär som medför att avsteg från den principen bör göras. Sammanfattningsvis anser därför regeringen att överklagande av beslut enligt den föreslagna lagen ska ske i den förvaltningsbeslut normala ordningen. Detta innebär att en myndighets beslut överklagas till förvaltningsrätten, vars beslut kan överklagas till kammarrätten.

Av konstitutionella skäl är det inte lämpligt att de högsta statsorganens avgöranden underkastas en prövning av domstol enligt den ordning som här föreslås. Det bör därför framgå av den nya lagen att beslut av regeringen inte kan överklagas. *Riksdagens ombudsmän (JO)* har påpekat att förslaget om att JO:s beslut ska kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol innebär en principiell nyordning. För överklagande av beslut om utlämnande av handling gäller samma ordning för JO som för regeringen, se 4 § andra stycket lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter. Det finns ingen anledning att se annorlunda på JO:s beslut enligt den föreslagna lagen. Även JO bör alltså tas med i uppräknningen av de myndigheter vars beslut inte kan överklagas enligt lagen.

Av bestämmelsen i 11 kap. 1 § regeringsformen om att Högsta domstolen är högsta allmänna domstol och Regeringsrätten högsta förvaltningsdomstol följer att dessa domstolars avgöranden inte kan överklagas. Högsta domstolens och Regeringsrättens eventuella beslut enligt den nya lagen ska inte heller kunna överklagas.

Att tillämpa den vanliga överklagandeordningen i fråga om ärenden som har inletts hos en allmän domstol eller en allmän förvaltningsdomstol är inte heller lämpligt. Detta skulle nämligen innebära att en kammarrätts beslut skulle överklagas hos en förvaltningsrätt, att en förvaltningsrätts beslut skulle överklagas hos samma förvaltningsrätt, och att en hovrätts beslut skulle överklagas hos en förvaltningsrätt. Mot denna bakgrund förslås att dessa domstolars beslut ska överklagas hos

kammarrätten, i likhet med vad som gäller för beslut om utlämnande av handling i domstolarnas administrativa verksamhet enligt offentlighets- och sekretesslagen enligt 6 kap. 8 § OSL.

I likhet med vad som är huvudregeln för överklagande av förvaltningsbeslut bör överklagande av förvaltningsrättens beslut omfattas av systemet med prövningstillstånd i kammarrätten, utom i fråga om ett ärende som har inletts hos en förvaltningsrätt, tingsrätt eller hovrätt.

Partsställning

Enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) ska en myndighet, vars beslut överklagas av enskild, vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen. Eftersom de privaträttsliga organ, som omfattas av den föreslagna lagen, ska jämsställas med myndigheter bör detsamma även gälla dessa organ. Det föreslås därför att det införs en bestämmelse om att ett sådant organ som enligt 2 § andra stycket i den föreslagna lagen jämsställs med myndighet, ska vara den enskildes motpart när dess beslut enligt lagen överklagas.

Talerätt i vissa fall, överklagandehänvisning m.m.

Några remissinstanser, bl.a. *Statskontoret* och *Konkurrensverket*, anser att den föreslagna regleringen ger för dåliga möjligheter för företag att överklaga beslut. Det anförs bl.a. att även andra än den sökande i ett enskilt fall kan ha intresse av att kunna överklaga ett beslut. Enligt regeringens mening har dock inte framkommit skäl som talar för att i nu aktuellt avseende avvika från de principer som gäller i allmänhet för överklagande av förvaltningsbeslut. Beslut enligt lagen ska alltså kunna överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot och beslutet kan överklagas (22 § FL). I sammanhanget bör framhållas att det i lagen anges att den syftar till att förhindra att myndigheter beslutar om sådana villkor för hur handlingar får användas som begränsar konkurrensen. Det ska ses som en upplysning till myndigheterna att konkurrensreglerna gäller och ska beaktas. Däremot avses inte att lagen ska reglera vad som är konkurrensbegränsande eller att myndigheterna med stöd av denna lag ska avgöra sådana frågor. Konkurrensbegränsningar på marknaden har Konkurrensverket tillsyn över och ska hanteras enligt konkurrensreglerna i konkurrenslagen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Statskontoret föreslår även att det bör övervägas om konkurrensrättsliga sanktioner bör kunna vidtas mot myndigheter som inte uppfyller lagens krav. Regeringen konstaterar att PSI-direktivet inte föreskriver några sanktioner av det slag som Statskontoret föreslår och att några sådana överväganden inte heller gjorts i promemorian. Enligt regeringens mening är det därför inte aktuellt att i det här lagstiftningsärendet göra några sådana överväganden.

När det gäller kommunala beslut kan dessa ibland vara normbeslut, t.ex. när det gäller eventuella avgiftstaxor för vidareutnyttjande. Sådana beslut gäller alla, inte bara kommunmedlemmar. Eftersom endast kommunmedlemmar kan överklaga kommunala normbeslut, kommer en

enskild som inte är kommunmedlem inte att kunna överklaga ett sådant beslut. Detta gäller även om den enskilde är ett företag som kommer att påverkas av taxan. Många kommunala normbeslut kan påverka enskildas ställning. Det finns ingen generell rätt för dem som inte är kommunmedlemmar men anser sig förfördelade av kommunala normbeslut, t.ex. planbeslut, att överklaga dessa. Den ordning som här föreslås är således den gängse. Regeringen delar den uppfattning som framförts av bl.a. *Konkurrensverket*, om att det är angeläget att vidareutnyttjare har möjlighet få beslut som berör dem överprövade. Regeringen bedömer dock inte att behovet av att av detta skäl kunna överklaga normbeslut är överhängande. De beslut som fattas om avgifter och villkor i det enskilda fallet kan prövas i domstol på den grunden att de strider mot den föreslagna lagen.

Några remissinstanser, bl.a. *SCB* och *Gotlands kommun*, har ansett att det kan bli svårt för myndigheterna att lämna en korrekt överklagandehänvisning. Det åligger alltid myndigheten att avgöra vilket regelverk som är tillämpligt. I detta avseende skiljer sig inte den föreslagna lagen från annan reglering. Eftersom frågor om rätten att få tillgång till handlingar enligt TF:s bestämmelser eller PUL, frågor om sekretess enligt OSL m.m. inte omfattas av den föreslagna lagen kommer, som *Hovrätten över Skåne och Blekinge* är inne på, de situationer då det kan finnas svårighet att avgöra vilka regler som gäller för överklagande att vara sällsynta. Regeringen bedömer därför att det i praktiken inte bör innebära några större svårigheter för myndigheterna att avgöra vilken lagstiftning som är tillämplig och följaktligen inte heller vilken ordning som gäller för överklagande. Ytterst ankommer det på domstolarna att avgöra bl.a. frågorna om rätt instans för överklagande m.m.

14.10 Ikraftträdande m.m.

Regeringens förslag: Den nya lagen ska träda i kraft den 1 juli 2010.

Regeringens bedömning: Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget och bedömningen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: PSI-direktivet skulle ha varit införlivat senast den 1 juli 2005. Den nya lagen bör därför träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 juli 2010.

Det bedöms inte finnas behov av några särskilda övergångsbestämmelser.

Regeringens förslag: I lagen (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara, lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter, lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration och socialförsäkringsbalken ska namnet ”Statens pensionsverk” bytas ut mot ”Statens tjänstepensionsverk”.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker eller lämnar förslagen utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: Den 1 januari 2010 bildades Pensionsmyndigheten. I propositionen Pensionsmyndigheten och dess verksamhet (prop. 2008/09:202 s. 107) anges att den nya myndigheten kommer att ansvara för i princip alla statliga pensionsfrågor som avser den allmänna pensionen. De statliga tjänstepensionsförmånerna ska emellertid fortfarande Statens pensionsverk ansvara för. I propositionen anges vidare att en namnändring för Statens pensionsverk kan bli aktuell i syfte att underlätta för medborgaren att förstå vart de ska vända sig i pensionsfrågor.

Statens pensionsverk har gett in en hemställan om ett namnbyte till Statens tjänstepensionsverk (dnr Fi2009/4834).

Regeringen avser mot denna bakgrund att byta namn på Statens pensionsverk till Statens tjänstepensionsverk. Detta bör föranleda en ändring av de lagar i vilka Statens pensionsverk omnämns.

Regeringen har övervägt huruvida det finns behov av att ändra 9 kap. 20 a § i den upphävda lagen om arvode m.m. till Sveriges ledamöter av Europaparlamentet (1996:304), som anger att Skatteverket ska lämna vissa uppgifter till Statens pensionsverk. Lagen ska även efter upphävandet tillämpas på inkomstgaranti och efterlevandeskydd som hänför sig till tid som fullgjorts i Europaparlamentet och riksdagen före lagens upphörande. Enligt regeringens bedömning är någon lagändring inte nödvändig för att Skatteverket ska kunna lämna behövliga uppgifter till Statens tjänstepensionsverk.

16 Konsekvenser

16.1 Vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen

Regeringens bedömning: Den föreslagna lagens bestämmelser får endast försumbara ekonomiska konsekvenser för statliga myndigheter, kommuner och de övriga organ som ska tillämpa lagen. Kostnaderna ryms inom ramen för befintliga anslag.

Lagen underlättar för företag som vidareutnyttjar eller avser vidareutnyttja handlingar från myndigheter.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i frågan. Promemorians bedömning av konsekvenserna av den föreslagna avgiftsbestämmelsen har lämnats utan erinran av remissinstanserna. *Konjunkturinstitutet* anser att det finns omständigheter som talar för att både omfattningen och inriktningen av myndigheternas verksamhet påverkas, t.ex. genom en ökad efterfrågan på dokumentation och användarstöd. *Läkemedelsverket* anser att de krav som ställs på myndigheterna innebär merarbete i form av bedömningar av vilka handlingar som vidareutnyttjas, upprättande av förteckningar över dessa handlingar, beräkningar av avgiftsvillkor och utarbetande av andra villkor. *Länsrätten i Stockholms län* påpekar att information från svenska myndigheter vidareutnyttjas i betydande omfattning och att potentialen för fortsatt utveckling av vidareutnyttjande av sådan information är stor, varför det i framtiden kan komma att ske en ökning av domstolarnas arbetsbörda.

Skälen för regeringens bedömning

Den föreslagna lagen riktar sig till och ska tillämpas av kommuner och statliga myndigheter och de organ som omfattas av 1 § andra stycket i den föreslagna lagen. Lagen medför vissa åligganden för myndigheterna och för enskilda organ som omfattas av den föreslagna lagen. Den riktar sig inte till, innebär inga åligganden för och ska inte tillämpas av företag eller andra enskilda i övrigt. Lagen ger rättigheter för enskilda gentemot stat och kommun samt gentemot de organ som omfattas av lagens 1 § andra stycket.

Finansiella konsekvenser av avgiftsbestämmelserna

De budgetära konsekvenserna av PSI-direktivets avgiftsbestämmelser har redovisats av PSI-arbetsgruppen i en delrapport den 1 april 2009 (dnr Fi2009/3196). I rapporten görs bedömningen att avgiftsbestämmelserna endast kan antas medföra försumbara konsekvenser för statsbudgeten och för kommunernas ekonomi. Den slutliga utformningen av förslaget till avgiftsbestämmelse är utformad så att denna bedömning inte behöver ändras eller omvärderas. Inte heller i övrigt har det under arbetets gång framkommit något som ger anledning att göra någon annan bedömning.

Finansiella konsekvenser i övrigt

Lagen innebär endast begränsade åligganden för myndigheterna. Den medför därför inte behov av nya sätt för att tillhandahålla handlingar. Lagen kräver därför inte några nya arrangemang för att tillhandahålla handlingar och förorsakar därmed inte några nya kostnader i detta avseende.

Genom lagen åläggs myndigheterna att offentliggöra villkor och avgifter i förväg. Genom att avgifter och villkor är kända i förväg kan varje enskild begäran om vidareutnyttjande behandlas snabbare, vilket i sig innebär en effektivisering av myndigheternas verksamhet. De kostnader

som ett sådant offentliggörande kan medföra bedöms vara försumbara och ryms inom ramen för befintliga anslag.

Konjunkturinstitutet och *Läkemedelsverket* har anfört att lagen skulle medföra större konsekvenser än vad som antagits på den grunden att den skulle leda till att myndigheterna behöver bygga upp organisationer för användarstöd m.m. Lagen medför dock ingen skyldighet för någon myndighet att införa några tjänster vare sig till vidareförädlare, vidareförmedlare eller slutanvändare. Att myndigheten lämnar ut information innebär inte att den behöver skapa användarstöd vare sig till slutanvändare, vidareförmedlare eller vidareförädlare. Att bygga upp kundtjänster och på så sätt förbättra informationens användbarhet är enligt regeringens bedömning just en sådan åtgärd som vidareutnyttjare kan vidta, och som PSI-direktivet är avsett att främja.

I vilken mån myndigheten ska införa sådana tjänster är beroende av i första hand i vilken utsträckning myndigheten har till uppgift enligt instruktion eller på annat sätt att tillhandahålla handlingar för vidareutnyttjande. I sådana fall kan det tänkas att myndigheten eventuellt behöver skapa olika stödtjänster för att fullgöra sina uppgifter. Detta är emellertid inte något som följer av PSI-direktivet eller den föreslagna lagen. De myndigheter som har informationsförsörjningsuppgifter och tillämpar villkor i dag, behöver kontrollera att dessa överensstämmer med den föreslagna lagens krav. Det kan inte uteslutas att befintliga avtal och villkor behöver förändras. Det har dock inte framkommit att de villkor som i dag tillämpas skulle strida mot de föreslagna kraven, t.ex. genom att vara diskriminerande eller i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande.

För de myndigheter som inte har sådana särskilda informationsförsörjningsuppgifter innebär inte lagen några nya åligganden. De flesta typer av information är sådan som antingen inte omfattas av några immateriella rättigheter eller som får återges fritt, vilket innebär att det inte blir aktuellt med några licensvillkor. I den mån en myndighet, som inte har till uppgift att tillhandahålla information, väljer att ingå avtal om kontinuerlig tillgång till handlingar, kan det medföra kostnader. Dessa kostnader torde emellertid i de flesta fall vara sådana som kan täckas av avgiftsintäkterna (kostnader för att tillhandahålla informationen).

Några remissinstanser, bl.a. *Läkemedelsverket*, har framfört synpunkter avseende konsekvenserna av de i promemorian föreslagna kraven på information om handlingar. Som framgått ovan avviker regeringens förslag från promemorians genom att inte innehålla något sådant krav. Lagen får därför inte heller några konsekvenser i detta avseende.

De bedömningar som görs ovan avser statliga myndigheter och i tillämpliga delar kommuner. Den samlade bedömningen är att den föreslagna lagens bestämmelser inte medför några budgetära konsekvenser som är annat än försumbara. De kostnader som uppstår bedöms för de statliga myndigheternas del kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Den föreslagna bestämmelsen om rätt att överklaga beslut enligt lagen innebär att de allmänna förvaltningsdomstolarna tillförs en ny typ av mål. Det är dock få typer av beslut som kommer att kunna överklagas. Antalet tvister mellan vidareutnyttjare och myndigheter gällande villkor för vidareutnyttjande, som inte löses av de inblandade, är såvitt känt i dag

mycket få. Det har inte heller i övrigt framkommit något som ger anledning att anta annat än att antalet överklaganden kan förväntas bli mycket litet.

Sammanfattningsvis är bedömningen att de nya måltyperna kommer att medföra en så liten ökning av arbetsbördan vid de allmänna förvaltningsdomstolarna att kostnaden för ökningen ryms inom Sveriges Domstolars befintliga anslag.

Konsekvenser för företag

Regleringen ska tillämpas av myndigheter och innehåller inte några åligganden för enskilda, t.ex. företag, utöver de organ som omfattas av 2 § andra stycket i den föreslagna lagen. Enskilda berörs av regleringen när de vidareutnyttjar eller begär att få vidareutnyttja handlingar från myndigheter. Bestämmelserna i lagen syftar till att åstadkomma likabehandling av vidareutnyttjare, vilket främjar konkurrensen. Bestämmelserna om praktiska åtgärder och informationsskyldigheter syftar till att öka insynen och att förenkla och effektivisera företagets kontakter med myndigheterna. De rättigheter som bestämmelserna ger har alltså indirekta positiva effekter för företagen.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Det bör framhållas att det fortsatta praktiska genomförandet av vissa av den föreslagna lagens bestämmelser kan ha samhällsekonomiska konsekvenser. Den föreslagna avgiftsbestämmelsen har inte samhällsekonomiska konsekvenser i sig, men de avgiftssystem som utformas med stöd av den föreslagna lagens bestämmelse kan eventuellt medföra sådana konsekvenser. De samhällsekonomiska konsekvenserna av olika avgiftsprinciper har uppmärksamats i förslaget till direktiv och i kommissionens utvärdering av direktivet.¹ Där framhålls de positiva effekterna av avgifter som motsvarar marginalkostnaden för uttag. Denna fråga uppmärksammas också i OECD:s PSI-riktlinjer.² I ett större perspektiv bedöms genomförandet av PSI-direktivet medföra positiva samhällsekonomiska effekter. Detta är en följd av direktivets syfte att lägga grunden för en utveckling av marknaden för vidareutnyttjande av offentlig information.

16.2 Övriga ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Merparten av de förvaltningspolitiska åtgärder som beskrivs i denna proposition kan antas medföra en effektivare statsförvaltning och i vissa fall generera kostnadsminskningar för staten och för samhället som helhet. De eventuella merkostnader som uppstår är av begränsad omfattning och ryms inom befintliga anslagsramar. Kostnaderna för Statens pensionsverks namnbyte kan

¹ KOM(2002) 207 slutlig, s. 6 f., KOM (2009) 212 slutlig, s. 8 f.

² OECD Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information [C(2008)36] s. 6.

Skälen för regeringens bedömning

I propositionen beskrivs ett antal åtgärder som syftar till att bidra till det övergripande förvaltningspolitiska målet som regeringen föreslår. Merparten av de åtgärder som beskrivs förväntas medföra en effektivare statsförvaltning och i vissa fall generera kostnadsminskningar för staten och för samhället som helhet. Vissa åtgärder kan kräva initiala merkostnader. De eventuella merkostnader som uppstår för statliga myndigheter och domstolar är av begränsad omfattning och ska finansieras inom befintliga anslagsramar. Nedan kommenteras de avsnitt i propositionen där ekonomiska konsekvenser bedöms kunna uppstå.

Ett namnbyte för Statens pensionsverk kommer att medföra vissa merkostnader för verket. Dessa kostnader bedöms kunna hanteras inom den ram som verket disponerar för administrationskostnader.

Myndigheternas namn och symboler (avsnitt 5.4)

Regeringen bedömer att namn på myndigheter och symboler för myndigheter bör avspegla att de är statliga myndigheter. Ett förtydligande av namn och symboler är ett långsiktigt arbete som berör nya myndigheter, större omstruktureringar av befintliga myndigheter samt myndigheter med direkt missvisande namn. De eventuella merkostnader som uppstår i samband med förändringar av namn och symboler ska rymmas inom ramen för myndighetens befintliga anslag.

Uppföljning av förvaltningens utveckling (avsnitt 5.6)

I avsnitt 5.6 gör regeringen bedömningen att det behövs en mer samlad och systematisk uppföljning av förvaltningens utveckling. En sådan uppföljning möjliggör bl.a. internationella jämförelser och kan ge ytterligare information om den svenska förvaltningens effektivitet och kvalitet. Ett utvecklat uppföljningsarbete föranleder inte några nämnvärda merkostnader för myndigheterna och rymms inom befintliga anslag.

Utveckling av det allmänna myndighetsregistret (avsnitt 5.7)

Arbetet med att utveckla det allmänna myndighetsregistret genomförs av Statistiska centralbyrån, i samverkan med ESV, inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

Utveckla kompetensen i EU-arbetet (avsnitt 6.5)

Regeringens bedömning att kompetensen bör höjas avseende EU-frågor och att kunskapen bör ökas avseende EU-rätt inom statsförvaltningen är framför allt en fråga om att utveckla formerna för ömsesidigt lärande och

mer systematiskt användning av den kunskap som finns i förvaltningen. Kompetensrådet för utveckling i staten är en aktör som kan bidra till att tillhandahålla utbildningar i ämnen där statsförvaltningen behöver öka sina kunskaper. De eventuella merkostnader som kan uppstå ska finansieras inom berörda myndigheters befintliga anslag.

Lokal service i samverkan (avsnitt 7.2)

I avsnitt 7.2 bedömer regeringen att den samverkan som inletts mellan myndigheter med behov av lokal närvaro bör utvidgas och fördjupas. De åtgärder som myndigheterna vidtar bör leda till effektiviseringar och kostnadsbesparingar och utvecklingen ska ske i sådan takt att de eventuella merkostnader som uppstår kan finansieras inom berörda myndigheters befintliga anslag.

Myndigheternas elektroniska beställningar (avsnitt 7.4)

Regeringen bedömer att statliga myndigheter senast vid utgången av 2013 bör kunna hantera sina beställningar av varor och tjänster elektroniskt. Införandet av elektroniska beställningar i staten är en effektiviseringsåtgärd och bedöms kunna spara i storleksordningen 500–600 miljoner kronor per år. Regeringens bedömning är att införandet är en del av myndigheternas verksamhetsutveckling och initiala merkostnader ska finansieras inom befintliga anslagsramar. För att säkerställa att beräknade vinster kan realiseras bör införandet följas upp.

Myndigheternas försäljning (avsnitt 7.5)

I avsnitt 7.5 bedömer regeringen att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster. För de myndigheter som bedriver konkurrensutsatt säljverksamhet innebär det att den totala verksamhet som myndigheterna bedriver – i olika hög grad – minskar i omfattning och inriktning. Det betyder samtidigt att statsförvaltningens totala kostnader och intäkter minskar. Förslagen innebär dock inte att staten förlorar några intäkter som skulle kunna användas till andra verksamheter, eftersom avgiftsintäkterna från de konkurrensutsatta säljverksamheterna ska motsvara kostnaderna för samma verksamheter. Dock kan det under en övergångsperiod finnas kvar vissa indirekta kostnader som för närvarande fördelas på avgifterna för den konkurrensutsatta säljverksamheten. Sådana kostnader ska finansieras inom berörda myndigheters befintliga anslag.

Elektronisk förvaltning (avsnitt 8)

Regeringen bedömer att den nya strategi som beskrivs i avsnitt 8 kommer att leda till ett bättre resursutnyttjande i staten. Genom ökad samordning av myndigheternas utvecklingsarbete och försörjning av e-legitimationer bör kostnaderna minska. Myndigheternas e-förvaltningsarbete är en del av den ordinarie verksamhetsutvecklingen och ska finansieras inom

befintliga anslag. Som underlag för ett införande av ett elektroniskt remissförfarande kommer en förstudie att genomföras. Införandet ska ses som ett utvecklingsprojekt inom Regeringskansliet och kommer att finansieras inom befintliga ramar.

Förbättrad statlig samordning och samverkan på regional nivå (avsnitt 9.2)

I avsnitt 9.2 bedömer regeringen att det finns behov av en förbättrad statlig samordning på regional nivå. Ett samlat statlig agerande bör medföra ökad effektivitet och förväntas inte medföra några ökade kostnader som inte kan finansieras med befintliga anslag.

Samordning av tillsyn (avsnitt 9.3)

Regeringens bedömning att länsstyrelsen bör ha ett samordningsansvar för viss statlig tillsyn på regional nivå förväntas inte medföra några ökade kostnader. Att viss statlig tillsyn på regional nivå utförs även av länsstyrelsen ryms inom länsstyrelsernas befintliga anslagsramar.

Koncentration av vissa länsstyrelseverksamheter (avsnitt 9.4)

Regeringen bedömer att vissa verksamheter vid länsstyrelserna bör koncentreras till ett bestämt antal färre länsstyrelser. Koncentrationen kan kräva omfördelning av resurser mellan länsstyrelserna och ska resultera i kvalitets- och effektivitetsvinster inte bara för länsstyrelserna som helhet utan också för medborgare och företag. Några ökade kostnader för länsstyrelserna som helhet förutses inte. De länsstyrelser som ska ta emot vissa verksamheter kommer att få i uppdrag att närmare samordna och belysa de ekonomiska och organisatoriska konsekvenserna. För att säkerställa att potentiella vinster realiserar ska genomförandet av koncentrationen följas upp.

Administrativ samordning (avsnitt 11.2)

Ett syfte med en ökad administrativ samordning är att bättre utnyttja de samlade resurserna för att på så sätt minska kostnaderna. ESV har uppskattat att det i statsförvaltningen – exklusive de stora myndigheterna som redan har inrättat interna servicecenter – finns en besparingspotential innebärande en årlig besparing på 650–900 miljoner kronor om den kan utnyttjas fullt ut. Om möjligheten till besparingar skulle motsvara den som har uppnåtts inom de stora myndigheter som redan har inrättat interna servicecenter, dvs. i storleksordningen 50 procent, skulle den årliga besparingen för löneadministrationen kunna uppgå till 1,25 miljarder kronor. Detta förutsätter att möjligheterna att förenkla och standardisera arbetsrutiner m.m. tas tillvara fullt ut och att förändringar som genomförs följs upp för att säkerställa att beräknade vinster realiserar. Bedömningen måste också ställas i förhållande till de

långsiktiga kostnadsbesparingar som en ökad upphandlingsfrekvens skulle ge upphov till.

Prop. 2009/10:175

När det gäller regeringens förslag att uppdra till några av de statliga myndigheter som har inrättat interna servicecenter att utveckla dessa är regeringens bedömning att kostnaderna blir förhållandevis små eftersom befintligt systemstöd vid dessa myndigheter ska utnyttjas. Uppdraget kan genomföras inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

Ökad samordning av länsstyrelsernas interna verksamhet (avsnitt 11.3)

Regeringen bedömer att samordningen av länsstyrelsernas interna administrativa verksamhet kan förbättras inom ramen för en mer ändamålsenlig organisation. En sådan utveckling förväntas medföra kvalitets- och effektivitetsvinster genom administrativa stordriftsfördelar. Några ökade kostnader förutses inte.

Inköpssamordningen (avsnitt 11.4)

Regeringen bedömer att det finns ett fortsatt behov av en centraliserad inköpssamordning och att den statliga inköpssamordningen kan effektiviseras.

Verksamheterna inom den statliga inköpssamordningen är i dag fullt ut avgiftsfinansierade. Hur den statliga inköpssamordningen ska organiseras inklusive vilka ekonomiska konsekvenser som uppstår är för närvarande föremål för överväganden inom Regeringskansliet.

17 Författningskommentar

Förslaget till lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen

1 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 14.4.2. Den har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

I *första stycket* anges lagens syfte, vilket är att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter. Utvecklingen av en informationsmarknad är ett syfte med direktivet som framgår av skäl 15 i ingressen.

I *andra stycket* anges att lagen också syftar till att förhindra att myndigheter beslutar om sådana villkor för hur handlingar får användas som begränsar konkurrensen. Bestämmelsen återspeglar artikel 8 i direktivet enligt vilken myndigheterna bör följa konkurrensreglerna när de fastställer principerna för vidareutnyttjande och inte använda villkor för att begränsa konkurrensen.

Tredje stycket innehåller en upplysning om att frågor som rör tillhandahållande av handlingar inte regleras i denna lag. Därigenom tydliggörs att lagen inte kan åberopas som grund för att få tillgång till handlingar.

För att lagen ska vara tillämplig förutsätts att handlingar i ett konkret fall tillhandahålls en enskild. Lagen är tillämplig oavsett vilket eventuellt författningsstöd en myndighet har när den tillhandahåller handlingar. Lagen är tillämplig även när myndigheten lämnar ut handlingar utan att ha en sådan skyldighet enligt någon författning.

2 §

I paragrafen genomförs artikel 2.1 och 2.2 samt delvis artikel 1.3. Den behandlas i avsnitt 14.4.5.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka myndigheter och andra organ som ska tillämpa lagen. I princip omfattar lagen samma myndigheter och andra organ som ska tillämpa bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF).

Av *första stycket* framgår att lagen är tillämplig på handlingar som finns hos myndigheter. Begreppet handling definieras i 6 §. Där framgår att definitionen av handling i princip är densamma som i 2 kap. TF. Första stycket innebär bl.a. att lagen inte blir tillämplig hos riksdagen eller kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige, även om dessa i och för sig omfattas av handlingsoffentligheten. En annan sak är att de beslutande kommunala församlingarna kan komma att fatta vissa beslut, framför allt om avgiftstaxor, med stöd av bestämmelserna i 3 kap. 9 § kommunallagen (1991:900) om fullmäktiges uppgifter. Fullmäktige ska då beakta den föreslagna lagens avgiftsbestämmelser eftersom nämnderna omfattas av lagen.

Lagen blir tillämplig på de myndigheter, bl.a. Riksdagsförvaltningen, som lyder under riksdagen.

Av *andra stycket* framgår att lagen ska tillämpas på handlingar hos vissa organ som, utan att vara myndigheter, omfattas av handlingsoffentligheten.

3 §

I paragrafen genomförs artikel 1.2 d, e och f. Den behandlas i avsnitt 14.4.6.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om undantag från den föreslagna lagen för vissa handlingar.

I paragrafen föreskrivs att handlingar hos vissa organ är undantagna från lagens tillämpningsområde. Med kulturinstitution avses enligt direktivet t.ex. museer, bibliotek, arkiv och scenkonstinstitutioner (orkestrar, operahus, balettkåror och teatrar). Med utbildnings- eller forskningsinstitution avses t.ex. skolor, universitet, arkiv, bibliotek och forskningsinrättningar, inklusive organisationer som inrättats för överföring av forskningsresultat.

Begreppet institution definieras inte i direktivet. Det normala får anses vara att en utbildnings- eller forskningsinstitution är en myndighet vars huvudsakliga verksamhet är utbildning eller forskning, vilket inom den statliga sektorn i första hand är universitet och högskolor, eller vars huvudsakliga verksamhet innefattar förvaring eller hantering av utbildnings- eller forskningsmaterial. En myndighet vars huvudsakliga verksamhet är av annat slag är alltså inte undantagen, även om denna verksamhet skulle innefatta t.ex. utbildning eller förvaring av forskningsmaterial. Exempelvis undantas inte en domstol genom att den

anordnar en utbildning för sin personal eller genom att forskningsmaterial som getts in i ett mål förvaras hos domstolen.

Att en myndighets verksamhet till någon del utgörs av utbildning, forskning eller förvaring eller hantering av handlingar från sådan verksamhet, innebär inte att hela myndigheten är en utbildnings- eller forskningsinstitution. Det kan dock förekomma fall där det går att organisatoriskt särskilja en del av en myndighet som bedriver sådan verksamhet. Handlingarna i denna del av myndigheten är då undantagna. Om det däremot inte går att särskilja någon sådan del är myndigheten inte undantagen. En sådan myndighet ska då tillämpa den föreslagna lagens bestämmelser på hela sin verksamhet. Om en del av en myndighet kan anses vara en utbildnings- eller forskningsinstitution får avgöras från fall till fall. Motsvarande bedömning får göras för en myndighet som i någon del är en kulturinstitution.

Undantaget omfattar såväl statliga som kommunala institutioner. De kommunala utbildningsinstitutionerna utgörs i första hand av kommunala grund- och gymnasieskolor samt skolor för vuxenutbildning.

Kommunala kulturinstitutioner är skolor, museer, teatrar etc. De utgör i allmänhet organisationsenheter under styrelsen eller nämnden, var och en för sig eller gemensamt, om kommunen valt att samla dem i större verksamhetsområden. När verksamheten bedrivs i bolagsform kan det vara rimligt att betrakta bolaget som en kulturinstitution enligt den föreslagna lagen.

Vissa organ som inte är myndigheter ska enligt 2 § andra stycket tillämpa lagens regler. Vilka sådana organ som ska anses vara en utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitution bör, på samma sätt som beträffande myndigheterna, bedömas utifrån organets huvudsakliga verksamhet.

Att handlingar hos en myndighet eller ett organ som utgör en utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitution är undantagna innebär att lagens bestämmelser inte i någon del är tillämpliga. Tillämpligheten hos eventuella bestämmelser i andra författningar, exempelvis om tillhandahållande av handlingar eller om rätt att vidareutnyttja handlingar, påverkas inte. Att handlingar hos en institution är undantagna innebär att samtliga handlingar som finns hos institutionen är undantagna, oavsett om de har samband med den utbildnings-, forsknings- eller kulturverksamhet som bedrivs eller inte.

4 §

I paragrafen genomförs artiklarna 1.2 a, 1.2 c, 1.3, 1.4 och delvis artikel 2.4. Den behandlas i avsnitt 14.4.2 och 14.4.7.

Av *första stycket* framgår att handlingar, delar av handlingar eller uppgifter i handlingar som enligt lag eller annan författning inte får tillhandahållas inte ska omfattas av lagen. Lagen kan alltså aldrig åberopas som grund för att få tillgång till handlingar. Om en myndighet exempelvis med stöd av en registerförfattning inte ger en enskild åtkomst till en databas med direktåtkomst, så är det ett beslut som inte i någon del ska påverkas av lagen. Lagen ska heller inte påverka tillämpningen av sekretessbestämmelser.

Vidare framgår att begränsningar som en myndighet är skyldig att besluta om eller som annars följer av lag eller annan författning inte ska

omfattas av lagen. Detta innebär att t.ex. sekretessförbehåll som en myndighet beslutar om inte ska omfattas eller påverkas av lagens materiella bestämmelser. Myndigheten får alltså inte ta hänsyn till den föreslagna lagens bestämmelser om icke-diskriminering m.m. när den tillämpar exempelvis sekretessbestämmelser. Undantaget omfattar alla begränsningar i rätten att förfoga över en handling, som följer av lag eller författning, oavsett om en myndighet har beslutat om begränsningarna. Detta innebär att t.ex. bestämmelser i personuppgiftslagen (1998:204) ska tillämpas utan påverkan av lagen.

Lagen är tillämplig på handlingar, vars vidareutnyttjande myndigheten har befogenhet att tillåta, även om de i och för sig inte får vidareutnyttjas fritt utan sådant medgivande, t.ex. handlingar som omfattas av upphovsrätt enligt 26 a § tredje stycket 1–8 lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, förkortad upphovsrättslagen.

Av *andra stycket* framgår att myndigheters informationsutbyte som huvudregel inte ska omfattas av lagen. När en myndighet tillhandahåller handlingar till en annan myndighet behöver den inte tillämpa lagens materiella bestämmelser. Detta gäller i samtliga fall när den mottagande myndigheten använder handlingarna inom ramen för sin offentliga verksamhet. Om det framgår att den myndighet som tar emot handlingar från en annan myndighet använder dessa i sin affärsverksamhet ska den myndighet som tillhandahåller handlingarna tillämpa lagen. Normalt behöver en myndighet när den lämnar ut handlingar till en annan myndighet endast göra en sekretessprövning och eventuellt en bedömning enligt en registerlag om handlingar kan lämnas ut i elektronisk form. Den föreslagna bestämmelsen innebär ingen ändring i detta avseende. Det är endast när det av sammanhanget framgår att handlingarna ska användas i affärsverksamhet, som den myndighet som tillhandahåller handlingarna behöver tillämpa lagens bestämmelser. Syftet med denna bestämmelse är att säkerställa att myndigheternas informationsutbyte inom ramen för fullgörande av deras offentliga åtagande ska kunna ske utan att lagens krav ska gälla.

Av *andra stycket* framgår vidare att handlingar som tillhandahålls i en myndighets affärsverksamhet inte ska omfattas av lagen. Termen affärsverksamhet har samma innebörd som i 26 a § tredje stycket 9 upphovsrättslagen. Detta innebär att verksamheten bedrivs i former och på villkor som liknar privat företagsamhet. Bestämmelsen gäller de handlingar eller informationsprodukter som tillhandahålls i en myndighets affärsverksamhet, dvs. normalt mot ersättning. Andra handlingar med anknytning till affärsverksamheten, som enskilda kan få tillgång till och som får vidareutnyttjas, är inte undantagna från den föreslagna lagens bestämmelser. De handlingar som omfattas av undantaget avses därför vara desamma som de handlingar som omfattas av bestämmelsen i 26 a § tredje stycket 9 upphovsrättslagen.

5 §

I paragrafen genomförs artiklarna 1.2.b och 1.5. Den behandlas i avsnitt 14.4.2.

Av *första stycket* framgår att lagen inte är tillämplig på sådana handlingar till vilka tredje man innehar rätt enligt upphovsrättslagen. Med

tredje man avses annan än en sådan myndighet eller annat organ som omfattas av lagen.

Av *andra stycket* framgår att lagen inte påverkar utövandet av rättigheter som följer av annan immaterialrättslig lagstiftning än upphovsrättslagen och därmed inte begränsar vare sig tredje mans eller en myndighets möjlighet att fullt ut göra dessa rättigheter gällande vid ett vidareutnyttjande.

6 §

I paragrafen genomförs artikel 2.3 och delvis artikel 2.4. Första stycket behandlas i avsnitt 14.4.3 och andra stycket i avsnitt 14.4.4.

Paragrafen innehåller definitioner av begreppen handling och vidareutnyttjande.

I *första stycket* definieras den föreslagna lagens handlingsbegrepp, som i princip är detsamma som det som gäller enligt 2 kap. 3 § första stycket första meningen TF. I praktiken är de handlingar som vidareutnyttjas allmänna, men det är inte nödvändigt att pröva om handlingen uppfyller rekvisiten för allmän handling i 2 kap. 3 § första stycket andra meningen TF för att avgöra om den föreslagna lagen är tillämplig. Detta följer av att lagen inte reglerar tillgång till handlingar, utan endast vidareutnyttjande av handlingar, oavsett hur den enskilde fått tillgång till handlingen. Till skillnad från TF:s handlingsbegrepp, omfattar direktivets handlingsbegrepp inte datorprogram. Motsvarande begränsning framgår av första stycket andra meningen. Denna begränsning gäller endast själva datorprogrammen. Den påverkar inte möjligheterna att få ut elektroniskt lagrade handlingar.

Definitionen av vidareutnyttjande i *andra stycket* omfattar alla typer av användning, bearbetning och hantering av handlingarna. Även den situationen att en enskild endast förvarar handlingar han får tillgång till, är att anse som ett vidareutnyttjande i lagens mening.

7 §

I paragrafen genomförs artikel 6. Den behandlas i avsnitt 14.5.

I paragrafen anges att de samlade avgiftsintäkterna för vidareutnyttjande tillsammans med myndighetens intäkter från avgifter för tillhandahållande inte får överstiga de totala kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna inklusive en rimlig avkastning på investeringar. Bestämmelsen hänför sig till de samlade avgiftsintäkterna och utgifterna över en viss period. Grunderna för hur avgifterna beräknas regleras inte i bestämmelsen. Däremot anges i PSI-direktivet att avgifterna bör vara kostnadsorienterade. Bestämmelsen kan inte ligga till grund för beslut om avgifter i enskilda fall. Bestämmelsen ger inte myndigheter någon rätt att ta ut avgifter för vidareutnyttjande. Avkastning av investeringar får endast räknas in i underlaget för avgifterna, när det är tillåtet för myndigheten att tillgodogöra sig sådan avkastning. Detta är i allmänhet inte tillåtet för statliga myndigheter.

Paragrafen omfattar samtliga avgifter som tas ut i samband med vidareutnyttjandet och utlämnande av handlingar för vidareutnyttjande. Detta innebär att de avgifter som tas ut för själva utlämnandet, t.ex. med stöd av bestämmelserna i avgiftsförordningen även omfattas. I avsnitt 14.5

redogörs för kommunernas och landstingens rätt att ta ut avgifter för vidareutnyttjande och hur avgifter fastställs.

8 §

I paragrafen genomförs artiklarna 8.1 och 10.1. Den behandlas i avsnitt 14.6.1.

I paragrafen ställs krav på hur de villkor som myndigheter tillämpar gentemot vidareutnyttjare ska utformas i enskilda fall. Sådana villkor ska vara relevanta och icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. Villkoren får inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande. Bestämmelserna gäller alla villkor som tillämpas, inklusive avgifter.

De villkor som avses i direktivet är exempelvis sådana som behövs för att en myndighet ska tillåta vidareutnyttjande av handlingar för vilka den har en upphovsrätt eller närstående rättighet. Andra typer av villkor kan vara avgifter, abonnemangsvillkor, tekniska format m.m.

Paragrafen ger ingen rätt för myndigheter att ta ut avgifter eller ställa upp villkor för vidareutnyttjande. Utgångspunkten för bedömningen av om ett villkor är relevant bör vara att villkor ska avse frågor som har reell betydelse i det aktuella sammanhanget. Ett villkor bör anses vara relevant när det t.ex. avser att skydda en sådan ensamrätt som följer av upphovsrättslagen. Samma villkor skulle inte vara relevant om det ställdes upp för vidareutnyttjande av handlingar som inte omfattas av något upphovsrättsligt skydd. Exempel på en kategori av jämförbara vidareutnyttjanden kan vara när företag vidareutnyttjar informationen genom vidareförädling i egna kommersiella produkter. Kravet på icke-diskriminering förutsätter att det är fråga om jämförbara vidareutnyttjanden. I direktivets ingress (skäl 19) nämns t.ex. att det är tillåtet att ha olika avgifter för kommersiellt och icke-kommersiellt vidareutnyttjande. Sådana vidareutnyttjanden kan alltså vara att anse som icke jämförbara, och då är det tillåtet att tillämpa olika villkor. Om två företag vidareutnyttjar handlingar på huvudsakligen samma eller likartat sätt bör det vanligen vara att anse som två jämförbara vidareutnyttjanden. Det kan t.ex. förekomma att ett företag har en etablerad relation med en myndighet, och företaget sedan tidigare vidareutnyttjar handlingar från myndigheten. Om myndigheten då erbjuder mer fördelaktiga villkor till det företaget, än till ett företag som inte tidigare vidareutnyttjat myndighetens handlingar, så är det exempel på otillåten diskriminering. Den närmare innebörden av bestämmelsen får klargöras i rättspraxis.

Villkoren får heller inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande.

9 §

I paragrafen genomförs artikel 10.2. Den behandlas i avsnitt 14.6.1.

Bestämmelsen berör situationen att en myndighet bedriver affärsverksamhet i vilken handlingar från den egna offentliga verksamheten vidareutnyttjas. I ett sådant fall ska myndigheten i sin offentliga verksamhet, varifrån uppgifterna kommer, tillämpa samma villkor gentemot affärsverksamheten som gentemot andra vidareutnyttjare. Detta innebär att den egna affärsverksamheten ska behandlas på samma sätt som övriga vidareutnyttjare. Myndigheten ska alltså bedöma om det

handlar om ett vidareutnyttjande som är jämförbart med andra vidareutnyttjanden, och tillämpa villkor som inte är diskriminerande. Det ställs dock inget krav på att exakt samma villkor ska tillämpas för alla vidareutnyttjare. Bestämmelsen omfattar alla villkor och avgifter.

10 §

I paragrafen genomförs artikel 11.1 och 11.2. Den behandlas i avsnitt 14.6.2. Paragrafen har utformats med beaktande av *Lagrådets* synpunkter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en exklusiv rätt att vidareutnyttja handlingar får beviljas. I artikel 106 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt finns regler om exklusiva rättigheter. Såsom anges i skäl 20 i direktivets ingress är det viktigt att myndigheterna följer konkurrensreglerna när de fastställer principerna för vidareutnyttjande av handlingar enligt lagen och i möjligaste mån undviker exklusiva avtal mellan dem själva och enskilda. I skäl 20 i direktivets ingress anges ett exempel som vägledning för när det kan vara nödvändigt att bevilja en exklusiv rätt. Detta kan vara fallet om ingen kommersiell utgivare skulle offentliggöra informationen utan en sådan exklusiv rättighet. Av andra mening framgår att en exklusiv rätt endast får beviljas för en tid av högst tre år i taget. Den ska därefter omprövas. Om den exklusiva rätten fortfarande bedöms vara nödvändig kan myndigheten bevilja en ny exklusiv rätt för en tid av högst tre år. Som Lagrådet har påpekat finns således en möjlighet för rättsinnehavaren att återkomma med en ansökan om en exklusiv rätt att vidareutnyttja handlingar av samma slag under en ny treårsperiod. En exklusiv rätt ska offentliggöras. Paragrafen reglerar inte närmare på vilket sätt detta ska ske. De närmare formerna för offentliggörandet får avgöras beroende på omständigheterna kring den aktuella exklusiva rätten. Normalt sett bör kravet kunna uppfyllas t.ex. genom att information om beviljade exklusiva rättigheter publiceras på myndighetens hemsida.

11 §

I paragrafen genomförs delvis artikel 7. Den behandlas i avsnitt 14.7.

Paragrafen innehåller bestämmelser om den information som myndigheter måste lämna om avgifter och villkor för vidareutnyttjande. Syftet med bestämmelsen är att vidareutnyttjare och potentiella vidareutnyttjare på ett enkelt sätt ska kunna informera sig om de praktiska förutsättningarna för vidareutnyttjande.

I *första stycket* föreskrivs att myndigheten ska informera om de avgifter och andra villkor, som gäller för vidareutnyttjande. Om myndigheten inte ställer upp villkor eller tar ut avgifter för vidareutnyttjande av handlingar, behöver ingen information lämnas. I de fall myndigheten ställer upp villkor och tar ut avgifter behöver information lämnas endast om de generella villkoren. Myndigheten behöver alltså inte informera om varje vidareutnyttjande som faktiskt har skett, och vilka villkor som då ställts upp. Kravet på att informationen ska lämnas elektroniskt om det är möjligt och lämpligt kan normalt fullgöras t.ex. genom att information lämnas på myndighetens webbplats. Informationen behöver inte lämnas på detta sätt om det inte är lämpligt.

Andra stycket innebär att myndigheten på begäran också ska kunna ange hur avgifter beräknas. De generella principerna för sådana avgiftsuttag måste därför fastställas. I de fall då en myndighet tar ut avgifter, vars storlek bestäms av en annan myndighet, är bestämmelsen tillämplig på den myndighet som beslutar om avgiftens storlek.

12 §

Paragrafen saknar motsvarighet i direktivet. Den behandlas i avsnitt 14.8.1.

Av paragrafen framgår att de privaträttsliga organ, som enligt 2 § andra stycket omfattas av lagen, i sin handläggning av ärenden enligt lagen ska tillämpa vissa förfarandebestämmelser i förvaltningslagen (1986:223).

13 §

I paragrafen genomförs artikel 4.1. Den behandlas i avsnitt 14.8.1.

I paragrafen föreskrivs att en begäran om vidareutnyttjande ska behandlas skyndsamt.

En begäran om vidareutnyttjande behöver inte ha någon särskild form. Den kan utformas och framställas på olika sätt beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet.

Med skyndsamt avses detsamma som i 2 kap. 12 och 13 §§ TF. Kravet gäller oavsett enligt vilka bestämmelser handlingarna tillhandahålls. Kravet på skyndsamhet innebär att en begäran om vidareutnyttjande ska hanteras så snabbt som möjligt med hänsyn till de förutsättningar som gäller i det enskilda fallet och för den berörda typen av handlingar. Även om behandlingen av en begäran om vidareutnyttjande är komplicerad och måste ske i flera steg ska den inledas utan dröjsmål och genomföras utan avbrott. Hur lång tid detta i praktiken får ta kan variera beroende på omständigheterna. Om myndigheten enligt författningskrav exempelvis behöver göra en komplicerad ändamålsprövning för att kunna behandla en begäran, så kan behandlingen av begäran ta längre tid än om inga särskilda prövningar behövs. Detta motsvarar TF:s skyndsamhetskrav vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar. Detsamma gäller om handlingen är omfattande eller komplicerad att ta fram. I sådana fall kan begäran ta förhållandevis lång tid att behandla. Ibland kan det krävas att ett avtal förhandlas fram. Det kan då ta viss tid att färdigställa det första avtalsutkastet. Även ett licenserbjudande kan ta viss tid att få fram.

Genom kraven på att avgifter och andra villkor ska fastställas i förväg förbättras förutsättningarna för myndigheten att fullgöra skyndsamhetskravet. Mer komplicerade avtal i form av t.ex. abonnemang där ett första uttag följs av periodiska eller händelsestyrda uppdateringar, kan dock inte färdigställas helt i förväg. Sådana avtal får dock inte formuleras helt i förhandlingar, utan omfattas av kravet på att villkor och avgifter ska vara kända i förväg.

14 §

I paragrafen genomförs artikel 4.3. Den behandlas i avsnitt 14.8.2.

Bestämmelserna är tillämpliga i de fall då någon begärt att få vidareutnyttja handlingar och denna begäran i någon del har avslagits. Detta förutsätter att myndigheten har utrymme att förbjuda eller begränsa vidareutnyttjande av handlingar. Ett avslag på en begäran att handlingar

ska tillhandahållas överklagas i den ordning som eventuellt föreskrivs i den författning som reglerar tillgången till handlingar.

Kraven på att ange skäl är strängare för beslut enligt denna lag, än de krav som ställs upp i förvaltningslagen (1986:223). De skäl som har bestämt utgången i ärendet ska alltid anges i ett beslut om avslag på en begäran om vidareutnyttjande. I de fall ett avslag grundas på att ett vidareutnyttjande skulle inkräkta på en tredje man tillkommande upphovsrätt eller närstående rättighet, krävs att det i skälen anges vem som är rättighetsinnehavare.

15 §

Paragrafen saknar direkt motsvarighet i direktivet. Den behandlas i avsnitt 14.9.

I *första stycket* föreskrivs att beslut som fattats enligt lagen kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Rätten att överklaga gäller inte för regeringens, Högsta domstolens, Regeringsrättens eller Riksdagens ombudsmäns beslut enligt den föreslagna lagen. Vissa domstolars beslut överklagas direkt till kammarrätten.

I *andra stycket* föreskrivs att prövningstillstånd krävs vid överklagande hos kammarrätt. Detta gäller dock inte när överklagandet sker hos kammarrätten som första instans.

16 §

Paragrafen saknar motsvarighet i direktivet. Den behandlas i avsnitt 14.9.

Av bestämmelsen framgår att privaträttsliga organ, som enligt 2 § andra stycket ska jämföras med myndigheter, i likhet med förvaltningsmyndigheter ska vara den enskildes motpart när deras beslut överklagas. För förvaltningsmyndigheter finns motsvarande bestämmelse i 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG
av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av
information från den offentliga sektorn

Prop. 2009/10:
Bilaga 1

Prop. 2009/10:
Bilaga 1

Sammanfattning av departementspromemorian Vidareutnyttjande av handlingar – genomförande av PSI-direktivet (Ds 2009:44)

Prop. 2009/10:
Bilaga 2

I promemorian föreslås hur ett korrekt genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet) kan säkerställas genom författningsreglering. Promemorian bygger på förslag som lämnats av en arbetsgrupp i regeringskansliet.

För att uppfylla PSI-direktivets krav med tillräcklig tydlighet föreslås att direktivets bestämmelser införlivas med svensk rätt genom en särskild lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. Bestämmelserna i lagen motsvarar i allt väsentligt föreskrifterna i direktivet. I några fall behövs inga nya svenska bestämmelser eftersom tydliga regler redan gäller enligt svensk lagstiftning.

Den lag som föreslås innehåller bestämmelser om villkor för vidareutnyttjande av handlingar, om hur en myndighet ska hantera en begäran om vidareutnyttjande, och hur ett beslut enligt lagen kan överklagas. Lagen gäller inte frågan om någon ska få tillgång till handlingar för vidareutnyttjande eller huruvida vidareutnyttjande är tillåtet. Detta regleras i annan lagstiftning, t.ex. tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Med vidareutnyttjande avses användning av handlingar för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna behandlas av en myndighet. Utbyte av handlingar mellan myndigheter ska inte betraktas som vidareutnyttjande, utom när handlingarna används inom en myndighets affärsverksamhet. I lagen används samma handlingsbegrepp som i tryckfrihetsförordningen.

Lagen gäller handlingar som finns hos statliga och kommunala myndigheter. Lagen är också tillämplig på vissa statliga, kommunala och enskilda organ som trots att de inte är myndigheter omfattas av tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingars offentlighet.

Lagen är inte tillämplig på handlingar hos utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitutioner som skolor, universitet, forskningsinrättningar, arkiv, bibliotek, museer, operahus och teatrar. Lagen omfattar inte heller handlingar som en myndighet tillhandahåller i sin affärsverksamhet, dvs. verksamhet som en myndighet bedriver i former och på villkor som liknar privat företagsamhet.

I PSI-direktivets artikel 5 finns bestämmelser om tillgång till handlingar i elektronisk form. Det bedöms att de befintliga svenska bestämmelserna om tillgång till handlingar i elektroniskt format, i bl.a. tryckfrihetsförordningen och andra författningar, är sådana att det inte krävs någon bestämmelse i den nya lagen för att införliva direktivet i denna del.

Lagen anger ett tak för intäkter från avgifter som en myndighet tar ut för vidareutnyttjande av handlingar. Om en myndighet får ta ut avgifter för vidareutnyttjande får de samlade avgiftsintäkterna inte överstiga de totala kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar.

Om en myndighet ställer upp villkor för vidareutnyttjande, ska villkoren vara relevanta för den typ av vidareutnyttjande som är aktuell. De ska vara icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande och får inte begränsa konkurrensen eller i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande. Om handlingar vidareutnyttjas inom en myndighet i dess egen affärsverksamhet, ska samma avgifter och andra villkor tillämpas för denna verksamhet som för andra vidareutnyttjare.

En myndighet ska informera om vilka handlingar myndigheten tillhandahåller för vidareutnyttjande samt vilka avgifter och andra villkor som gäller för vidareutnyttjandet. Informationen ska lämnas elektroniskt om det är möjligt och lämpligt. Om någon begär det ska myndigheten ange beräkningsgrunden för avgifterna. En myndighet får inte bevilja någon ensamrätt att vidareutnyttja handlingar. Myndigheten får dock efter regeringens godkännande bevilja ensamrätt när det är nödvändigt p.g.a. ett allmänt intresse. En begäran om vidareutnyttjande av handlingar ska behandlas skyndsamt. Om myndigheten avslår en begäran om vidareutnyttjande ska avslagsbeslutet alltid innehålla de skäl som har bestämt utgången. Om beslutet grundas på att vidareutnyttjandet skulle inkräkta på en immateriell rättighet, ska myndigheten ange vem som är rättsinnehavare. I alla beslut om avslag ska anges hur sökanden kan överklaga beslutet.

En myndighets beslut om villkor för vidareutnyttjande enligt den nya lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

De ekonomiska konsekvenserna av förslagen för statliga myndigheter, kommuner och landsting bedöms bli försumbara. För att PSI-direktivet och den föreslagna lagen ska få fullt genomslag hos myndigheterna krävs ytterligare åtgärder. Det föreslås att vidare insatser görs avseende kartläggning av exklusiva avtal, utarbetande av standardvillkor samt översyn av villkor och rutiner i övrigt.

Det föreslås att lagen träder i kraft den 1 juli 2010.

Lagförslag i promemorian Vidareutnyttjande av handlingar – genomförande av PSI-direktivet (Ds 2009:44)

Prop. 2009/10:175
Bilaga 3

Förslag till lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga sektorn

Härigenom föreskrivs¹ följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om villkor för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos statliga och kommunala myndigheter.

Vad som föreskrivs i denna lag ska också gälla handlingar hos de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), om handlingarna hör till den verksamhet som nämns där, samt handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Dessa organ ska vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndighet.

2 § Denna lag gäller inte för handlingar hos

1. utbildnings- eller forskningsinstitutioner, och
2. kulturinstitutioner.

Lagen gäller inte för handlingar som enligt lag eller annan författning inte får vidareutnyttjas eller som en myndighet tillhandahåller i sin affärsverksamhet.

Bestämmelserna i 4–8 §§ gäller endast handlingar eller delar av handlingar som en myndighet har gjort tillgängliga för vidareutnyttjande, och endast i den utsträckning myndigheten får ta ut avgifter eller ställa upp andra villkor för vidareutnyttjandet.

Med villkor enligt denna lag avses inte begränsningar i rätten att vidareutnyttja en handling som en myndighet är skyldig att besluta om eller som annars följer av lag eller annan författning.

Definitioner

3 § I denna lag avses med handling detsamma som i 2 kap. 3 § första stycket första meningen tryckfrihetsförordningen. Datorprogram ska dock inte anses vara handling.

Med vidareutnyttjande avses användning av handlingar för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna behandlas av en myndighet.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (EGT L 345, 31.12.2003, s. 90–96, Celex 32003L0098)

En myndighets användning av handlingar omfattas av begreppet vidareutnyttjande endast om användningen sker i myndighetens affärsverksamhet.

Prop. 2009/10:175
Bilaga 3

Avgifter

4 § Om en myndighet får ta ut avgifter för vidareutnyttjande av handlingar, får de samlade avgiftsintäkterna för vidareutnyttjande inte överstiga de totala kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar.

Villkor

5 § Villkor för vidareutnyttjande ska vara relevanta och icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. Villkoren får inte begränsa konkurrensen eller i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande.

6 § Om en myndighet vidareutnyttjar handlingar i sin affärsverksamhet ska samma avgifter och andra villkor för tillhandahållande av handlingarna tillämpas för denna verksamhet som för andra vidareutnyttjare.

7 § En myndighet får inte bevilja någon ensamrätt att vidareutnyttja handlingar, utom då det är nödvändigt för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. En sådan ensamrätt får endast beviljas efter beslut av regeringen och för en tid av högst tre år. Ett beslut eller avtal om ensamrätt ska göras tillgängligt för allmänheten.

Information om handlingar och villkor

8 § En myndighet ska informera om vilka handlingar myndigheten tillhandahåller för vidareutnyttjande, samt om avgifter och andra villkor för vidareutnyttjandet. Denna information ska lämnas elektroniskt om det är möjligt och lämpligt.

Myndigheten ska på begäran ange beräkningsgrunden för avgifterna.

Behandling av en begäran om vidareutnyttjande

9 § När ett organ som enligt 1 § andra stycket jämställs med myndighet handlägger ett ärende om vidareutnyttjande av handlingar hos organet, ska följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) tillämpas:

- 11 och 12 §§ om jäv,
- 14 § första stycket om en parts rätt att meddela sig muntligen,
- 15 § om anteckning av uppgifter,
- 16 och 17 §§ om en parts rätt att få del av uppgifter,
- 21 § om underrättelse av beslut,
- 22 § om överklagande,
- 23 och 24 §§ om hur beslut överklagas,
- 25 § om överlämnande av överklagande m.m.,

- 26 § om rättelse av skrivfel och liknande,
- 27 och 28 §§ om omprövning av beslut, och
- 30 § om överklagande av avvisningsbeslut.

10 § En begäran om vidareutnyttjande av handlingar ska behandlas skyndsamt.

Motivering av beslut

11 § Ett beslut om avslag på en begäran om vidareutnyttjande ska innehålla de skäl som har bestämt utgången i ärendet. Om beslutet grundas på att vidareutnyttjande skulle inkräkta på ett upphovsrättsligt skydd eller ett till upphovsrätten närstående skydd som tillkommer tredje man, ska myndigheten i beslutet ange vem som är rättsinnehavare, om denne är känd, eller vilken licensgivare som myndigheten fått informationen från.

Överklagande av beslut

12 § Beslut av en annan myndighet än regeringen, Högsta domstolen eller Regeringsrätten i ett enskilt fall enligt denna lag får överklagas hos förvaltningsrätten. Beslut av en förvaltningsrätt i ett ärende som har inletts där, liksom beslut av en tingsrätt eller en hovrätt, överklagas dock hos kammarrätt. Beslut av en kammarrätt i ett ärende som har inletts där överklagas hos Regeringsrätten.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande hos kammarrätt. Detta gäller inte i fråga om ärenden som har inletts hos en förvaltningsrätt, tingsrätt eller hovrätt.

13 § Om ett beslut av ett sådant organ som enligt 1 § andra stycket jämfställs med myndighet överklagas, ska organet vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet har överlämnats till domstolen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

Förteckning över remissinstanserna avseende Ds 2009:44

Prop. 2009/10:175
Bilaga 4

Efter remiss har yttranden över promemorian Vidareutnyttjande av handlingar – genomförande av PSI-direktivet (Ds 2009:44) kommit in från Riksdagens ombudsmän (JO), Hovrätten över Skåne och Blekinge, Uppsala Tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Stockholms län, Datainspektionen, Domstolsverket, Justitiekanslern, Kommerskollegium, Försäkringskassan, Läkemedelsverket, Bokföringsnämnden, Ekonomistyrningsverket, Konjunkturinstitutet, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Tullverket, Centrala Studiestödsnämnden, Statens skolinspektion, Statens skolverk, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Boverket, Kemikalieinspektionen, Lantmäteriet, Statens meteorologiska och hydrologiska institut, Bolagsverket, Konkurrensverket, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Patent- och registreringsverket, Post- och Telestyrelsen, Sjöfartsverket, Sveriges geologiska undersökning, Transportstyrelsen, Kungliga Biblioteket, Radio- och TV-verket, Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet, Statens kulturråd, Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Regelrådet, Dals-Eds kommun, Gotlands kommun, Göteborgs kommun, Karlstads kommun, Linköpings kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Norrköpings kommun, Olofströms kommun, Sigtuna kommun, Skövde kommun, Stockholms kommun, Sundbybergs kommun, Umeå kommun, Örebro kommun, Östhammars kommun, Stockholms läns landsting, Uppsala läns landsting, Jönköpings läns landsting, Folkbildningsrådet, IT och Telekomföretagen inom Almega, Stockholms Handelskammare, Svenska Bankföreningen, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Television.

Därutöver har även AAA Soliditet AB, Bisnode AB, DirektMedia, Infotorg AB, PSI Alliance, Sanocore AB, Swedish Network User's Society (SNUS) och SWEDMA yttrat sig.

Bollnäs kommun, Gävle kommun, Haparanda kommun, Högsby kommun, Hörs kommun, Lessebo kommun, Nacka kommun, Norbergs kommun, Nässjö kommun, Sollentuna kommun, Storfors kommun, Sundsvalls kommun, Tanums kommun, Tyresö kommun, Upplands Väsby kommun, Uppsala kommun, Ystads kommun, Hallands läns landsting, Jämtlands läns landsting, Norrbottens läns landsting, Södermanlands läns landsting, Västmanlands läns landsting, Näringslivets regelnämnd och Svenskt Näringsliv har beretts tillfälle att yttra sig men har avstått från det.

Sammanfattning av för denna proposition relevanta delar av betänkandet Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10)

Prop. 2009/10:175
Bilaga 5

Som grundläggande utgångspunkter för sina förslag har kommittén en analys av de utmaningar som samhällsorganisationen i framtiden kommer att ställas inför. I fokus står växande anspråk på offentliga insatser till följd av demografiska förändringar, teknisk och vetenskaplig utveckling, nya värderingar, bättre informerade medborgare och nya politiska frågor. Också globaliseringen, det europeiska samarbetet och förmågan till en vidmakthållen vital demokrati utgör utmaningar. Vidare framförs det att sektorisering är resultatet av en nödvändig, fortgående specialisering för att utveckla de offentliga verksamheterna och hantera en alltmer komplex omvärld. Sektoriseringen anses dock ha avigsidor, inte minst för individer som har behov av insatser från flera sektorer samtidigt. Också inom tillväxt- och utvecklingspolitiken och i styrningen av kommuner och landsting skapar sektoriseringen problem.

Sektoriseringen måste enligt kommittén balanseras med tvärsektorieella, territoriellt baserade arbetssätt och perspektiv. Ett tvärsektorieellt arbetssätt är en förutsättning för att kunna hävda horisontella mål som jämställdhet, hållbarhet och integration. I fokus för ansträngningarna att åstadkomma ett mer tvärsektorieellt arbetssätt står den regionala samhällsnivån. Jämfört med den nationella och den lokala nivån anses den av kommittén i dag vara oöverskådlig och splittrad, med ett stort antal aktörer med oklara och ofta överlappande uppgifter och en regionindelning som skiftar från sektor till sektor och som ytterligare försvårar samordning. Samtidigt har behovet av en fungerande regional nivå ökat, som ett sätt att åstadkomma ett tvärsektorieellt och territoriellt baserat arbetssätt. För att råda bot på dessa strukturella svagheter föreslår kommittén en ny regional samhällsorganisation med tydligare roller och uppgiftsfördelning och en gemensam regionindelning för staten och den kommunala sektorn.

Vad gäller regional utveckling har ett utvecklingsuppdrag av självstyrelsekaraktär skiljts från ett mer renodlat statligt myndighetsuppdrag. Som en följd av detta föreslås i betänkandet att landstingen ersätts av direktvalda regionkommuner med ett sammanhållet ansvar för regional utveckling och hälso- och sjukvård. Samtidigt får nya länsstyrelser, som statens företrädare i länet, i uppdrag att samordna statliga verksamheter, bedriva tillsyn och redovisa tvärsektorieella kunskapsunderlag till regeringen. En förutsättning för dessa reformer är en ny, gemensam läns- och s.k. regionkommunindelning med väsentligt färre enheter än i dag.

Den statliga styrningen av kommuner och landsting är enligt kommittén sektoriserad, dåligt samordnad och oprioriterad. Kunskapen om dess effekter anses vara bristfälliga. För att lösa dessa strukturella problem föreslås att den statliga styrningen inriktas på normering, samtidigt som användningen av andra styrmedel begränsas. Den statliga styrningen av välfärdstjänsterna bör ta tillvara de fördelar som ligger i en utvecklad

kunskapsstyrning. I betänkandet föreslås även att regeringen bör utarbeta en samlad och sektorsövergripande strategi för styrningen av den kommunala sektorn. Regeringen bör vidare låta utreda hur den nationella informationsförsörjningen för kommunala verksamheter kan utvecklas. För att förbättra samspelet föreslår kommittén en fastlagd ordning för samråd mellan staten och den kommunala sektorn.

Ansvar för uppgifter med anknytning till regional utveckling anses av kommittén vara splittrat på alltför många aktörer, och uppgiftsfördelningen varierar från län till län. Därtill är dagens länsindelning dåligt anpassad för en effektiv regional utvecklingsplanering, och regionindelningen skiljer sig åt från sektor till sektor. Kommittén vill därför föra samman ett antal uppgifter till ett bredare, mer tvärsektoriellt regionalt utvecklingsuppdrag, som ett komplement till den dominerande sektorspolitiken och som en förbindelse mellan sektorer av betydelse för hållbar utveckling och tillväxt. För att tillgodose behovet av en sammanhållen och överblickbar reglering har kommittén utarbetat ett förslag till lag om regionalt utvecklingsarbete, med fokus på regionkommunernas uppgifter.

Enligt kommitténs mening finns det ett stort behov av att ”återsamla staten”. I dag är specialisering den organiserande principen för staten och dess beslutsprocesser. Det behövs därför ett tvärsektoriellt beslutsfattande med fokus på helheter för att balansera sektoriseringskrafterna. På motsvarande sätt behövs ett territoriellt perspektiv i den statliga styrningen som balanserar de sektoriella perspektiven. En nyckelfråga är hur sektorssamordning och sektorsövergripande styrning kan åstadkommas utan att sektoriseringens förtjänster går förlorade. Också medborgarperspektivet behöver stärkas för att ge likvärdigheten starkare genomslag i den statliga styrningen och i statens egen verksamhet. Kommittén vill därför skapa en ny modell för samordning inom staten som bygger på den regionala nivån och på ett utvecklat samspel mellan Regeringskansliet, länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna. Som ett led i denna samordningsmodell ska länsstyrelserna redovisa tvärsektoriella kunskapsunderlag till regeringen. Den offentliga tillsynen behöver också samordnas i högre utsträckning än i dag. Därför ges länsstyrelserna ett samlat ansvar för tillsynen inom länet. En tillsynsdelegation inrättas vid länsstyrelsen med uppgift att samordna och planera sådan tillsyn som vänder sig mot ett och samma tillsynsobjekt. Den nya modellen ställer också krav på Regeringskansliet. En samlad översyn av Regeringskansliet bör göras för att anpassa organisation och arbetssätt till de krav som kommer att ställas på framtidens samhällsorganisation. Översynen bör bl.a. analysera erfarenheterna av EU-medlemskapet, liksom kommittéväsendets betydelse för utvecklingskraften i samhällsorganisationen.

Mindre kommuner, och då främst glesbefolkade kommuner med minskande befolkning, bedöms på sikt få problem med utförandet av komplicerade välfärdstjänster. Därför föreslår kommittén att länsstyrelserna ges i uppdrag att särskilt följa utvecklingen i länets mindre kommuner, att staten underlättar för kommuner som önskar inleda en process mot sammanläggning, en översyn görs av det kommunala utjämnningssystemet med avseende på utfall i systemet vid kommunsammanslagningar, kommuner åläggs att redovisa hur och kring

vad de samverkar med andra kommuner, samt att staten utvecklar ett informationssystem som ger en heltäckande bild av den interkommunala samverkan.

Prop. 2009/10:175
Bilaga 5

Vad gäller landstingen föreslås långtgående förändringar. Som en konsekvens av kommitténs förslag avseende hälso- och sjukvårdsfrågorna och regional utveckling föreslås att landstingen ersätts av regionkommuner. Regionkommunerna övertar landstingens uppgifter, beskattningsrätt och konstitutionella ställning och får därtill ett sammanhållet regionalt utvecklingsuppdrag.

Slutligen föreslås en indelning i sex till nio län och regionkommuner.

Följande remissinstanser har kommit in med yttranden över betänkandet: Riksdagens ombudsmän (JO), Riksrevisionen, Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), Svea hovrätt med Miljööverdomstolen, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Skåne län, Justitiekanslern (JK), Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Valmyndigheten, Datainspektionen, Kommerskollegium, Migrationsverket, Försvarsmakten, Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, Kustbevakningen, Statens haverikommission, Svenska Röda Korset Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN), Smittskyddsinstitutet, Statens folkhälsoinstitut, Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU), Barnombudsmannen (BO), Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Läkemedelsförmånsnämnden, Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam), Tullverket, Statens fastighetsverk, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Arbetsgivarverket, Lotteriinspektionen, Kammarkollegiet, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Verket för förvaltningsutveckling (Verva), Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Statens skolverk, Myndigheten för skolutveckling, Högskoleverket, Vetenskapsrådet, Stockholms universitet, Kungliga Tekniska högskolan Karolinska institutet, Södertörns högskola, Uppsala universitet, Mälardalens högskola, Örebro universitet, Linköpings universitet, Lunds universitet, Högskolan i Kalmar, Blekinge Tekniska Högskola, Växjö universitet, Göteborgs universitet, Högskolan i Borås, Karlstads universitet, Högskolan Väst, Umeå universitet, Luleå tekniska universitet, Mittuniversitetet, Stiftelsen Institutet för Framtidsstudier Statens jordbruksverk, Livsmedelsekonomiska institutet (SLI), Livsmedelsverket, Sametinget, Naturvårdsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Boverket, Lantmäteriverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Statens energimyndighet, Affärsverket svenska kraftnät, Post- och telestyrelsen (PTS), Banverket, Järnvägsstyrelsen, Vägverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), Rikstrafiken, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Luftfartsstyrelsen, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Konkurrensverket, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Skogsstyrelsen, Glesbygdverket,

Stiftelsen Norrlandsfonden, Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), Verket för innovationssystem (VINNOVA), Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS), Almi Företagspartner AB, Innovationsbron AB, Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Handikappombudsmannen, Ungdomsstyrelsen, Konsumentverket, Statens kulturråd, Konstnärsnämnden, Riksteatern, Stiftelsen Svenska riksconserter Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet, Riksutställningar, Stiftelsen Dansens Hus Stiftelsen Svenska Filminstitutet Arbetsmarknadsstyrelsen, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet), Arbetsmiljöverket, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Ale kommun, Alingsås kommun, Alvesta kommun, Aneby kommun, Arboga kommun, Arjeplogs kommun, Arvidsjaurs kommun, Arvika kommun Askersunds kommun, Avesta kommun, Bengtsfors kommun Bergs kommun, Bjurholms kommun, Bjuvs kommun Bodens kommun, Bollebygds kommun, Bollnäs kommun, Borgholms kommun, Borlänge kommun, Borås kommun, Botkyrka kommun, Boxholms kommun Bromölla kommun, Bräcke kommun, Burlövs kommun, Båstads kommun, Dals-Eds kommun, Danderyds kommun, Degerfors kommun, Dorotea kommun, Eda kommun, Ekerö kommun, Eksjö kommun, Emmaboda kommun, Enköpings kommun, Eskilstuna kommun, Eslövs kommun, Essunga kommun, Fagersta kommun, Falkenbergs kommun, Falköpings kommun, Faluns kommun, Filipstads kommun, Finspångs kommun, Flens kommun, Forshaga kommun, Färgelanda kommun, Gagnefs kommun, Gislaveds kommun, Gnesta kommun, Gnosjö kommun, Gotlands kommun, Grums kommun Grästorps kommun, Gullspångs kommun Gällivare kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Götene kommun Habo kommun, Hagfors kommun, Hallsbergs kommun, Hallstahammars kommun, Halmstads kommun, Hammarö kommun, Haninge kommun, Haparanda kommun, Heby kommun, Hedemora kommun, Helsingborgs kommun, Herrljunga kommun, Hjo kommun, Hofors kommun, Huddinge kommun, Hudiksvalls kommun, Hultsfreds kommun, Hylte kommun, Häbo kommun, Hällefors kommun, Härjedalens kommun, Härnösands kommun, Härryda kommun Hässleholms kommun, Höganäs kommun Högsby kommun, Hörby kommun, Höörs kommun, Jokkmokks kommun, Järfälla kommun Jönköpings kommun, Kalix kommun, Kalmars kommun, Karlsborgs kommun, Karlshamns kommun, Karlskoga kommun, Karlskrona kommun, Karlstads kommun, Katrineholms kommun, Kils kommun Kinda kommun, Kiruna kommun, Klippans kommun, Knivsta kommun, Kramfors kommun, Kristianstads kommun Kristinehamns kommun Krokoms kommun, Kumla kommun, Kungsbacka kommun, Kungsörs kommun, Kungälv kommun, Kävlinge kommun Köpings kommun, Laholms kommun, Landskrona kommun, Laxå kommun, Lekebergs kommun, Leksands kommun, Lerums kommun Lessebo kommun, Lidingö kommun, Lidköpings kommun Lilla Edets kommun, Lindesbergs kommun, Linköpings kommun, Ljungby kommun, Ljusdals kommun, Ljusnarsbergs kommun, Lomma kommun, Ludvika kommun, Luleå kommun, Lunds kommun, Lycksele kommun, Lysekils kommun Malmö kommun, Malungs kommun, Malå kommun,

Mariestads kommun, Markaryds kommun, Marks kommun, Melleruds kommun, Mjölby kommun, Mora kommun, Motala kommun, Mullsjö kommun, Munkedals kommun, Munkfors kommun, Mölndals kommun, Mönsterås kommun, Mörbylånga kommun, Nacka kommun, Nora kommun, Norbergs kommun, Nordanstigs kommun, Nordmalings kommun, Norrköpings kommun, Norrtälje kommun, Norsjö kommun, Nybro kommun, Nykvarns kommun, Nyköpings kommun, Nynäshamns kommun, Nässjö kommun, Ockelbo kommun, Olofströms kommun, Orsa kommun, Orusts kommun, Osby kommun, Oskarshamns kommun, Ovanåkers kommun, Oxelösunds kommun, Pajala kommun, Partille kommun, Perstorps kommun, Piteå kommun, Ragunda kommun, Robertsfors kommun, Ronneby kommun, Rättviks kommun, Sala kommun, Salems kommun, Sandvikens kommun, Sigtuna kommun, Simrishamns kommun, Sjöbo kommun, Skara kommun, Skellefteå kommun, Skinnskattebergs kommun, Skurups kommun, Skövde kommun, Smedjebackens kommun, Sollefteå kommun, Sollentuna kommun, Solna kommun, Sotenäs kommun, Staffanstorps kommun, Stenungsunds kommun, Stockholms kommun, Storfors kommun, Storumans kommun, Strängnäs kommun, Strömstads kommun, Strömsunds kommun, Sundbybergs kommun, Sundsvalls kommun, Sunne kommun, Surahammars kommun, Svalövs kommun, Svedala kommun, Svenljunga kommun, Säffle kommun, Säters kommun, Sävsjö kommun, Söderhamns kommun, Söderköpings kommun, Södertälje kommun, Sölvesborgs kommun, Tanums kommun, Tibro kommun, Tidaholms kommun, Tierps kommun, Timrå kommun, Tingsryds kommun, Tjörns kommun, Tomelilla kommun, Torsbys kommun, Torsås kommun, Tranemo kommun, Tranås kommun, Trelleborgs kommun, Trollhättans kommun, Trosa kommun, Tyresö kommun, Töreboda kommun, Uddevalla kommun, Ulricehamns kommun, Umeå kommun, Upplands-Bro kommun, Upplands Väsby kommun, Uppsala kommun, Uppvidinge kommun, Vadstena kommun, Vaggeryds kommun, Valdemarsviks kommun, Vallentuna kommun, Vansbro kommun, Vara kommun, Varbergs kommun, Vaxholms kommun, Vellinge kommun, Vetlanda kommun, Vilhelmina kommun, Vimmerby kommun, Vindelns kommun, Vingåkers kommun, Vårgårda kommun, Vänersborgs kommun, Vännäs kommun, Värmdö kommun, Värnamo kommun, Västerviks kommun, Västerås kommun, Växjö kommun, Ydre kommun, Ystads kommun, Åmåls kommun, Ånge kommun, Åre kommun, Årjängs kommun, Åsele kommun, Åstorps kommun, Åtvidabergs kommun, Älmhults kommun, Älvdalens kommun, Älvkarleby kommun, Älvsbyns kommun, Ängelholms kommun, Öckerö kommun, Ödeshögs kommun, Örebro kommun, Örkelljunga kommun, Örensköldsviks kommun, Östersunds kommun, Österåkers kommun, Östhammars kommun, Östra Göinge kommun, Överkalix kommun, Övertorneå kommun, Stockholms läns landsting, Uppsala läns landsting, Södermanlands läns landsting, Östergötlands läns landsting, Jönköpings läns landsting, Kronobergs läns landsting, Kalmar läns landsting, Blekinge läns landsting, Skåne läns landsting, Hallands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Värmlands läns landsting, Örebro läns landsting, Västmanlands läns landsting, Dalarnas läns landsting, Gävleborgs läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Jämtlands läns landsting, Västerbottens

läns landsting, Norrbottens läns landsting, Amatörkulturens samrådsgrupp, Avfall Sverige, Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS), Centrum för regionalvetenskap (CERUM), Folkhälsoinstitutet Hela Sverige ska leva, Forum för frivilligt socialt arbete, Förbundet unga rörelsehindrade, Föreningen Norden, Företagarna, Handikappförbundets samarbetsorgan (HSO), Kommunforskning i Västsverige, Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS), Kontaktnätet – Riksorganisation för ideella kulturföreningar, Kungliga Vetenskapsakademien, Landsorganisationen i Sverige (LO), Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU), Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Länsteatrarna i Sverige, Näringslivets Regelnämnd, Pensionärernas riksorganisation (PRO), Samverkansorganet i Blekinge län (Region Blekinge), Samverkansorganet i Dalarnas län (Region Dalarna), Samverkansorganet i Hallands län (Region Halland), Samverkansorganet i Värmlands län, Samverkansorganet i Kalmar län, Samverkansorganet i Gävleborgs län, Samverkansorganet i Jönköpings län, Samverkansorganet i Kronobergs län, Samverkansorganet i Södermanlands län, Samverkansorganet i Uppsala län, Samverkansorganet i Örebro län, Samverkansorganet i Östergötlands län, Riksförbundet för hjälp åt narkotika- och läkemedelsberoende (RFHL), Riksförbundet Föräldraföreningen Mot Narkotika (FMN), Riksförbundet Sveriges museer, Rädda Barnen, SIOS – Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige, Skandinaviska institutet för social och offentlig ekonomi (SISE), SmåKom-nätverket, Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (SCORE), Stockholms stadsmision, Stockholms Äldrecentrum, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS), Svensk Fjärrvärme AB, Svensk Scenkonst, Svenska Bussbranschens Riksförbund, Svenska Handelskammarförbundet, Svenska Jägareförbundet, Svenska Kyrkan, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenskt Näringsliv, Svenskt Vatten AB, Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco), Sveriges hembygdsförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Pensionärsförbund (SPF), Sveriges Riksidrottsförbund, Synskadades Riksförbund (SRF), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Världsnaturfonden. Följande instanser har lämnat yttranden på eget initiativ: Afasiförbundet i Sverige, Akademikerförbundet SSR, Akademiska sjukhuset i Uppsala, Universitetssjukhuset i Örebro, Allians för Ragunda, Bergspartiet i Bergs kommun, Brunflo Hembygdsförening, Centerpartiet i Blekinge, Centerpartiet kommunkrets i Borgholms kommun, Centerpartiet Dalarna, Centerpartiet i Jämtlands län, Centerpartiet i Kungälv, Centerpartiet i Örebro län, Centerpartiet Kronoberg, Norrbottens distrikt av Centerpartiet, Centrum för kommunstrategiska studier (CKS), Companion - Kooperativ Utveckling Sverige, DIK, Drevvikenpartiet, Folkpartiet liberalerna i Gävleborg, Folkpartiet liberalerna i Västernorrland, Folkpartiet Liberalerna Västmanland, Folkpartiet Liberalernas länsförbund i Kalmar län, Folkpartiets länsförbund på Gotland, Folkpartiet liberalernas länsförbund i Skåne, Blekinge och Kronobergs län, Folkpartiets Kommunförening, Älmhult, Fyrbodals kommunalförbund, Förbundet Sveriges Arbetsterapeuter (FSA), Föreningen för miljönämnderna i de större kommunerna (MISK), Föreningen Kommunala Mijöchefer, Föreningen

Norden, Jämtlands Distriktet, Föreningen Sveriges Socialchefer, Göteborgs stad Överförmyndarnämnden, Göteborgsregionens kommunalförbund (GR), Handelskammaren Jönköpings län, Handelskammaren Mälardalen, Handelskammaren Värmland, Heimbygdas Lokalhistoriska Kommitté inom Heimbygda, Hembygdsförbund för Jämtlands län, Heimbygda, Hembygdsförbund för Jämtlands län, Härnösands socialdemokratiska arbetarekommun, Höglandets kommunalförbund, Högskolan i Gävle, Intresseföreningen Bergslaget, Jusek, Kommunförbundet Norrbotten, Kommunförbundet Skåne, Kommunförbundet Stockholms län, Kristdemokraterna Dalarna, Kristdemokraterna i Blekinge, Kristdemokraterna i Gävleborg, Kristdemokraterna i Västmanlands län, Kristdemokraterna i Östergötland, Lokala Saco-föreningen vid Miljöförvaltningen, Stockholms kommun, Läkemedelsindustriföreningen (LIF), Läns museernas samarbetsråd, Länstrafiken Mälardalen AB, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund, Miljönämndspresidierna i Sjuhäradsregionen, Miljöpartiet de Gröna i Jämtlands län, Miljöpartiet de Gröna i Kronobergs län, Miljöpartiet de Gröna i Sörmland, Miljöpartiet de Gröna i Östergötland, Miljöpartiet de Gröna i Västernorrland, Miljöpartiet i Flen, Miljöpartiet Västmanland, Moderata samlingspartiet, Jämtlands län, Moderaterna i Kils kommun, Moderaterna i Norrbottens län, Moderaterna i Västmanland, Moderaterna Mora, Morapartiet och Dalarnas sjukvårdsparti, Musikarrangörer i samverkan (MAIS), Naturvetareförbundet, Neurologiskt handikappades riksförbund, Norrbottens sjukvårdsparti, Intresseorganisationen Norrlandsförbundet, Kommunalförbundet Norrlandstingens regionförbund, Privattandläkarna, Kommunalförbundet Region Siljan, Riksförbundet för trafik- olycksfalls- och polioskadade, Riksteatern Jönköpings län, Ronny Svensson, Leksand, SAFE (Solidaritet - Arbeta - Fred - Ekologi), Sjukhusläkarföreningen, Sjukvårdspartiet i Sverige, Socialdemokraterna i Jämtlands län, Socialdemokraterna i Norrbotten, Socialdemokraterna i Uppsala län, Socialdemokraterna i Västerbotten, Socialdemokraterna i Västmanland, ST inom länsstyrelserna, Stiftelsen Skånsk Framtid, Stockholms Handelskammare, Swedish Standards Institute (SIS), Svenska OCD-förbunde ANANKE, Sveriges Arkitekter, Sveriges läkarförbund, Sveriges länsbibliotekarier (SLB), Sveriges Pensionärers Riksförbund (SPRF), Sveriges Tandläkarförbund, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), Sydsvenska Industri- och handelskammaren, Södermöre Socialdemokratiska förening i Kalmar Arbetarekommun, Talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB), Umeå Arbetarekommun, Uppsala BIO, Utbildningsgruppen vid Göteborgsregionens kommunalförbund, Vänsterpartiet, Vänsterpartiets kommunala grupp i Växjö kommun, Vänsterpartiet Storstockholm, Vänsterpartiet Gävleborg, Vänsterpartiets regionfullmäktigegrupp i Västra Götalandsregionen, Västerås kommuns miljö- och konsumentnämnd, Den ideella föreningen Västmanlands Kommuner och Landsting, Västsvenska Industri- och Handelskammaren, Yrkesföreningen Miljö- och Hälsa, Ölandspartiet i Borgholms kommun, Östsvenska handelskammaren.

Sammanfattning av för denna proposition relevanta delar av betänkandet Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118)

Myndigheternas konkurrensutsatta verksamhet

Kommittén föreslår att det i lag införs en huvudregel om att statliga myndigheter inte får sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad. Regeringen ska kunna besluta om undantag från huvudregeln. Myndigheter ska särredovisa säljverksamhetens intäkter och kostnader.

Styrningen av förvaltningen – lag om statlig förvaltning

Kommittén bedömer att vissa frågor om den statliga förvaltningen är så viktiga för folkstyrelsens förverkligande att riksdagen bör besluta om grunderna. Bestämmelserna om förvaltningsmyndigheternas verksamhet bör präglas av stabilitet och långsiktighet. Därför bör lagform användas för att reglera grunderna för statsmakternas styrning av myndigheterna. En lag om statlig förvaltning bör bl.a. innehålla bestämmelser om myndigheternas konkurrensutsatta verksamhet och medverkan i EU-arbetet, principer för god förvaltning, regeringens styrning av myndigheterna, beredningskrav vid utnämningar, förutsättningarna för att bilda nya myndigheter samt myndigheternas ledningsformer.

EU-medlemskapets följder för den statliga förvaltningen

Kommittén föreslår att det bör regleras i lag i vilken ordning som regeringen kan delegera uppgiften att företräda Sverige. Även andra grundläggande bestämmelser om EU-arbetet bör finnas i lag. Tillämpningsregler för EU-arbetet bör föreskrivas i förordning i stället för som nu i interna cirkulär i Regeringskansliet.

EU-arbetet bör i högre grad inriktas på tidiga initiativ. Strategier och arbetssätt bör utvecklas och problem förknippade med införlivande av EG-rättsakter åtgärdas.

Strategisk kompetensförsörjning och värdegrund för statsförvaltningen

Enligt kommittén är rekrytering och kompetensutveckling av chefer samt nyrekrytering av medarbetare viktigast för den strategiska kompetensförsörjningen. Kompetensbehovet bör ses över och analyseras i ljuset av de förändringar som statsförvaltningen genomgår.

De statligt anställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen samt i rollen som statstjänsteman. Frågor om etik och innehåll i statstjänstemannarollen bör lyftas fram och fortlöpande diskuteras inom myndigheterna. Värdekonflikter måste uppmärksammas. Regeringen bör dokumentera och sammanställa den gemensamma värdegrunden för alla anställda i statsförvaltningen.

Kommittén föreslår att regeringen utvidgar produktivitetstrycket på myndigheternas förvaltningskostnader till att även omfatta avgiftsfinansierad verksamhet och att regeringen bjuder in det privata näringslivet att lämna förslag på att driva statliga verksamheter genom s.k. utmaningsrätt. Kommittén föreslår vidare att regeringen tar initiativ till gemensamma koncentrerade administrativa lösningar för myndigheterna. Begränsningarna av myndigheternas anslagssparande bör tas bort och anslag bör kunna beslutas för längre tid än ett år.

Sammanfattning av delbetänkandet Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter (SOU 2007:107)

Kommittén anser att begränsningar av myndigheternas opinionsbildande verksamhet främst är en styrningsfråga och att omfattning och inriktning av myndigheternas informationsuppgifter bör regleras i myndigheternas instruktioner. För vissa tidsbegränsade eller i något avseende kontroversiella informationsinsatser kan man överväga att genomföra dessa inom ramen för kommittéväsendet. I politiskt kontroversiella frågor som står inför ett avgörande bör myndigheterna inte bedriva opinionsbildning. Sådan opinionsbildning är en fråga för de politiska partierna och intresseorganisationer.

Myndigheternas informationsverksamhet ska präglas saklighet och opartiskhet vilket måste beaktas vid utformningen av informationsinsatserna. Det handlar till stor del om att tillämpa omdöme och god förvaltningssed.

Förteckning över remissinstanserna avseende SOU 2008:118

Prop. 2009/10:175
Bilaga 8

Remissyttranden över Förvaltningskommitténs betänkande Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 208:118) har avgetts av:

Svenska institutet för europapolitiska studier, Justitiekanslern, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Datainspektionen, Rättsmedicinalverket, Migrationsverket, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete, Nordiska Afrikainstitutet, Styrelsen för ackreditering och kontroll, Kommerskollegium, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Läkemiddelverket, Smittskyddsinstitutet, Statens folkhälsoinstitut, Statens beredning för medicinsk utvärdering, Statens institutionsstyrelse, Myndigheten för handikappolitisk samordning, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Riksgäldskontoret, Tullverket, Statens fastighetsverk, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Fortifikationsverket, Arbetsgivarverket, Kompetensrådet för utveckling i staten, Kammarkollegiet, Statens pensionsverk, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Dalarnas, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, Statens skolverk, Skolinspektionen, Högskoleverket, Verket för högskoleservice, Vetenskapsrådet, Stockholms universitet, Kungliga Tekniska högskolan, Karolinska institutet, Lunds universitet, Malmö högskola, Mälardalens högskola, Luleå tekniska universitet, Centrala studiestödsnämnden, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, Livsmedelsverket, Fiskeriverket, Sametinget, Sveriges lantbruksuniversitet, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Statens geotekniska institut, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Boverket, Lantmäteriet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad, Post- och telestyrelsen, Banverket, Transportstyrelsen, Vägverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Konkurrensverket, Patent- och registreringsverket, Bolagsverket, Verket för innovationssystem, Affärsverket svenska kraftnät, Statens energimyndighet, Energimarknadsinspektionen, Diskrimineringsombudsmannen, Konsumentverket, Allmänna reklamationsverket, Statens kulturråd, Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet, Naturhistoriska riksmuseet, Svenska ESF-rådet, Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Förvaltningslagsutredningen, Täby, Eskilstuna, Kumla, Mörbylånga, Sigtuna, Söderköpings, Arjeplogs, Bräcke, Lycksele, Rättviks, Gnosjö, Hofors och Olofströms kommun,

Sveriges Kommuner och Landsting, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Almega, Näringslivets Regelnämnd, Stockholms Handelskammare, Landsorganisationen, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges akademikers centralorganisation, Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Stiftelsen Fritt Näringsliv/Timbro, Stiftelsen Den Nya Välfärden, Hela Sverige ska leva, Pliktverket, Konjunkturinstitutet, Uppsala universitet, Göteborgs universitet, Örebro universitet, Statens museer för världskultur, Statens historiska museer, Livrustkammaren, Skoklosters slott och Hallwylska museet, Statens försvarshistoriska museer, Arkitekturmuseet, Moderna museet, Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde, Riksrevisionen, Saco-S, ST, ST inom Lantmäteriet, Landcon AB, Bisnode, NAI Svefa, Torbjörn Bergman.

Sammanfattning av för denna proposition relevanta delar av betänkandet Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning (SOU 2007:75)

Utredningens syn på styrningen bygger på att förvaltningens primära uppgift är att förverkliga regeringens politik och att regeringen har att omvandla politiska ambitioner till konkreta uppdrag för myndigheterna. Dessa bör formuleras så att respektive myndighet själv råder över eller har rimliga möjligheter att genom olika åtgärder kunna lyckas med uppdraget. Verksamheter och myndigheter är olika. Styrsystemet bör därför göra det möjligt för politikerna att styra på ett varierat sätt. Utredningens synsätt konkretiseras i ett antal förslag till förbättringar av styrningen. Detta får konsekvenser både för regeringen och för myndigheterna. Inte minst inom Regeringskansliet kommer det att skapa förutsättningar för en förskjutning från rutinmässiga arbetsuppgifter till långsiktiga och strategiska uppgifter. Fokus i styrningen läggs på verksamheterna snarare än myndigheterna. Att ge regeringen råd och stöd i styrningen av verksamheter och myndigheter blir en strategisk och allt viktigare uppgift för tjänstemännen i Regeringskansliet.

Två grundfrågor

Utredningen formulerar två grundfrågor utifrån utredningens direktiv.

1. Hur ska regeringen styra och kontrollera sin förvaltning för att denna på bästa sätt ska förverkliga regeringens politik?
2. Vilken information kan och bör tas fram om statlig verksamhet, vilka krav kan ställas på informationen och vem ska ta fram den?

Målets roll

Utredningen betonar att myndigheterna har inrättats för att sköta vissa verksamheter. Därmed inte sagt att dessa verksamheter skulle sakna övergripande mål. Uppgifter som myndigheterna tilldelats är dock ett uttryck för politikernas syn på och antaganden om att vissa verksamheter kan bidra till att uppfylla dessa övergripande mål. Den politiska viljeinriktningen formuleras ofta genom visionära eller övergripande mål men lämpar sig inte för den konkreta styrningen av myndigheterna. Det betyder att en central del av arbetet inom Regeringskansliet måste vara att göra analyser av hur dessa övergripande mål kan översättas till uppdrag till myndigheterna. Myndigheterna har att genomföra detta uppdrag oavsett om regeringen väljer att uttrycka det i termer av prestationer eller i termer av – mer eller mindre – närliggande effekter. Hur uppdraget formuleras är något som måste variera från myndighet till myndighet. Det måste dock formuleras så att det kan realiseras inom ramen för myndighetens befogenheter.

Samband mellan olika verksamheter

Samordningen mellan myndigheter försvåras ibland av alltför starkt fokus på de enskilda myndigheterna utan hänsyn till att en enskild myndighets verksamhet i bland utgör ett led i en process i vilken flera myndigheter deltar. Men det faktum att många verksamheter har gemensamma mål motiverar inte med automatik en samordning. Styrningen och arbetsformerna inom Regeringskansliet måste vara sådana att de stödjer och inte motverkar samordning mellan myndigheter. Analyser av vilka verksamheter som kan bidra till olika politiska mål bör ske ad hoc och i former som är ändamålsenliga för regeringen.

Budgetprocessens begränsningar

Styrsystemet har präglats av en föreställning om att det skulle vara möjligt att ompröva den statliga verksamheten inom ramen för den årliga budgetprocessen. Även om få inom Regeringskansliet och hos myndigheterna upplever detta som realistiskt, står det klart att denna föreställning haft betydelse när olika reformer av styrningen föreslagits och genomförts. Det har bidragit till kortsiktighet i styrningen samt till att orimliga och uniforma informationskrav ställts på myndigheterna. Föreställningen att hela den statliga verksamheten ska prövas i budgetprocessen är orealistisk. Inte heller kan det förväntas att omfattande omprövningar normalt görs inom ramen för den årliga budgetprocessen.

Informella kontakter – en del av styrningen

De beslut genom vilka regeringen formellt binder myndigheternas handlande fattas av regeringen som kollektiv. Informella kontakter mellan Regeringskansliet och dess myndigheter är ofrånkomliga och önskvärda samt ett viktigt inslag för att styra och utbyta information. Ett centralt inslag är mål- och resultatdialogen mellan den politiska ledningen och myndighetsledningarna. Skillnader mellan olika områden är betydande i fråga om informella kontakter, bl.a. till följd av behovet och intensiteten i kontakterna med EU och vilken politisk betydelse olika verksamheter tillmätts.

Politikens kunskapsunderlag

I uppföljningar och utvärderingar är det möjligt att ställa ett näst intill obegränsat antal frågor. Möjligheterna att besvara dessa frågor varierar. Det är ofta möjligt, trots att mer tekniska svårigheter kan uppträda, att besvara frågor som handlar om utvecklingen av olika prestationer eller av olika yttre förhållanden. Det finns anledning att ställa helt olika krav på information beroende på hur den ska användas. Olika sorters information bör beställas och tas fram på olika sätt och ha olika producenter. Myndigheterna ska informera regeringen om hur de genomfört sitt uppdrag.

Utifrån sin grundsyn och sina ställningstaganden lägger utredningen fram bl.a. följande förslag.

- Styrningen ska bejaka skillnader mellan myndigheter och verksamheter. Mer kraft kan då i stället ägnas åt strategisk styrning som är inriktad på hur olika myndigheters verksamhet sammantaget kan bidra till att politiska strävanden kan förverkligas.
- Instruktionen ska vara det centrala dokumentet för regeringens styrning av myndigheterna. I myndighetens instruktion bör regeringen ange de uppgifter den tilldelat myndigheten för att nå de mål regeringen åsyftar med myndighetens verksamhet.
- De informella kontakterna kan utvecklas vidare och i vissa fall även ”semiinstitutionaliseras”. Formerna för informella kontakter bör diskuteras mellan departement och myndigheter. Osäkerheter om informella kontakter måste undanröjas bl.a. genom utbildningsinsatser.
- Underlag för omprövningar av en eller flera myndigheters uppdrag bör i huvudsak tas fram utanför den berörda myndigheten/myndigheterna. Sådana omprövningar bör aktualiseras ad hoc. När mera genomgripande omprövningar aktualiseras bör dessa underlättas genom att det ställs högre krav på Regeringskansliets förmåga att identifiera var relevant kunskap finns.
- Förutsättningarna för omprövningar bör förbättras. När det däremot gäller mera genomgripande omprövningar av t.ex. mål och medel på ett område krävs att Regeringskansliet bättre än i dag kan bistå politikerna med underlag. Detta är också en naturlig uppgift för Regeringskansliet, som en del av det dagliga arbetet.

Förteckning över remissinstanserna avseende SOU 2007:75

Prop. 2009/10:175
Bilaga 10

Remissyttranden över betänkandet Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning (SOU 2007:75) har avgetts av:

Riksdagens ombudsmän (JO), Riksrevisionen, Svea hovrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Justitiekanslern, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Migrationsverket, Datainspektionen, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Svenska institutet, Kommerskollegium, Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Styrelsen för psykologiskt försvar, Kustbevakningen, Totalförvarets forskningsinstitut, Totalförvarets pliktverk, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Läkeemedelsverket, Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, Smittskyddsinstitutet, Statens Folkhälsoinstitut, Statens institutionsstyrelse, Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam), Barnombudsmannen, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Riksgäldskontoret, Tullverket, Statens fastighetsverk, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Fortifikationsverket, Arbetsgivarverket, Kammarkollegiet, Statskontoret, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Statens skolverk, Högskoleverket, Vetenskapsrådet, Centrala studiestödsnämnden, Stockholms universitet, Södertörns högskola, Uppsala universitet, Högskolan Dalarna, Linköping universitet, Lunds universitet, Företagsekonomiska institutionen, Ekonomihögskolan Lunds universitet, Malmö högskola, Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, Umeå universitet, Chalmers tekniska högskola, Konstnärnämnden, Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet, Statens historiska museer, Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde, Naturhistoriska riksmuseet, Statens maritima museer, Statens museer för världskultur, Radio- och TV-verket, Statens Jordbruksverk, Livsmedelsverket, Fiskeriverket, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Statens Strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftsinspektion, Statens geotekniska institut, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Boverket, Lantmäteriverket, Affärsverket svenska kraftnät, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Post- och telestyrelsen, Banverket, Järnvägsstyrelsen, Vägverket, Rikstrafiken, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Luftfartsstyrelsen, Konkurrensverket, Skogsstyrelsen, Bolagsverket, Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS), Statens järnvägar, Statens energimyndighet, Ungdomsstyrelsen, Konsumentverket med Konsumentombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Statens kulturråd, Moderna Museet, Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS), Stockholm centrum för forskning om offentlig sektor (SCORE), Sveriges Kommuner och

Landsting, Svenskt Näringsliv, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO)

Prop. 2009/10:
Bilaga 10

Sammanfattning av för denna proposition relevanta delar av betänkandet Styr samverkan – för bättre service till medborgarna (SOU 2008:97)

Struktur för tillgänglig service

Etableringen av statliga servicekontor bör ske i samråd med berörda kommuner. Regeringen bör uppdra åt Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket att inleda sådant samråd.

Ett nät av lokala servicekontor bör vara basen för den offentliga servicen i landet. Kommunala och statliga funktioner bör så långt möjligt samlokaliseras. Kontorsstrukturen bör kompletteras med servicepunkter, där myndigheter kan kontaktas med tekniska hjälpmedel. Detta är speciellt viktigt i gles- och landsbygd. Servicepunkter kan exempelvis vara lokaliserade i offentliga lokaler, hembygdsgårdar eller lanthandelsbutiker. De bör vara utrustade med dator och kundarbetsplats. En ny funktion som auktoriserad servicevägledare bör utvecklas för att lotsa medborgarna rätt i den offentliga förvaltningen. Möjligheterna att nyttja lantbrevbärarna i Posten AB som mobila servicepunkter och servicevägledare bör utredas vidare.

Styrning av service i samverkan

Regeringen bör sätta övergripande, förvaltningspolitiskt grundade, mål för myndigheternas verksamhet, tillgänglighet och service. Detta innefattar mål för statens närvaro på olika platser och med vilken grad av service och en tydlig anvisning om hur regeringen förväntar sig att myndigheterna ska samverka. Kommuners och statliga myndigheters planerings- och styrningsprocesser bör samordnas i de delar som avser tillgång till offentliga tjänster.

Länsstyrelsen bör ansvara för att inom länet samordna den statliga och kommunala servicen och ge regeringen det underlag som krävs för att besluta om den statliga servicen.

IT som verktyg i servicekanaler

Servicepunkter inom exempelvis lanthandel bör utrustas med teknisk utrustning som möjliggör öga-mot-öga kontakt mellan medborgaren och tjänstemän vid myndigheterna. Medborgarna bör på ett enkelt sätt få tillgång till information om alla sina kontakter med den offentliga förvaltningen och om alla de uppgifter som förvaltningen har om medborgaren. Ett gemensamt koncept för ”min sida” gällande hela den offentliga förvaltningen bör utvecklas.

Förteckning över remissinstanserna avseende SOU 2008:97

Prop. 2009/10:175
Bilaga 12

Remissyttranden över betänkandet Styr samverkan – för bättre service till medborgarna (SOU 2008:97) har avgetts av:

Rikspolisstyrelsen, Migrationsverket, Datainspektionen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Arbetsgivarverket, Kammarkollegiet, Statskontoret, Länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Hallands, Västra Götalands, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Dalarnas, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, Högskoleverket, Centrala studiestödsnämnden, Statens Jordbruksnämnd, Fiskeriverket, Boverket, Lantmäteriet, Post- och telestyrelsen, Bolagsverket, Lantmäteriet, Post- och telestyrelsen, Bolagsverket, Glesbygdsverket, Verket för näringslivsutveckling, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Konsumentverket, Handikappombudsmannen, Riksarkivet, Rådet för europeiska socialfonden i Sverige, Arbetsförmedlingen, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Pensionsmyndighetsutredningen, Transportstyrelsen, Botkyrka, Haninge, Huddinge, Nynäshamns, Sollentuna, Stockholms, Södertälje, Heby, Tierp, Östhammars, Oxelösunds, Linköpings, Ydre, Åtvidabergs, Jönköpings, Gislaves, Ljungby, Tingsryd, Växjö, Högsby, Oskarshamns, Olofströms, Eslövs, Helsingborgs, Kristianstads, Landskrona, Lomma, Malmö, Simrishamns, Halmstads, Borås, Dals-Eds, Göteborgs, Gullspångs, Mölndals, Partille, Svenljunga, Trollhättans, Vänersborgs, Åmåls, Torsby, Örebro, Älvdalens, Hofors, Söderhamns, Kramfors, Sundsvalls, Krokoms, Dorotea, Storumans, Umeå, Vilhelmina, Gällivare och Kiruna kommun, Jönköpings, Kalmar, Västra Götalands, Dalarnas och Norrbottens läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Företagarförbundet, Landsorganisationen, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges akademikers centralorganisation, Hela Sverige ska leva, Småkom, Föreningen landsbygdshandelns främjande, Skärgårdarnas riksförbund, Bygdegårdarnas riksförbund, Våra gårdar, Folkets hus och parker, Sveriges hembygdsförbund, Sveriges civilförsvarsförbund, Handikappförbundens samarbetsorgan, Sveriges pensionärsförbund, Sveriges pensionärers riksförbund, Posten AB, Samordningsförbunden Botkyrka, Göteborg Hisingen, RAR i Södermanland, Skellefteå och Strömsund, Essunga och Vingåkers kommun, Folkbildningsrådet, Synskadades riksförbund, Folkbildningsförbundet, SOS Alarm, Svensk biblioteksforening, Region Dalarna.

Sammanfattning av för denna proposition relevanta delar av betänkandet Ett stabsstöd i tiden (SOU 2008:22)

Utredningen föreslår sammanfattningsvis att regeringens stöd när det gäller uppföljning och utvärdering bör utvecklas genom att Statskontoret tillförs ytterligare uppgifter. Dess roll som regeringens primära utredningsresurs bör tydliggöras. Statskontoret bör vidare ges ytterligare uppgifter inom uppföljningen av förvaltningspolitiken och kompetensförsörjningen i staten genom att uppgifter överförs från Verva.

Utredningen föreslår att Verva avvecklas från och med år 2009. Utredningen gjorde bedömningen att Verva givits ett svårt uppdrag och inte fått rätt förutsättningar för att möta de krav som ställs. Betydande effektiviseringsvinster bör istället kunna uppnås både ekonomiskt och verksamhetsmässigt, om uppgifterna utförs i andra organisatoriska former. Utredningen anser också att regeringens ansvar för policyutveckling när det gäller strategisk kompetensförsörjning, kvalitetsarbetet och verksamhetsutveckling renodlas. Ett råd för detta ändamål bör inrättas.

För att säkerställa EU-revisionens finansiella oberoende föreslår utredningen att en självständig besluträtt införs.

Utredningen föreslår att en förvaltningsdelegation inrättas under regeringen för att samordna och utveckla förverkligandet av e-handlingsplanen. Normeringsarbetet inom området e-förvaltning knyts till förverkligandet av regeringens e-handlingsplan och blir ett ansvar direkt för regeringen. De föreslår också att vissa förvaltningspolitiskt prioriterade utbildningar m.m. flyttas till Regeringskansliet från Verva samt att verksamheten kring lagrummet och rättsinformationen bör inordnas i Domstolsverket.

Förteckning över remissinstanserna avseende SOU 2008:22

Prop. 2009/10:
Bilaga 14

Remissyttranden över Stabsutredningens betänkande Ett stabstödj i tiden (SOU 2080:22) har avgetts av:

Riksrevisionen, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Datainspektionen, Svenska Institutet, Kommerskollegium, Försvarets materielverk, Krisberedskapsmyndigheten, Försvarshögskolan, Försäkringskassan, Myndigheten för handikappolitisk samordning, Arvfondsdelegationen, Riksgäldskontoret, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Konjunkturinstitutet, Arbetsgivarverket, Kammarkollegiet, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Verket för förvaltningsutveckling, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Högskoleverket, Verket för högskoleservice, Centrala studiestödsnämnden, Stockholms universitet (Score), Uppsala universitet, Jordbruksverket, Post- och telestyrelsen, Banverket, Vägverket, Konkurrensverket, Verket för näringslivsutveckling, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, Arbetsförmedlingen, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Landsorganisationen i Sverige, Svenska Akademikers Centralorganisation, Svenskt Näringsliv, Sveriges kommuner och landsting, Tjänstemännens centralorganisation, Kronofogdemyndigheten. Övriga: SIPU AB, Svensk biblioteksförning, Verket för innovationssystem, Sveriges auktoriserade utbildningsföretag.

Sammanfattning av departementspromemorian Koncentration av länsstyrelseverksamhet (Ds 2007:28)

Utredningen definierar kärnverksamhet som alla typer av verksamhet som länsstyrelserna ska bedriva enligt särskilda bestämmelser i författningar. Med koncentration avses att dessa länsstyrelser fullgör verksamheten även i andra län än det egna.

Utredningen presenterar en vägledning för att bedöma lämpligheten i att koncentrera en verksamhet. Vägledningen formuleras som ett antal kriterier som verksamheten bör prövas emot. Med utgångspunkt i kriterierna görs bedömningen att det är mer motiverat att koncentrera en verksamhet som kännetecknas av att den har:

- Behov av likformigt utförande (jämfört med en verksamhet som bör anpassas efter länets förutsättningar)
- Begränsat samband med länsstyrelsens övriga kärnverksamhet
- Begränsad betydelse för länsstyrelsens uppdrag enligt 2 § länsstyrelseinstruktionen
- Låg besöksfrekvens
- Få externa besök
- Begränsat behov av lokalkännedom
- Liten omfattning och hög komplexitet

Utredningens kriterier bedöms dock kunna komma i konflikt med varandra och har delvis en inbördes rangordning. Utredningens rangordning innebär att nedanstående kriterier ska vara uppfyllda för att utredningen ska anse att koncentration är motiverad. Verksamheten ska:

- Utföras likformigt
- Ha begränsat samband med länsstyrelsens övriga kärnverksamhet
- Ha begränsad betydelse för länsstyrelsens uppdrag enligt 2 § länsstyrelseinstruktionen.

Övriga kriterier bör enligt utredningen vara uppfyllda för att verksamheten ska lämpa sig för koncentration.

Förslag om verksamhet som kan koncentreras

Med utgångspunkt i ovannämnda vägledning och kriterier analyserar utredningen länsstyrelsernas kärnverksamheter. Analysen har gjorts i samråd med företrädare för tio olika länsstyrelser, vissa sektorsmyndigheter och, finansdepartementets länsstyrelsenhet. Utredningen föreslår koncentration av länsstyrelsernas verksamhet inom följande områden:

- Medborgarskap
- Överförmyndare
- Begravningsfrågor
- Pantlåneverksamhet

- Frågor enligt aktiebolagslagen, lagen om ekonomiska föreningar m.fl.
- Bilskrotning
- Ensamrätt till sjunket gods
- Stiftelser
- Lönegaranti
- Deponerade medel
- Allmänna arvsfonden
- Åborätt och allmänningar
- Allmän kameraövervakning
- Bevakningsföretag.
- Lotterier, bingo m.m.
- Stöd till boende
- Mineral- och torvfyndigheter
- Transport av avfall och farligt avfall
- Bitillsyn
- Alkohol- och tobaksärenden

Utredningens bedömning är att koncentration av länsstyrelseverksamhet – när den är motiverad - konsekvent bör göras till ett bestämt antal länsstyrelser. Jämfört med alternativet flexibel koncentration, dvs. att utifrån varje enskild verksamhets förutsättningar eller något slags rättvisepincip besluta vilken eller vilka länsstyrelser som ska bli föremål för koncentration, innebär konsekvent koncentration större tydlighet. Denna tydlighet anses vara till fördel för kommuner, landsting och andra myndigheter

samt för enskilda medborgare som har kontakter med länsstyrelserna. Den förbättrar också enligt utredningen regeringens möjligheter att styra länsstyrelserna och länsstyrelseorganisationens kapacitet att ta emot nya uppgifter på förvaltningsområdet.

Enligt direktiven ska utredningen beakta Ansvarskommitténs förslag. Det innebär att koncentration som huvudregel görs till 6–9 utpekade länsstyrelser. Delvis med utgångspunkt i Ansvarskommitténs förslag gör utredningen bedömningen att sju länsområden, vart och ett bestående av flera län, bör utgöra utgångspunkt för koncentration. Avsikten har varit att identifiera ett antal områden som dels svarar mot Ansvarskommitténs förslag och dels väsentligt reducerar antalet ansvariga länsstyrelser, men som inte medför alltför långa avstånd till länsstyrelsen. Inom vart och ett av dessa områden kommer en länsstyrelse att ha ett utpekat ansvar för de koncentrerade verksamheterna. Utredningen gör vidare bedömningen att den ansvariga länsstyrelsen huvudsakligen bör vara den som – i jämförelse med övriga länsstyrelser i området – har den mest omfattande verksamheten. Det bakomliggande antagandet görs utifrån att ju större länsstyrelsen är, desto större är dess förutsättningar att använda och, i den utsträckning det behövs, komplettera befintlig kompetens till de koncentrerade verksamheterna.

I utredningen föreslås, utifrån ovan nämnda resonemang, följande länsstyrelser:

- Länsstyrelsen i Norrbottens län ges ansvar för berörda verksamheter i Norrbottens och Västerbottens län.

- Länsstyrelsen i Västernorrlands län ges ansvar för berörda verksamheter i Västernorrlands och Jämtlands län.
- Länsstyrelsen i Dalarnas län ges ansvar för berörda verksamheter i Dalarnas, Gävleborgs, Örebro och Värmlands län.
- Länsstyrelsen i Stockholms län ges ansvar för berörda verksamheter i Stockholms, Uppsala, Södermanland, Västmanland och Gotlands län.
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län ges ansvar för berörda verksamheter i Västra Götalands och Hallands län,
- Länsstyrelsen i Östergötlands län ges ansvar för berörda verksamheter i Östergötland, Jönköping och Kalmar län.
- Länsstyrelsen i Skåne län ges ansvar för berörda verksamheter i Skåne och Blekinge län.

Ovanstående indelning ska enligt utredningens bedömning i framtiden anpassas till den regionala samhällsorganisation som eventuellt blir resultatet av Ansvarskommitténs förslag. Utredningen anser också att det inom vissa av ovannämnda områden – där det inte framstår som uppenbart vilken länsstyrelse som verksamhet ska koncentreras till - kan finnas skäl för regeringen att ytterligare analysera frågan om ansvarig länsstyrelse. Utredningen poängterar också, att även om den föreslår konsekvent koncentration till ovan angivna länsstyrelser, så kan det i en del fall – med utgångspunkt i en verksamhets specifika karaktär - vara motiverat att frångå denna huvudprincip. Det kan i så fall innebära att verksamhet koncentreras till fler eller färre och även till andra länsstyrelser än de utredningen föreslår.

Utredningen föreslår att det vid de länsstyrelser som till följd av koncentration blir av med verksamhet ska utvecklas någon form av enklare kundtjänst för de koncentrerade uppgifterna.

Vid de 14 länsstyrelser som skulle förlora verksamhet till följd av utredningens bedömningar och förslag uppgår antalet direkt berörda årsarbetskrafter till drygt 200 enligt utredningens beräkningar. Enligt kommittén finns det i dag inget underlag för säkra bedömningar av de ekonomiska och organisatoriska konsekvenserna av utredningens förslag. Om förslagen genomförs krävs att ett sådant underlag tas fram för varje länsstyrelse. Utredningen lämnar förslag till författningsändringar.

Följande remissinstanser har kommit in med yttrande över Koncentrationsutredningen: Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Västerbottens län, Migrationsverket, Räddningsverket, Socialstyrelsen, Statens Folkhälsoinstitut, Ekonomistyrningsverket, Lotteriinspektionen, Kammarkollegiet, Statskontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Naturvårdsverket, Boverket, Vägverket, Bergsstaten, Glesbygdverket, Riksantikvarieämbetet, Falu kommun, Gnosjö kommun, Gotlands kommun, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Härnösands kommun, Jönköpings kommun, Kalmar kommun, Karlskrona kommun, Karlstads kommun, Kungsbacka kommun, Lindesbergs kommun, Linköpings kommun, Luleå kommun, Malmö kommun, Nordanstigs kommun, Nyköpings kommun, Stockholms kommun, Sölvesborgs kommun, Umeå kommun, Västerås kommun, Växjö kommun, Åre kommun, Åsele kommun, Örebro kommun, Östersunds kommun, Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska Bussbranschens Riksförbund, Svenska Taxiförbundet, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Sveriges Bilskrotares Riksförbund (SBR), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Sveriges Åkeriföreg.

På eget initiativ har yttrande kommit in från Domstolsverket, Jusek, ST inom Länsstyrelserna, Valmyndigheten, Samverkansorganet i Gävleborgs län och Verket för högskoleservice. Sweguard avger gemensamt remissvar med ALMEGA tjänsteförbundet och Svenska Transportarbetarförbundet.

Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket, Glesbygdverket, Kalmar kommun, Åre kommun har inbjudits att lämna synpunkter men avstått från att yttra sig.

Sammanfattning av Statskontorets rapport En effektivare statlig inköpssamordning – analys och förslag (2009:12)

Bakgrund

Statskontoret har på uppdrag av regeringen sett över och behovsprövat den statliga inköpssamordningen. Vidare ingick i uppdraget att göra bl.a. besparingsberäkningar och beakta små och medelstora företags möjligheter att delta i ramavtalsupphandlingar.

Sedan år 1998 finns förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning som anger att det ska finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal som effektiviserar upphandlingarna av varor och tjänster som myndigheter upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden. Inköpssamordningen är en form av samverkan över myndighetsgränser där de statliga myndigheterna får stöd i sina inköp av elva s.k. ramavtalsansvariga myndigheters upphandling av statliga ramavtal. Uppgiften att samordna de ramavtalsansvariga myndigheternas upphandlingsverksamhet ligger på Ekonomistyrningsverket (ESV). Syftet med den statliga inköpssamordningen är att åstadkomma besparingar för staten genom att reducera myndigheternas administrativa kostnader för upphandling och skapa ekonomiskt mer förmånliga inköpsvillkor.

Försäljningen på ramavtalen uppgick under år 2008 till 7,5 miljarder kronor, vilket utgör knappt 10 procent av de totala statliga inköpen som skulle kunna omfattas av statlig inköpssamordning. Knappt 2000 företag inklusive återförsäljare stod för denna försäljning.

De ramavtalsansvariga myndigheternas upphandlingsverksamhet finansieras för närvarande med avgifter som tas ut av leverantörerna i samband med utnyttjandet av de för staten gemensamma ramavtalen. Avgifterna tas vanligtvis ut som en viss procentsats på leverantörernas försäljning.

Resultatet av översynen

Besparingar

De undersökningar som Statskontoret gjort för att avgöra om den statliga inköpssamordningen ger upphov till besparingar för staten indikerar att betydande belopp sparas. Uppskattningsvis reducerar statförvaltningen kostnaderna för sina inköp av vissa varor och tjänster med knappt 1,5 miljarder kronor per år till följd av den nuvarande statliga inköpssamordningen. Av denna dryga miljard svarar processuella besparingar i själva upphandlingsprocessen för knappt 500 miljoner kronor och prisbesparingar för ca 1 000 miljoner kronor.

Statskontoret bedömer med andra ord att den statliga inköpssamordningen når sitt syfte att effektivisera statsförvaltningens inköp av vissa varor och tjänster och åstadkomma statsfinansiella besparingar. Därför finns det också ett behov av verksamheten.

Statskontorets slutsats är att den upphandling som bedrivs inom ramen för den statliga inköpssamordningen inte generellt sett utestänger små och medelstora företag från att delta. Det finns emellertid ett antal ramavtalsområden där de små och medelstora företagen är i klar minoritet, vilket är potentiellt problematiskt.

Icke-ändamålsenlig organisation

Den statliga inköpssamordningen är uppbyggd kring ett system där statsförvaltningens största förbrukare av vissa varor och tjänster, som många andra myndigheterna behöver, tecknar ett antal statliga ramavtal. Över tid har denna koppling försvagats avsevärt.

Statskontorets översyn av verksamheten visar att den decentraliserade strukturen där ansvaret för verksamheten är fördelad på elva olika myndigheter och där flertalet helt saknar uppdrag och styrning från regeringen har flera svagheter och brister. Detta hindrar verksamheten från att nå sin verkliga potential och åstadkommer därför sannolikt mindre besparingar för staten än som skulle vara möjligt. Nedan listas några av de mest betydande bristerna och dess konsekvenser:

- Den samordningsansvariga myndigheten ESV har otillräckliga resurser och mandat för att styra och utveckla verksamheten.
- Den decentraliserade strukturen resulterar i avtal och processer som inte är enhetliga. Detta skapar problem både för myndigheterna och för leverantörerna.
- Myndigheterna får svårt att hitta bland avtalen och göra avrop. Bristen på tydlighet och enhetlighet försvårar vidare sannolikt företagets deltagande i inköpssamordningen.
- Det är alltför slumpmässigt vilka myndigheter som blir ramavtalsansvariga för olika områden – det finns inga garantier för att den mest lämpade myndigheten för ett visst område blir ramavtalsansvarig.
- Systemet blir sårbart när deltagandet bygger på frivillighet.

Statskontorets europeiska utblick visar att den svenska lösningen är något av en anomali i sammanhanget.

Statskontorets slutsats är att den nuvarande organiseringen av den statliga inköpssamordningen har spelat ut sin roll och att den hindrar verksamheten från att utvecklas ytterligare.

Statskontoret pekar därutöver på att den ekonomisk uppföljningen och kontrollen av den statliga inköpssamordningens avgiftsfinansiering är bristfällig.

Statkontorets överväganden och förslag

Statskontoret föreslår att

- en ny myndighet för samordnad upphandling i staten inrättas,

- den nya myndighetens uppgift bör vara att upphandla och förvalta ramavtal för statsförvaltningens räkning (Riksgäldskontoret behåller dock sin ramavtalsverksamhet),
- den nya myndighetens verksamhet bör avgränsas till den statliga sektorn,
- myndigheten bör inte bedriva konsultativ verksamhet för enskilda myndigheters räkning,
- myndigheten ska beakta små och medelstora företags möjligheter att delta i de samordnade upphandlingarna,
- myndigheten ska årligen rapportera till regeringen resultatet av upphandlingsverksamheten,
- finansieringen av den nya myndigheten bör ske enligt samma princip som i dag men med en väsentligt stärkt ekonomisk uppföljning och kontroll,
- nuvarande ordning, där myndigheterna ska använda de statliga ramavtalen men kan göra avsteg, bibehålls men kompletteras med en skärpt avstegsrapporteringen och uppföljning.

Statskontoret understryker att en viktig förutsättning för att kunna uppnå förmånliga inköpsvillkor med avseende på produktkvalitet och pris till nytta för det allmänna, medborgare och konsumenter och en kostnadseffektiv upphandlingsprocess är att myndigheten utmärks av en hög beställarkompetens.

Med ledning i motsvarande verksamheter i Finland och Danmark, som i bolagsform bedriver i princip samma typ av verksamhet, anser Statskontoret att den nya myndigheten fullt utbyggd bör vara i storleksordningen 60 årsarbetskrafter. Statskontoret förordar en successiv utbyggnad av den nya upphandlingsverksamheten.

Förteckning över remissinstanserna avseende Statskontorets rapport 2009:12

Prop. 2009/10:175
Bilaga 18

Följande remissinstanser har yttrat sig över Statskontorets rapport, En effektivare statlig inköpsamordning – analys och förslag (2009:12).

Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Försvarets materielverk, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försäkringskassan, Statens folkhälsoinstitut, Ekonomistyrningsverket, Expertrådet för Studier i Offentlig Ekonomi, Fortifikationsverket, Kammarkollegiet, Riksgäldskontoret, Skatteverket, Tullverket, Stockholms universitet, Verket för högskoleservice, Statens jordbruksverk, Boverket, Lantmäteriet, Banverket, Luftfartsverket, Post- och telestyrelsen, Vägverket, Konsumentverket, Arbetsförmedlingen, Göteborgs kommun, Haninge kommun, Järfälla kommun, Jönköpings kommun, Malmö kommun, Norrtälje kommun, Stockholms kommun, Sundsvalls kommun, Västerås kommun, Örebro kommun, Hallands läns landsting, Jämtlands läns landsting, Skåne läns landsting, Almega, Företagarna, Stockholms handelskammare, Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Offentliga Inköpare, Sveriges hotell och restaurangföretagare och IT- & Telekomföretagen.

Sammanfattning av promemorian Namnbyte för Statens pensionsverk

Prop. 2009/10:175
Bilaga 19

I promemorian Namnbyte för Statens pensionsverk föreslås ändringar i lagen (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara, lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter, lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration och socialförsäkringsbalken bestående i att namnet ”Statens pensionsverk” ut mot ”Statens tjänstepensionsverk”. Ändringarna är föranledda av att regeringen avser byta namn på Statens pensionsverk.

Författningsförslagen i promemorian Namnbyte för Statens pensionsverk

Prop. 2009/10:175
Bilaga 20

1. Förslag till lag om ändring i lagen (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §¹

Bestämmelserna i 9 och 10 §§ ska tillämpas på förmåner som enligt lag eller annan författning eller regeringens förordnande månatligen eller för längre tidsperiod ska betalas ut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

Efter överenskommelse mellan Pensionsmyndigheten och *Statens pensionsverk* ska Pensionsmyndigheten svara för utbetalningen av statliga tjänstepensioner. Motsvarande gäller pensioner som administreras av ett för kommunerna och landstingen gemensamt organ. Därvid tillämpas bestämmelserna i 9 och 10 §§ på sådana pensioner.

Efter överenskommelse mellan Pensionsmyndigheten och *Statens tjänstepensionsverk* ska Pensionsmyndigheten svara för utbetalningen av statliga tjänstepensioner. Motsvarande gäller pensioner som administreras av ett för kommunerna och landstingen gemensamt organ. Därvid tillämpas bestämmelserna i 9 och 10 §§ på sådana pensioner.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

¹ Senaste lydelse 2009:991.

2. Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter

Prop. 2009/10:175
Bilaga 20

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 15 och 22–24 a §§ samt 16 kap. 3 § lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

15 §¹

Föreligger inte rätt till inkomstgaranti under ett helt kalenderår, *skall* endast inkomster som hänför sig till den tid då rätt till inkomstgaranti föreligger medräknas vid minskningen.

Minskningen fördelas på det antal kalenderdagar garantin betalas. Om den som har inkomstgaranti samtidigt även tar emot avgångsförmåner på grund av uppdrag som statsråd, arbetstagarare med statlig chefsanställning eller kommunal förtroendeman, och avgångsförmånerna *skall* minskas med hänsyn till andra inkomster, får minskningen enligt första stycket justeras om det behövs med hänsyn till de sammanlagda effekterna av de olika regelsystemen. *Statens pensionsverk* beslutar efter samråd med berörda pensionsgivare om sådan jämkning.

Föreligger inte rätt till inkomstgaranti under ett helt kalenderår, *ska* endast inkomster som hänför sig till den tid då rätt till inkomstgaranti föreligger medräknas vid minskningen.

Minskningen fördelas på det antal kalenderdagar garantin betalas. Om den som har inkomstgaranti samtidigt även tar emot avgångsförmåner på grund av uppdrag som statsråd, arbetstagarare med statlig chefsanställning eller kommunal förtroendeman, och avgångsförmånerna *ska* minskas med hänsyn till andra inkomster, får minskningen enligt första stycket justeras om det behövs med hänsyn till de sammanlagda effekterna av de olika regelsystemen. *Statens tjänstepensionsverk* beslutar efter samråd med berörda pensionsgivare om sådan jämkning.

22 §²

Den som vill att inkomstgaranti *skall* betalas ut *skall* skriftligen ansöka om det hos *Statens pensionsverk* enligt 2 a § 1 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen.

Inkomstgaranti kan inte betalas ut för längre tid tillbaka än sex månader före ansökningsmånaden.

Den som vill att inkomstgaranti *ska* betalas ut *ska* skriftligen ansöka om det hos *Statens tjänstepensionsverk* enligt 2 a § 1 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen.

ut för längre tid tillbaka än sex

¹ Senaste lydelse 2006:998.

² Senaste lydelse 2006:998.

23 §³

Den som ansökt om utbetalning *skall* skriftligen lämna sådana uppgifter som *Statens pensionsverk* behöver för att bedöma sökandens rätt till utbetalning. Uppgifterna *skall* lämnas på heder och samvete.

Om den som ansökt om utbetalning inte lämnar de uppgifter som begärts får *Statens pensionsverk* hålla inne vidare utbetalningar.

Om den som har beviljats utbetalning av inkomstgaranti får väsentligt ändrade inkomstförhållanden och dessa kan antas påverka rätten till utbetalning *skall* han eller hon utan särskild begäran lämna uppgift om detta till *Statens pensionsverk*.

Den som ansökt om utbetalning *ska* skriftligen lämna sådana uppgifter som *Statens tjänstepensionsverk* behöver för att bedöma sökandens rätt till utbetalning. Uppgifterna *ska* lämnas på heder och samvete.

Om den som ansökt om utbetalning inte lämnar de uppgifter som begärts får *Statens tjänstepensionsverk* hålla inne vidare utbetalningar.

Om den som har beviljats utbetalning av inkomstgaranti får väsentligt ändrade inkomstförhållanden och dessa kan antas påverka rätten till utbetalning *ska* han eller hon utan särskild begäran lämna uppgift om detta till *Statens tjänstepensionsverk*.

24 §⁴

Arbetsgivare och andra som har betalat ut ersättning eller förmån *skall* på begäran av *Statens pensionsverk* lämna de uppgifter för en namngiven person om sådana förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av denna lag.

Den som inte fullgör sin skyldighet enligt första stycket får föreläggas att fullgöra skyldigheten. Föreläggandet får förenas med vite.

Arbetsgivare och andra som har betalat ut ersättning eller förmån *ska* på begäran av *Statens tjänstepensionsverk* lämna de uppgifter för en namngiven person om sådana förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av denna lag.

24 a §⁵

Skatteverket ska till *Statens pensionsverk* lämna uppgifter om inkomst som är pensionsgrundande enligt 2 kap. lagen (1998:674) om inkomstgrundande ålderspension, om uppgifterna har betydelse i ärende om inkomstgaranti enligt denna lag.

Skatteverket ska till *Statens tjänstepensionsverk* lämna uppgifter om inkomst som är pensionsgrundande enligt 2 kap. lagen (1998:674) om inkomstgrundande ålderspension, om uppgifterna har betydelse i ärende om inkomstgaranti enligt denna lag.

³ Senaste lydelse 2006:998.

⁴ Senaste lydelse 2006:998.

⁵ Senaste lydelse 2008:968.

16 kap.
3 §⁶

Ett beslut av *Statens pensionsverk* enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd.

Ett beslut av *Statens tjänstepensionsverk* enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

⁶ Senaste lydelse 2006:998.

3. Förslag till lag om ändring i lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

Prop. 2009/10:175
Bilaga 20

Härigenom föreskrivs att 8 och 19 §§ lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §¹

Personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 7 § får också behandlas av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten för tillhandahållande av information som behövs

1. som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd åt enskilda i den verksamhet som bedrivits av Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna,

2. för samordning av tjänstepensioner i den verksamhet som bedrivs av Statens pensionsverk och det för kommunerna och landstingen gemensamma organet för administration av personalpensioner,

3. för handläggning av ärenden hos *Statens pensionsverk* där regler om statens tjänstegrupp-livförsäkring ska tillämpas,

4. som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453) åt enskild i den verksamhet som bedrivs av socialnämnderna, eller

5. som underlag för beslut om och kontroll av vårdnadsbidrag enligt lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får även behandla personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 7 § för att tillhandahålla information utanför den egna myndigheten på grund av

6. sådan bestämmelse om skyldighet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter som avses i 10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen,

7. sådant medgivande att lämna ut uppgifter som följer av särskilda bestämmelser i lag eller förordning,

8. sådan skyldighet att lämna ut uppgifter som följer av gemenskapsrätten inom Europeiska unionen, eller

9. åtaganden i samarbetet inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i avtal om social trygghet eller utgivande av sjukvårdsförmåner som Sverige ingått med andra stater.

¹ Senaste lydelse 2009:1009.

19 §

Statens pensionsverk och det för kommunerna och landstingen gemensamma organet för administration av personalpensioner får ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen för samordning av tjänstepensioner med socialförsäkringsförmåner.

Statens pensionsverk får ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen för handläggning av ärenden där regler om statens tjänstegrupplivförsäkring *skall* tillämpas.

Bestämmelserna i 16 § och 18 § första stycket andra meningen gäller också för *pensionsverket* och det gemensamma organet.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vilka uppgifter direktåtkomst enligt första och andra stycket får omfatta.

Statens tjänstepensionsverk och det för kommunerna och landstingen gemensamma organet för administration av personalpensioner får ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen för samordning av tjänstepensioner med socialförsäkringsförmåner.

Statens tjänstepensionsverk får ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen för handläggning av ärenden där regler om statens tjänstegrupplivförsäkring *ska* tillämpas.

Bestämmelserna i 16 § och 18 § första stycket andra meningen gäller också för *tjänstepensionsverket* och det gemensamma organet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

Härigenom föreskrivs att 114 kap. 20 § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2008/09:200 *Föreslagen lydelse*

114 kap.

20 §

Statens pensionsverk och det för kommunerna och landstingen gemensamma organet för administration av personalpensioner får ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen i den utsträckning det behövs för samordning av tjänstepensioner med socialförsäkringsförmåner. *Statens pensionsverk* får även ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen i den utsträckning det behövs för handläggning av ärenden där regler om statens tjänstegrupplivförsäkring ska tillämpas.

Bestämmelserna i 17 och 19 §§ gäller också för *pensionsverket* och det gemensamma organ som avses i första stycket.

Statens tjänstepensionsverk och det för kommunerna och landstingen gemensamma organet för administration av personalpensioner får ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen i den utsträckning det behövs för samordning av tjänstepensioner med socialförsäkringsförmåner. *Statens tjänstepensionsverk* får även ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen i den utsträckning det behövs för handläggning av ärenden där regler om statens tjänstegrupplivförsäkring ska tillämpas.

Bestämmelserna i 17 och 19 §§ gäller också för *tjänstepensionsverket* och det gemensamma organ som avses i första stycket.

Härigenom föreskrivs¹ följande.

Lagens syfte m.m.

1 § Syftet med denna lag är att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter på villkor som inte får användas för att begränsa konkurrensen.

Bestämmelser om tillhandahållande av handlingar finns i annan författning.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag innehåller bestämmelser om villkor för vidareutnyttjande av handlingar hos statliga och kommunala myndigheter.

Lagen gäller också för vidareutnyttjande av handlingar hos de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), om handlingarna hör till den verksamhet som anges där, samt handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Dessa organ ska vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndigheter.

3 § Denna lag gäller inte för handlingar hos

1. utbildnings- eller forskningsinstitutioner, eller
2. kulturinstitutioner.

4 § Denna lag gäller inte för handlingar eller uppgifter i handlingar som inte får tillhandahållas eller för begränsningar i vidareutnyttjandet av dessa som en myndighet är skyldig att besluta om eller som annars följer av någon författning.

Lagen gäller inte för handlingar som en myndighet tillhandahåller en annan myndighet, utom när det framgår att handlingarna ska användas i affärsverksamhet. Lagen gäller inte heller för handlingar som en myndighet tillhandahåller i sin affärsverksamhet.

5 § Denna lag gäller inte för handlingar till vilka tredje man innehar rätt enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära eller konstnärliga verk.

Lagen påverkar inte utövandet av sådan ensamrätt som följer av varumärkeslagen (1960:644), patentlagen (1967:837), mönsterskyddslagen (1970:485), firmalagen (1974:156), lagen om skydd för kretsmönster för halvledarprodukter eller växtförädlarrättslagen (1997:306).

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (EUT L 345, 31.12.2003, s. 90, Celex 32003L0098).

Definitioner

6 § I denna lag avses med handling detsamma som i 2 kap. 3 § första stycket första meningen tryckfrihetsförordningen. Ett datorprogram ska dock inte anses vara en handling.

I lagen avses med vidareutnyttjande användning av handlingar för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna behandlas av en myndighet.

Avgifter

7 § Om en myndighet får ta ut avgifter för vidareutnyttjande gäller följande. De samlade intäkterna från sådana avgifter tillsammans med de samlade intäkterna från avgifter för myndighetens tillhandahållande av handlingar får inte överstiga de totala kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar.

Villkor

8 § Villkor för vidareutnyttjande ska vara relevanta och icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. Villkoren får inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande.

9 § Om en myndighet vidareutnyttjar handlingar i sin affärsverksamhet ska samma avgifter och andra villkor för tillhandahållande av handlingarna tillämpas för denna verksamhet som för andra som vidareutnyttjar handlingar.

10 § En myndighet får inte bevilja någon en exklusiv rätt att vidareutnyttja handlingar, utom när det är nödvändigt för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. En sådan exklusiv rätt får beviljas för en tid av högst tre år. Den exklusiva rätten ska offentliggöras.

Information om villkor

11 § En myndighet ska informera om avgifter och andra villkor för vidareutnyttjandet. Denna information ska lämnas elektroniskt om det är möjligt och lämpligt.

Myndigheten ska på begäran ange beräkningsgrunden för avgifterna.

Behandling av en begäran om vidareutnyttjande

12 § När ett organ som enligt 2 § andra stycket jämställs med myndighet handlägger ett ärende om vidareutnyttjande av handlingar hos organet, ska följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) tillämpas:

- 5 § andra stycket om enskildas kontaktmöjligheter,
- 11 och 12 §§ om jäv,

- 14 § första stycket om en parts rätt att meddela sig muntligen,
- 15 § om anteckning av uppgifter,
- 16 och 17 §§ om en parts rätt att få del av uppgifter,
- 21 § om underrättelse om beslut,
- 22 och 23–25 §§ om överklagande,
- 26 § om rättelse av skrivfel och liknande,
- 27 och 28 §§ om omprövning av beslut, och
- 30 § om överklagande av avvisningsbeslut.

13 § En begäran om vidareutnyttjande av handlingar ska behandlas skyndsamt.

Motivering av beslut

14 § Ett beslut om avslag på en begäran om vidareutnyttjande ska innehålla de skäl som har bestämt utgången i ärendet. Om beslutet grundas på att ett vidareutnyttjande skulle inkräkta på tredje mans rätt enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära eller konstnärliga verk, ska myndigheten i beslutet ange vem som är rättsinnehavare, om denne är känd, eller vilken licensgivare som myndigheten har fått informationen från.

Överklagande av beslut

15 § Beslut av en annan myndighet än regeringen, Högsta domstolen, Regeringsrätten eller Riksdagens ombudsmän i ett enskilt fall enligt denna lag får överklagas hos förvaltningsrätten. Beslut av en förvaltningsrätt i ett ärende som har inletts där, liksom beslut av en tingsrätt eller en hovrätt, överklagas dock hos kammarrätten. Beslut av en kammarrätt i ett ärende som har inletts där överklagas hos Regeringsrätten.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Detta gäller inte i fråga om ärenden som har inletts hos en förvaltningsrätt, tingsrätt eller hovrätt.

16 § Om ett beslut av ett sådant organ som enligt 2 § andra stycket jämställs med myndighet överklagas, ska organet vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet har överlämnats till domstolen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2010-03-12

Närvarande: F.d. justitierådet Bo Svensson, f.d. regeringsrådet Kjerstin Nordborg och justitierådet Ann Christine Lindeblad.

Lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen

Enligt en lagrådsremiss den 25 februari 2010 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av ämnessakkunniga Ylva Qvarnström och ämnessakkunnige Gustaf Johnssén.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Det remitterade förslaget till lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen är avsett att i svensk rätt genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, det s.k. PSI-direktivet.

Lagen är i och för sig uppbyggd på ett logiskt sätt, med början i lagens syfte och tillämpningsområde, följd av definitioner, villkor etc. Lagrådet vill ändå ifrågasätta om det är lämpligt att dröja med definitionerna av ”handling” och ”vidareutnyttjande” ända till 6 § och därmed lämna den läsare som börjar med 1 och 2 §§ utan information om att dessa ord har en speciell betydelse i lagen.

1 §

I paragrafens första stycke anges lagens syfte vara att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter på villkor som inte får användas för att begränsa konkurrensen. Som Lagrådet uppfattar saken är det två saker som behandlas i stycket, nämligen lagens syfte, att främja utvecklingen av en informationsmarknad, och de medel som ska användas för att detta syfte ska uppnås, nämligen att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter på villkor som inte får användas för att begränsa konkurrensen.

Som stycket är formulerat kan sista ledet i texten tolkas så att lagen bara tar sikte på handlingar som tillhandahålls av myndigheter på villkor som inte får användas för att begränsa konkurrensen.

Formuleringen av sista ledet i första stycket lämnar för övrigt läsaren i ovisshet om det är myndigheten eller den enskilde som inte får använda villkoren för att begränsa konkurrensen.

På grund av det anförda föreslår Lagrådet att första stycket avslutas med en punkt efter orden ”tillhandahålls av myndigheter”. Den återstående texten bör formuleras om och placeras som ett andra stycke i paragrafen. I detta sammanhang vill Lagrådet dessutom anmärka att avgifter behandlas som villkor i lagen under en egen rubrik. Rubriken närmast före 8 § bör därför rätteligen lyda ”Övriga villkor”.

I enlighet med det anförda föreslår Lagrådet att paragrafen får följande lydelse:

Syftet med denna lag är att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter.

Lagen innehåller bestämmelser som avser att förhindra att myndigheter beslutar om sådana villkor för hur handlingar får användas som begränsar konkurrensen.

Bestämmelser om tillhandahållande av handlingar finns i annan författning.

10 §

Första meningen innebär att en myndighet i princip inte får bevilja någon exklusiv rätt att vidareutnyttja handlingar. Det är bara om det är nödvändigt för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse som en exklusiv rätt får beviljas någon. Det allmänna intresse som nämns i meningen ska, att döma av författningskommentaren, kunna tillgodoses genom att en kommersiell utgivare säljer uppgifter ur myndighetens handlingar på en informationsmarknad.

Med den restriktiva syn på exklusiva rätter som präglar första meningen är det naturligt att sådana rätter tidsbegränsas. En exklusiv rätt får enligt andra meningen beviljas för en tid av högst tre år. Tiden kan inte förlängas och ingenting sägs om huruvida rättsinnehavaren kan återkomma med en ansökan om en exklusiv rätt att vidareutnyttja handlingar av samma slag under en ny treårsperiod. Tystnaden på denna punkt får anses innebära att det inte går att få en exklusiv rätt till samma sak för en ny period. Detta går längre än direktivet som föreskriver att en omprövning av villkoren ska ske vart tredje år.

Enligt tredje meningen ska den exklusiva rätten offentliggöras. I den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet bör utvecklas hur detta offentliggörande ska ske.

Myndighetschefernas ansvar

Chef för myndighet som lyder omedelbart under regeringen ansvarar för myndighetens arbetsgivarpolitik. I styrelsemyndigheter ansvarar myndighetschefen för myndighetens arbetsgivarpolitik under styrelsen. Myndigheten ska

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

Myndigheter

Arbetsgivarverket

Arbetsgivarverket ansvarar för att som arbetsgivarorganisation utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Myndigheter som lyder omedelbart under regeringen är obligatoriska medlemmar i Arbetsgivarverket. Verket företräder också ett antal icke-statliga medlemmar med anknytning till den statliga sektorn. Arbetsgivarverket sluter kollektivavtal på statens vägnar. Sedan 1995 sluts enbart s.k. huvudavtal¹ och avtal om medbestämmande vid beredningen av regeringsärenden (MBA-R)² med förbehåll för regeringens godkännande. Arbetsgivarverket ska vidare utföra förhandlingsarbete för statliga myndigheter samt företräda dem i arbetstvister.

Arbetsgivarverket ska svara för sådan information, rådgivning och utbildning som arbetsgivare på det statliga området behöver. Detsamma gäller de icke-statliga arbetsgivare som verket företräder. Arbetsgivarverket finansieras genom medlemsavgifter.

Arbetsgivarverket ska även utföra sådana stabsuppgifter som regeringen efterfrågar. Exempel på sådana uppgifter kan nämnas framtagande av statistik och medverkan i EU-arbetet. För detta ändamål finns anslaget Arbetsgivarpolitiska frågor, som Regeringskansliet (Finansdepartementet) disponerar, upptaget på statsbudgeten.

Arbetsgivarverkets ledning

Arbetsgivarverket leds av ett arbetsgivar Kollegium. Vid dess årsmöte beslutar kollegiet om

¹ Huvudavtalet och det särskilda huvudavtalet reglerar bl.a. frågor om stridsåtgärder.

² En beskrivning av avtalet och Regeringskansliets hantering ges på sid 7.

- inriktningen av förhandlingsarbetet och andra arbetsgivarpolitiska frågor av principiell karaktär eller större ekonomisk betydelse,
- de närmare föreskrifter och de beslut i övrigt som behövs om myndigheten som arbetsgivarorganisation och formerna för dess verksamhet samt
- grunderna för myndighetens medlemsavgifter.

Kollegiet ska härutöver säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

Chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen och som anställs av regeringen är ledamöter i arbetsgivarcollegiet, Arbetsgivarverkets ledningsorgan. Regeringen utser övriga ledamöter i collegiet.

Vid Arbetsgivarverket finns en styrelse som består av högst 15 ledamöter. Styrelseledamöterna utses av regeringen efter förslag från arbetsgivarcollegiet. Ordföranden och vice ordföranden utses av regeringen.

Styrelsen ska svara för verksamheten i enlighet med arbetsgivarcollegiets beslut.

Generaldirektören är myndighetschef och anställs av styrelsen.

Kompetensrådet för utveckling i staten

Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) bildades den 1 januari 2009. Krus är en stabsmyndighet som bistår regeringen i frågor som rör strategisk kompetensförsörjning, vilket bl.a. innebär att Krus ansvarar för större projekt inom området som är prioriterade av regeringen.

En annan del av Krus verksamhet syftar till utveckling av de statsanställdas kompetens genom tillhandhållande av olika utbildningar, bl.a. inom EU-området. Krus ansvarar också för att anordna utbildningar inför deltagande i Europeiska unionens institutioners uttagningsprov, s.k. concours. Vidare administrerar och informerar Krus om nordisk och europeisk utbytestjänstgöring.

Finansiering och ledning

Krus finansieras med anslag. Krus leds av en myndighetschef. Vid myndigheten finns ett samverkansråd som utgör ett stöd för myndigheten i dess uppgifter.

Statens pensionsverk

Statens pensionsverk (SPV) ansvarar för frågor som rör den statliga tjänstepensioneringen och statens tjänstegrupplivförsäkring, allt i den utsträckning dessa frågor inte hör till någon annan myndighet.

SPV har det övergripande ansvaret för att försäkringstekniskt korrekta kostnader beräknas för de åtaganden myndigheter och andra arbetsgivare som är anslutna till de statliga avtalsförsäkringarna har gentemot de anställda samt för att det totala försäkringsmässiga värdet av sådana åtaganden beräknas.

SPV ska

- besluta om och betala ut tjänstepensionsförmåner, tjänstegruppliv-ersättningar samt pensionsersättningar och särskilda pensions-ersättningar enligt avtalet om trygghetsfrågor,
- svara för en automatisk matrikelföring av de som omfattas av statliga tjänstepensionsbestämmelser,
- besluta om försäkringstekniska riktlinjer och premier, samt
- debitera myndigheter och andra arbetsgivare som är anslutna till de statliga avtalsförsäkringarna premier och svara för att värdet av statens åtagande i fråga om dessa försäkringar kan redovisas.

SPV får

- på uppdrag av en annan myndighet vidta åtgärder för att underlätta den administrativa hanteringen av förmåner och ersättningar, samt
- i anslutning till sitt verksamhetsområde i begränsad omfattning utföra uppdragsverksamhet åt andra än statliga myndigheter under vissa givna förutsättningar.

Sedan 2003 redovisar SPV statistik till regeringen över bl.a. beviljade ålderspensioner, delpensioner, sjukpensioner och särskilda pensions-ersättningar/pensionsersättningar enligt avtalet om trygghetsfrågor.

Verksamhetsområden, ledning och finansiering

SPV är avgiftsfinansierad. Statlig pensionsverksamhet m.m. och Inomstatliga pensionsuppdrag bedrivs med full kostnadsteckning. Pensionsverksamhet på uppdrag ska generera ett verksamhetsutfall som på lång sikt motsvarar minst 6 procent av verksamhetens intäkter.

SPV leds av en styrelse.

Statskontoret

Statskontoret ska på regeringens uppdrag bistå med utredningar, utvärderingar samt uppföljningar av statlig och statlig finansierad verksamhet samt övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionsätt. I detta ingår att analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv, redovisa effekter av statliga åtgärder samt ge underlag för omprövning och effektivisering.

Inom arbetsgivarpolitiken har Statskontoret till uppgift att följa och analysera den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen. Statskontoret sammanställer och redovisar även årligen uppgifter om myndigheternas sjukfrånvaro enligt 7 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Finansiering och ledning

Statskontoret finansieras med anslag och leds av en myndighetschef.

Nämnder

Statens ansvarsnämnd

Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar (varning eller löneavdrag), åtalsanmälan och avskedande när det gäller arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen och arbetstagare som utan att vara anställda genom beslut av regeringen har en verksledande eller därmed jämförlig ställning (se 34 § lagen [1994:260] om offentlig anställning). Regeringen får föreskriva att nämnden ska besluta i sådana frågor också när det gäller andra arbetstagare. Regeringen har beslutat att från och med den 1 januari 2010 ska ansvarsnämnden besluta i sådana frågor när det gäller den som är chef för internrevisionen vid en myndighet.

Ansvarsnämnden beslutar vidare i frågor om avskedande, avstängning och läkarundersökning när det gäller ordinarie domare samt andra arbetstagare som regeringen bestämmer, dock ej justitiekanslern, justitieråd och regeringsråd (15 § lagen [1994:261] om fullmaktsanställning).

Organisering och finansiering

Nämnden inrättades den 1 januari 1976. Svea hovrätt utför administrativa uppgifter åt ansvarsnämnden. Kostnader för nämndens verksamhet utgörs främst av arvoden till dess ledamöter. Nämnden finansieras från anslaget Arbetsgivarpolitiska frågor.

Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd och Skiljenämnden i grupplivfrågor

Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd utövar i den omfattning regeringen eller, såvitt avser tjänsteman hos riksdagen eller dess myndigheter, riksdagsstyrelsen bestämmer, de befogenheter som tillkommer arbetsgivaren enligt statliga pensionsbestämmelser i deras lydelse den 31 december 1991 eller tidigare.

Nämnden prövar vidare vissa frågor enligt avtalet om statens tjänstegrupplivförsäkring, m.m. Enligt avtalet om statens tjänstegrupplivförsäkring (TGL-S), publicerat i Arbetsgivarverkets cirkulär 1999:A6, ska tvister rörande frågor som behandlas i avtalet avgöras genom skiljedom av en skiljenämnd. Skiljenämnden i grupplivfrågor bildas av ledamöterna i Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd. Regeringen utser sekreterare åt skiljenämnden.

Organisering och finansiering

Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd är partssammansatt och inrättades den 1 juni 1988. SPV utför administrativa och handläggande uppgifter åt nämnden. Kostnader för nämndens verksamhet utgörs främst av arvoden till nämndens ledamöter och resekostnader för kansliet. Nämnden finansieras från anslaget Arbetsgivarpolitiska frågor.

Offentliga sektorns särskilda nämnd

Offentliga sektorns särskilda nämnd, kallad SHA-nämnden, tillkom genom det s.k. särskilda huvudavtalet för den offentliga sektorn (SHA) som slöts den 29 november 1976. Avtalet ansluter till arbetsrättsreformen den 1 januari 1977 (prop. 1975/76:105). På begäran av förhandlande part ska nämnden i ett utlåtande ange huruvida den anser att ett kollektivavtal i något visst ämne skulle kränka den politiska demokratin.

Organisering och finansiering

SHA-nämnden består av tretton ledamöter. Varje ledamot har två personliga ersättare. Ledamot och ersättare utses för en tid av fyra år. Enligt det särskilda huvudavtalet utses arbetsgivarsidan respektive arbetstagsidan vardera tre ledamöter med personliga ersättare. Resterande ledamöter och ersättare, dvs. sju ledamöter med vardera två ersättare, ska enligt avtalet vara riksdagsledamöter och utses av regeringen. Bland dessa sju ledamöter utses regeringen ordförande och vice ordförande i nämnden. Regeringen utses vidare sekreterare åt nämnden.

Kostnader för nämndens verksamhet utgörs främst av arvoden till nämndens ledamöter och sekreterare. Nämnden finansieras från anslaget Arbetsgivarpolitiska frågor.

Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor

Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor har till uppgift att pröva frågor om tvister om tillämpningen av avtalet om ersättning vid personskada (PSA). Skiljenämnden prövar vidare överklaganden av beslut av Kammarkollegiet om bl.a. ersättning vid skada i skola eller vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Nämnden prövar även andra frågor i den utsträckning det framgår av avtal, andra författningar eller beslut.

Organisering och finansiering

Nämnden består av tre ledamöter. Ordföranden har en personlig ersättare som även är vice ordförande, medan övriga ledamöter har två personliga ersättare vardera. Ordförande och vice ordförande samt övriga ledamöter och ersättare utses av regeringen. En ledamot, dock inte ordföranden, utses efter förslag av de statsanställdas huvudorganisationer.

Kammarkollegiet utför administrativa och handläggande uppgifter åt nämnden. Kostnaderna för skiljenämndens verksamhet finansieras med anslaget 1:2 Kammarkollegiet.

Statens överklagandenämnd

Statens överklagandenämnd har till uppgift att som sista instans pröva överklaganden av beslut i anställningsärenden, beslut enligt 10 § förordningen (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor samt vissa beslut som rör totalförsvarspliktiga.

Nämnden består av sju ledamöter och sju ersättare. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit domare.

Nämnden hette tidigare Överklagandenämnden för totalförsvaret. År 2007 fick nämnden i uppdrag att pröva överklaganden av beslut i anställningsärenden.

I takt med att antalet värnpliktiga minskat i antal har antalet pliktärenden blivit färre och uppgick under 2009 endast till 411 ärenden. Samtidigt har ärenden om överklagande av anställning i staten, som är mer betungande, ökat i antal och uppgick under 2009 till ca 1 500. I och med att värnplikten blir frivillig kan antalet pliktärenden komma att förändras.

Organisering och finansiering

Kammarkollegiet utför administrativa och handläggande uppgifter åt nämnden. Kostnaderna för överklagandenämndens verksamhet finansieras med anslaget 1:2 Kammarkollegiet.

Stiftelser

Stiftelsen Statshälsan

Stiftelsen Statshälsan är en kollektivavtalsstiftelse som har till ändamål att främja god arbetsmiljö och motverka ohälsa i staten.

Stiftelsen förvaltas av en styrelse som består av sex ledamöter och fem suppleanter. Regeringen utser två ledamöter och två suppleanter. Regeringen utser vidare en revisor och högst en suppleant för denne.

Trygghetsstiftelsen – en kollektivavtalsstiftelse

Trygghetsavtalet och Trygghetsstiftelsen

Omkring 1990 började regeringen med kraft att stärka kontrollen av de offentliga utgifterna. Det s.k. administrationsprogrammet – som innebar att alla myndigheter skulle krympa sina administrationskostnader med tio procent på tre år – ledde till nedskärningar hos myndigheterna. Strukturöversyner användes som en generell modell för att skapa effektivare verksamheter.

Ett nytt trygghetsavtal mellan parterna på det statliga avtalsområdet gjorde det möjligt att lösa övertalighetsfrågorna på ett helt annat sätt än tidigare. I avtalet regleras bl.a. uppsägningstidens längd, tjänstledighet, inkomsttrygghetstillägg, avgångsersättning och förlängd avgångsersättning samt pensionsersättning och särskild pensionsersättning.

Trygghetsstiftelsen bildades den 1 april 1990 samtidigt som det nya trygghetsavtalet för statsanställda trädde i kraft. Staten anslog 50 miljoner kronor som en grundplåt för stiftelsens arbete. Stiftelsens arbete baseras på avtalet och finansieras genom att arbetsgivarna betalar en procentuell andel av lönesumman som de centrala parterna har kommit överens om. Denna andel uppgår för åren 2009 och 2010 till 0,355

procent vilket motsvarar ca 233 miljoner kronor per år. Parterna ingår även i stiftelsens styrelse.

Av inledningen till trygghetsavtalet³ framgår parternas gemensamma syn. Parterna konstaterar att det i ökande grad ställs krav på att statlig verksamhet bedrivs effektivt och rationellt. Detta kräver ständig utveckling och förändring. Verksamhetsförändringar kan t.ex. innebära behov av förändrad eller ny kompetens, nya organisationsformer eller ett minskat antal anställda. Förändringar bör genomföras så att de tillgodoser såväl statsmakternas krav på verksamheten som de anställdas krav på anställningstrygghet.

Målet med trygghetssystemet är att så långt möjligt skapa förutsättningar för att ingen anställd ska bli arbetslös till följd av arbetsbrist eller till följd av att arbetstagaren i samband med omlokalisering eller motsvarande väljer att inte följa med till den nya orten.

En förutsättning för att nå trygghetsmålet är att arbetsgivaren och de lokala arbetstagarorganisationerna arbetar effektivt med trygghetsfrågorna och använder trygghetssystemets möjligheter och resurser. Ett framgångsrikt trygghetsarbete bygger vidare på förutsättningen att arbetstagaren själv aktivt bidrar och tar egna initiativ för att minska risken för arbetslöshet. Parterna bidrar genom trygghetssystemet till att skapa förutsättningar för detta.

Det totala inflödet av uppsagda till Trygghetsstiftelsen har varierat över åren. Vid utgången av 2009 hade drygt 90 000 uppsagda personer anmälts till stiftelsen sedan den bildades 1990. Hur utvecklingen har sett ut från 1990 och framåt framgår av diagram 3.

Av de som anmälts till Trygghetsstiftelsen har vid uppsägningstidens slut, i genomsnitt cirka

- 50 procent fått en ny anställning eller startat eget,
- 10 procent har fått en pensionslösning,
- 20 procent varit i en åtgärd, t.ex. utbildning eller praktik, och
- 20 procent är arbetslösa.

Variationer mellan åren kan t.ex. bero på arbetsmarknadsläget och kompetensen hos de uppsagda.

Av de uppsagda som fått anställningar (fasta och tidsbegränsade på mer än ett år) har under de senaste åren cirka

- 38 procent gått till den statliga sektorn,
- 48 procent till en privat arbetsgivare, och
- 14 procent till kommunal verksamhet.

För 5–6 år sedan erhöll 60–65 procent av de uppsagda en anställning i den privata sektorn. Variationer i utflödet påverkas av vilka yrkesgrupper som finns i inflödet till stiftelsen och i vilka sektorer dessa främst uppfattar att det finns arbeten. Även utbildningsnivå och ålder är av betydelse.

³ Trygghetsavtalet publiceras i Arbetsgivarverkets serie Centrala avtal, där avtalet ingår som 2006:2.

Centrala arbetstagarorganisationer på det statliga avtalsområdet

- OFR är ett förbund inom TCO. OFR:S förbundsområden inom det statliga förhandlingsområdet sammantagna förkortas OFR/S.P.O, där S står för förbundsområde Statstjänstemän, P för förbundsområde Poliser och O för förbundsområde Officerare.
- Saco-S är förhandlingskartell för statligt anställda i vilken alla Saco förbund ingår, bl.a. Jusek, Sveriges Civilingenjörer och SULF, med undantag av Officersförbundet.
- Facket för Service och Kommunikation, SEKO är ett förbund inom LO.

De centrala arbetstagarorganisationerna har i olika omfattning företrädare i lokala arbetstagarorganisationer vid myndigheterna.

Avtalet om medbestämmande i regeringsärenden (MBA-R)

Avtalet om medbestämmande i regeringsärenden (MBA-R) är tillsammans med huvudavtalen de avtal som i det delegerade systemet fortfarande sluts med förbehåll om regeringens godkännande. Enligt avtalet ska såvitt avser regeringsbeslut som rör förhållandet arbetsgivare och arbetstagar i staten information lämnas till de centrala arbetstagarorganisationerna innan beslutet fattas. Enligt avtalet kan arbetstagarorganisationerna begära överläggning med anledning av informationen och begära att protokoll ska föras vid överläggningen. Om beslutet rör en skrivelse/proposition till riksdagen ska protokollet från en överläggning överlämnas till berört utskott i riksdagen.

Regeringen har utfärdat riktlinjer för hur Regeringskansliet ska hantera avtalet om MBA-R. Av riktlinjerna framgår exempel på beslut som ska informeras om. Sådana beslut kan röra anställning av myndighetschef, lokalisering av myndighet, berörda delar av proposition och direktiv för en avvecklingsmyndighet/organisationskommitté.

Under perioden 2000–2009 föregicks i genomsnitt 2,7 procent av regeringsbesluten per år av information enligt MBA-R.

Partsgemensamma organ

Arbetsgivarverket och de centrala arbetstagarorganisationerna har bildat partsgemensamma organ för att behandla för statsförvaltningen och parterna angelägna frågor.

Kåpan pensioner försäkringsförening

Kåpan pensioner är en försäkringsförening som ursprungligen benämndes Försäkringsföreningen för det statliga området (FSO) som inrättades efter regeringens godkännande 1991-03-15 och 1992-02-06. Kåpan pensioner försäkringsförening förvaltar avgiftsbestämda tjänstepensioner för statligt anställda. Verksamheten bygger på pensionsavtalen

Rådet för partsgemensamt stöd inom det statliga avtalsområdet - Partsrådet

Partsrådet är en ideell förening som bedriver partsgemensamt utvecklingsarbete inom det statliga avtalsområdet. Föreningen bildades redan 1993 under namnet Utvecklingsrådet för den statliga sektorn. Bildandet skedde med förbehåll för regeringens godkännande, då Utvecklingsrådet bemyndigades att fondera sina medel. Genom en överenskommelse i 2007 års avtalsrörelse har verksamhetens inriktning förändrats. Numera finns en tydligare koppling till parternas kärnfrågor. Partsrådet ger stöd till lokala parter inom de arbetsområden som bestäms av de centrala parterna i kollektivavtal. Aktuella områden under 2007–2010 är: Jämställda arbetsplatser, Stöd till samverkan på lokal nivå och Stöd till lokal lönebildning. Partsrådets verksamhet finansieras genom att varje arbetsgivare betalar en avgift, som de centrala parterna kommit överens om, för närvarande 0,055 procent av lönesumman. För åren 2009–2010 betalas dock ingen avgift till Partsrådet.

Pensionsnämnden PA03

Pensionsnämnden PA 03 är partssammansatt och har bl.a. till uppgift att på begäran från SPV tolka villkoren enligt det statliga tjänstepensionsavtalet PA 03. Nämndens kanslifunktion utövas av SPV.

PSA-nämnden

PSA-nämnden prövar frågor om ersättning enligt Avtal om ersättning vid personskada (PSA). Nämndens beslut kan överklagas till Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor (se ovan).

Rådet för utlandsvillkor

Rådet för utlandsvillkor är ett rådgivande expertorgan. De råd som ges hanteras inom ordinarie förhandlings- eller beslutsordning för respektive fråga.

Samarbetskommittén

Samarbetskommitténs uppgift är att främja konstruktiva centrala förhandlingar. Kommittén ska övervaka förhandlingsprocessen och kan till exempel besluta om att opartiska rådgivare ska gå in som medlare mellan parterna och skjuta upp en varslad stridsåtgärd. Samarbetskommittén kan också hänskjuta en förhandlingsfråga till medling.

Samarbetsrådet

Samarbetsrådet verkar för att underlätta förverkligandet av de centrala parternas överenskommelser i ramavtalen på lokal nivå. Arbetsgivaren och den lokala arbetstagarorganisationen kan tillsammans få råd från Samarbetsrådet om tillämpningen av ramavtalen.

Rådet tar dock inte över förhandlingsansvaret från de lokala parterna, utan förmedlar endast uppfattningar och erfarenheter som kan underlätta för de lokala parterna att hitta verksamhetsanpassade lösningar. Samarbetsrådet följer också upp att den lokala avtalstillämpningen sker i enlighet med intentionerna i de centrala avtalen.

Statstjänstenämnden

Statstjänstenämnden inrättades i syfte att förhindra samhällsfarliga arbetskonflikter. Parterna får hänskjuta frågor om konflikts samhällsfarlighet till nämnden. Nämndens uppgifter och sammansättning framgår av huvudavtal mellan parterna. Huvudavtalen sluts med förbehåll för regeringens godkännande.

TA-nämnden

Nämnden är partssammansatt och verksamheten regleras i Trygghetsavtalet. Uppgiften är att bevilja särskild pensionsersättning, att bevilja förmånligare villkor än vad som framgår av avtalet när särskilda skäl föreligger, samt att på begäran av Trygghetsstiftelsen eller avtalspart tolka villkoren i Trygghetsavtalet.

Statligt anställda

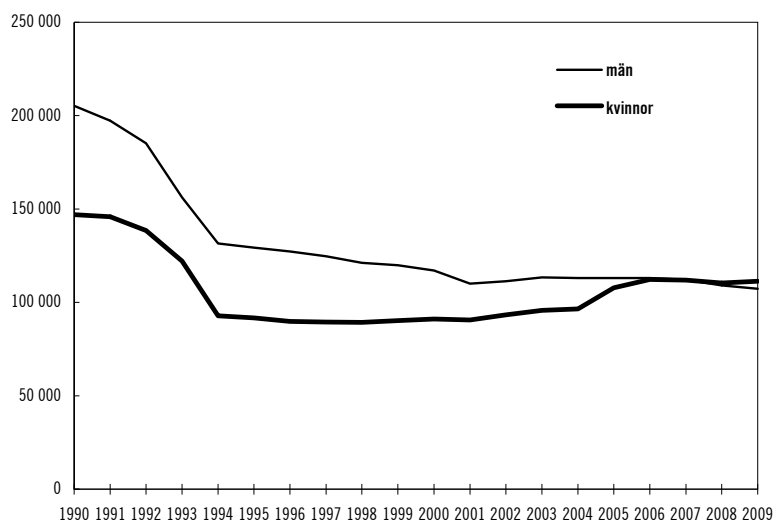
Det följande avsnittet innehåller en översiktlig redogörelse över statens anställda för en längre tid. Uppgifterna som redovisas hänför sig bl.a. till de delmål som regeringen anger för de statliga arbetsgivarna. Perioderna i diagram/tabeller varierar utifrån tillgängligt underlag.

Antal månadsavlönade, könsfördelningen och snittålder under perioden 1990–2009⁴

Antalet månadsavlönade i staten har under perioden 1990–2009 minskat från 352 242 till 218 621 personer. Detta beror främst på bolagiseringen av affärsverk, bl.a. Televerket, Posten och Vattenfall, som skedde i början av 1990-talet. År 1990 var drygt 58 procent av de anställda män. Könsfördelningen har successivt förändrats och sedan 2008 är kvinnorna i majoritet bland de anställda. Detta beror i stor utsträckning på

⁴ Alla uppgifter avser myndigheter under regeringen och endast anställda med månadslön. Antalet avser individer oavsett anställningens omfattning. År 1990 fanns lärarna kvar inom staten, men dessa ingår inte i underlaget, ej heller cirka 3 500 präster.

Diagram 1 Antal anställda fördelade efter kön



Källa: Arbetsgivarverket

Under perioden 1990–2009 har snittåldern stigit från 41,2 till 45,7 år med endast en marginell skillnad mellan män och kvinnor.

Andelen yngre än 35 år uppgick 2009 till 21 procent av de anställda, vilket är samma andel av de anställda som 2004.

Merparten av de anställda i staten är tillsvidareanställda

Under perioden 2006–2009 uppgick andelen tillsvidareanställda till ca 76 procent, andelen visstidsanställda till ca 17 procent och andelen timavlönade till ca 7 procent. Bland de visstidsanställda ingår myndighetschefer, som anställs för bestämd tid, och de som har en provanställning.

Bland de som innehar tillsvidareanställningar har könsfördelningen varit jämn under perioden. Av de som innehar visstidsanställningar har drygt 52 procent varit kvinnor. När det gäller de som är timavlönade är könsfördelningen den omvända, här har runt 54 procent varit män.

Statens personal uppdelad på lednings- kärn- och stödkompetens

Sedan 1998 klassar myndigheterna sina månadsanställda i kompetenskategorierna ledningskompetens, kärnkompetens och stödkompetens.

Under perioden 1998–2009 har andelen med *ledningskompetens* sjunkit från 6,2 till 5,8 procent och varit som högst 6,4 procent. Andelen med *kärnkompetens* har under samma period ökat från 61,0 till 64,9 procent och varit lägst 58,0 procent medan andelen med *stödkompetens*

har sjunkit från 27,1 procent till 26,9 procent och varierat mellan 25,4 och 29,6 procent.

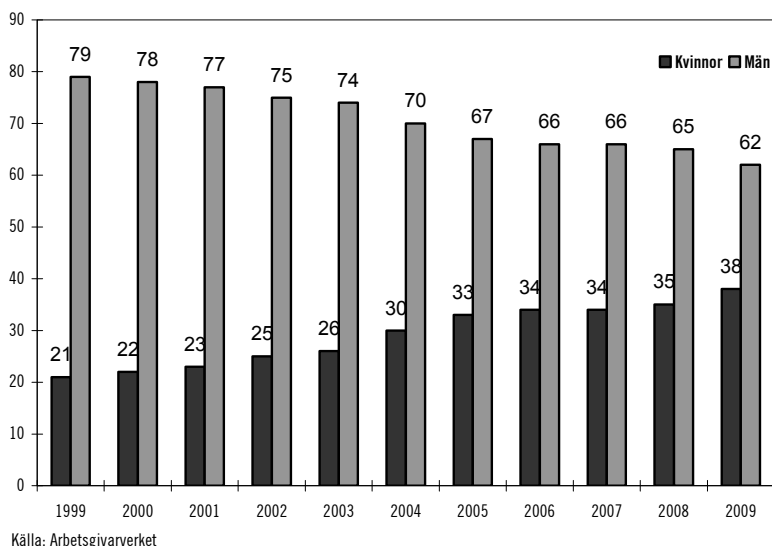
Prop. 2009/10:175
Bilaga 23

I september 2009 tillhörde

- 5,8 procent ledningskompetens, varav 37,7 procent var kvinnor,
- 64,9 procent kärnkompetens, varav 49,2 procent var kvinnor,
- 26,9 procent stödkompetens, varav 58,9 procent var kvinnor.
- Resterande 2,4 procent var oklassade.

Ett av regeringens delmål för de statliga arbetsgivarna är att öka andelen kvinnor på ledande befattningar. Av diagram 2 framgår att utvecklingen under perioden 1999–2009 har varit positiv.

Diagram 2 Andel anställda kvinnor respektive män på ledande befattningar (procent)



Andelen anställda med utländsk bakgrund⁵ i staten har ökat

Under perioden 1990–2008 har andelen anställda med utländsk bakgrund ökat. En del av förklaringen till ökningen av andelen med utländsk bakgrund är att andelen individer från denna grupp varit högre bland de nyanställda. Andelen med utländsk bakgrund har varit högre för kvinnor än för män. Bland de nyanställda med utländsk bakgrund har andelen varit högre för kvinnor än för män under perioden 2001–2005, men under 2006–2008 var förhållandet det omvända.

Ett av regeringens delmål för de statliga arbetsgivarna är att andelen anställda med utländsk bakgrund ska öka på alla nivåer. Av tabell 1 framgår att utvecklingen varit positiv under 2000-talet.

⁵ Med utländsk bakgrund avses personer som är födda utomlands, personer med två föräldrar som är födda utomlands och personer med okänt födelseland.

Tabell 1 Andelen anställda i procent med utländsk bakgrund 2001–2008

Prop. 2009/10:175
Bilaga 23

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Staten	9,6	10,1	10,3	10,4	10,6	11,1	11,4	12
Kvinnor	10,5	10,9	11,1	11,2	11,5	11,9	12,2	12,7
Män	8,9	9,4	9,6	9,7	9,8	10,3	10,7	11,3
Nyanställda	14,4	14,5	14,5	15,2	15,3	16,6	17,2	18,4
Ledningskompetens	5,6	5,9	5,4	5,6	5,6	5,4	5,7	5,9
Kärnkompetens	9,8	10,7	10,9	11,3	11,3	11,6	12,1	12,9
Stödkompetens	8,9	9,3	9,2	9,2	9,4	10,1	10,3	10,4

Källa: Arbetsgivarverket

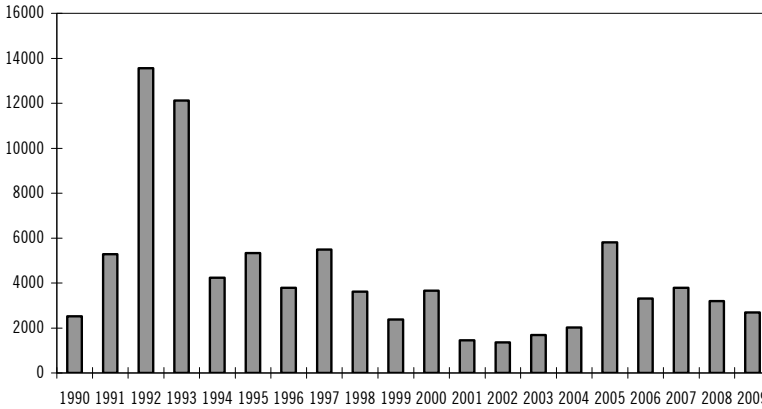
Varierat inflöde till Trygghetsstiftelsen

Diagram 3 visar att inflödet av uppsagda till Trygghetsstiftelsen var som störst under 1992 och 1993 med drygt 13 000 respektive 12 000 personer. Förändringarna under dessa år beror bl.a. på att flera affärsverk ombildades till bolag och strukturförändringar inom försvaret.

Under 2000-talet har inflödet varierat mellan ca 1300 personer och 3800 personer, med undantag för 2005. Då uppgick antalet uppsagda vid Trygghetsstiftelsen till 5 800 personer, främst till följd av försvarsomställningen (prop. 2004/05:5, bet. 2004/05:Fö4, rskr. 2004/05:143). Samma år ändrades också trygghetsavtalet så att tidsbegränsade anställda lättare kunde kvalificera sig till att omfattas av avtalet. Universitet och högskolor har en förhållandevis stor andel tidsbegränsade anställda och har sedan 2005 stått för en relativt stor andel av det totala inflödet.

Andelen uppsagda kvinnor respektive män har varierat över åren, främst beroende på vilka yrkesgrupper som har varit berörda av omställning. Som exempel kan nämnas att 56 procent av inflödet 2005 bestod av uppsagda från Försvarsmakten och av dem var 75 procent män. På samma sätt var det betydligt flera kvinnor i inflödet 1997 då framför allt administratörer och handläggare inom den civila statliga förvaltningen blev övertaliga. Samma mönster gäller för 2006 och 2007. Mer än en femtedel av inflödet under 2007 kom från Försäkringskassan, och av dem var 80 procent kvinnor.

Diagram 3 Utvecklingen av inflödet av uppsagda till Trygghetsstiftelsen 1990-2009

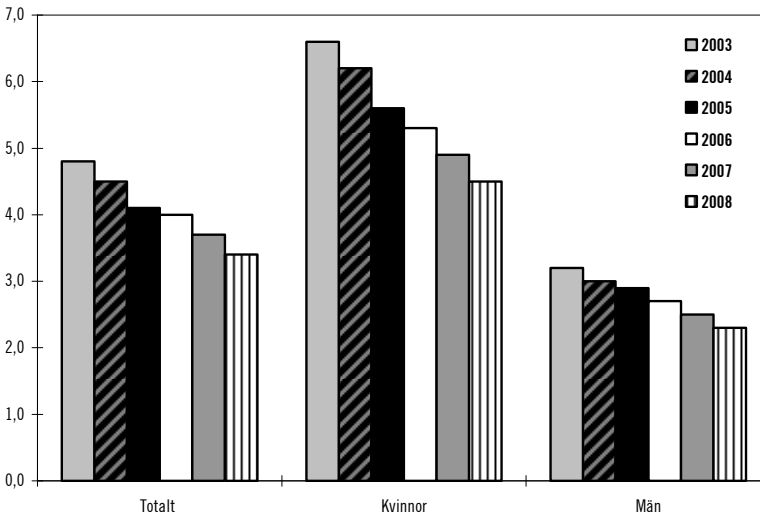


Källa: Trygghetsstiftelsen

Delmålet att arbetsmiljön i staten ska vara god

En indikator som regeringen använder för att följa upp delmålet är sjukfrånvaron. Som framgår av diagram 4 har sjukfrånvaron i staten sjunkit under perioden 2003–2008.

Diagram 4 Sjukfrånvaro i förhållande till tillgänglig arbetstid, 2003–2008



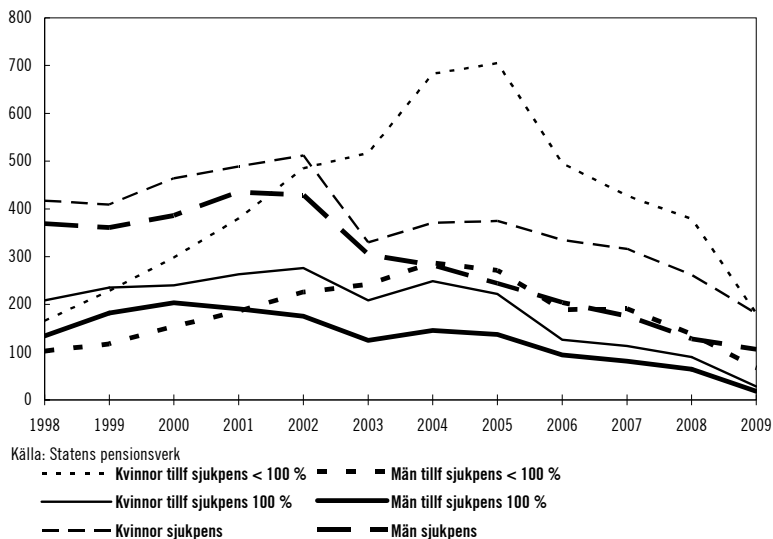
Diagrammet visar sjukfrånvaron i förhållande till tillgänglig arbetstid för staten som helhet samt fördelat på kvinnor respektive män. För samtliga kategorier har sjukfrånvaron sjunkit under perioden. Kvinnors sjukfrånvaro har under hela perioden varit högre än männens. År 2008 uppgick

den genomsnittliga sjukfrånvaron till 3,4 procent. Vid samma tidpunkt var den genomsnittliga sjukfrånvaron för kvinnor 4,5 procent och för män 2,3 procent.

En annan indikator är antalet tillfälliga sjukpensioner och sjukpension.⁶

Nedanstående uppgifter avser månadsanställda och visar på en nedåtgående trend för såväl tillfälliga sjukpensioner som sjukpensioner.

Diagram 5 Sjukpensioner och tillfälliga sjukpensioner

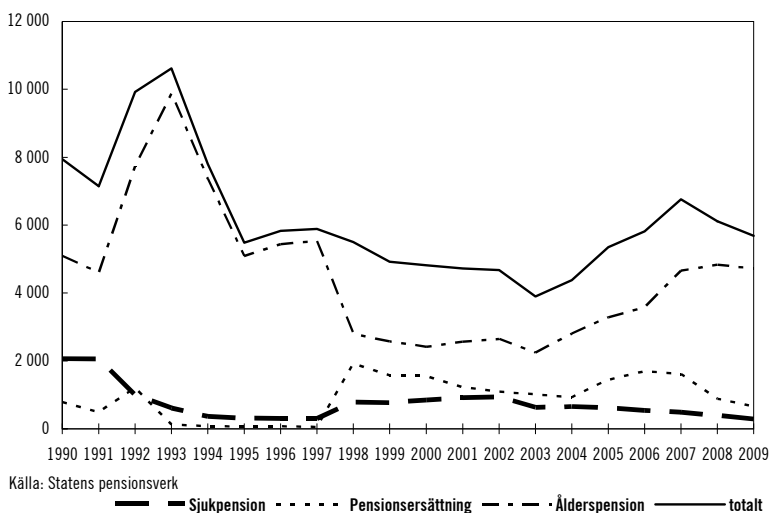


Avgångar i pensioneringssyfte

Silda kollektivavtalsförmåner utgår vid olika slag av avgångar. Den som av Försäkringskassan beviljats en icke tidsbegränsad hel sjukersättning kan avgå med sjukpension. Den som sägs upp på grund av arbetsbrist och har fyllt 61 år (60 år enligt tidigare lydelse av avtalet) kan avgå med pensionsersättning. Den som avgår vid pensionsåldern erhåller ålderspension. Det är även möjligt att avgå med ålderspension före pensionsåldern, dock tidigast vid utgången av månaden före den då 61 års ålder uppnås (förtida uttag) eller efter pensionsåldern (uppskjutet uttag).

⁶ En anställd som av Försäkringskassan beviljats en sjukersättning som är tidsbegränsad har enligt kollektivavtal rätt till en tillfällig sjukpension med motsvarande omfattning. Även en anställd som erhållit en icke tidsbegränsad sjukersättning som inte är hel har rätt till en tillfällig sjukpension. Den som avgått från sin anställning efter att ha beviljats en hel sjukersättning som inte är tidsbegränsad har rätt till en sjukpension.

Diagram 6 Antal personer som avgått i pensioneringssyfte



Uppgifterna för 1990–1997 är approximativa eftersom de många bolagiseringarna medfört att det har varit svårt att erhålla helt korrekta värden.

Antal personer som totalt avgått i pensioneringssyfte 1990–2009 beräknas uppgå till 123 273 personer.

Medianåldern då statsanställda avgår i pensioneringssyfte ökar

Kvinnorna har sedan år 1998 haft en högre medianålder vid pensionering än vad männen har haft. Under 2009 var medianåldern densamma för män och kvinnor för avgång i pensioneringssyfte d.v.s. 65 år.

Ökningen av medianåldern över åren, visas i nedanstående diagram. I diagrammet framgår att skillnaden mellan könen var störst 2004.

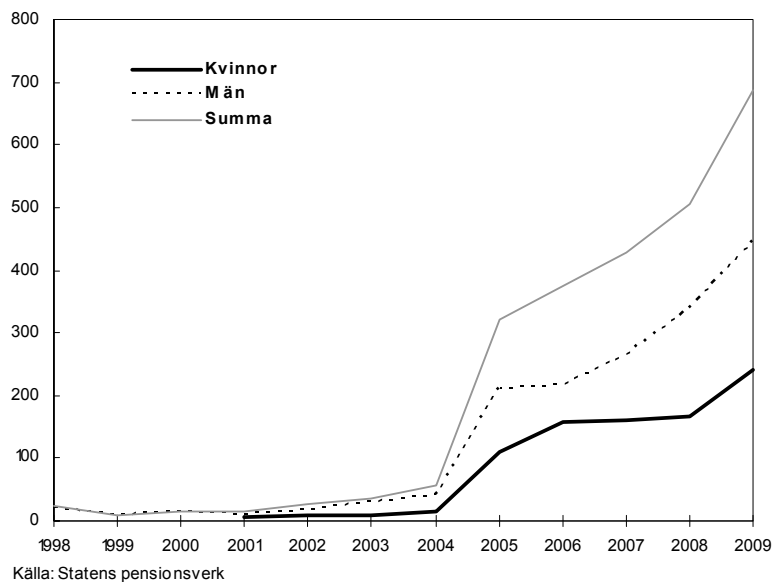
Diagram 7 Medianålder för statsanställdas avgång i pensioneringssyfte

Prop. 2009/10:175
Bilaga 23



Fler tar ut ålderspension efter 65 år

Diagram 8 Antal beviljade ålderspensioner för 67 år eller äldre

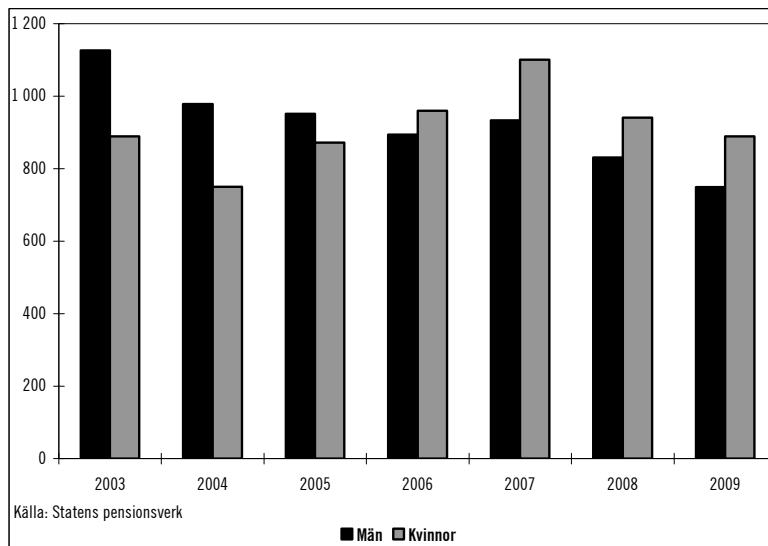


År 2009 var totalt 808 anställda 67 år eller äldre. Av dessa var en majoritet, 66 procent, män. Knappt 3 procent tillhörde gruppen ledningskompetens, 66 procent kärnkompetens och 24 procent stödkompetens. Resterande var oklassade.

Äldre anställda kan arbeta deltid med delpension

Anställda kan enligt ett särskilt kollektivavtal sedan 2003 erhålla delpension om den myndighet där de är anställda medger detta. Delpensionen kan erhållas från det att man fyller 61 år och längst till 65 år. Delpensionen kan ha en omfattning av högst 50 procent.

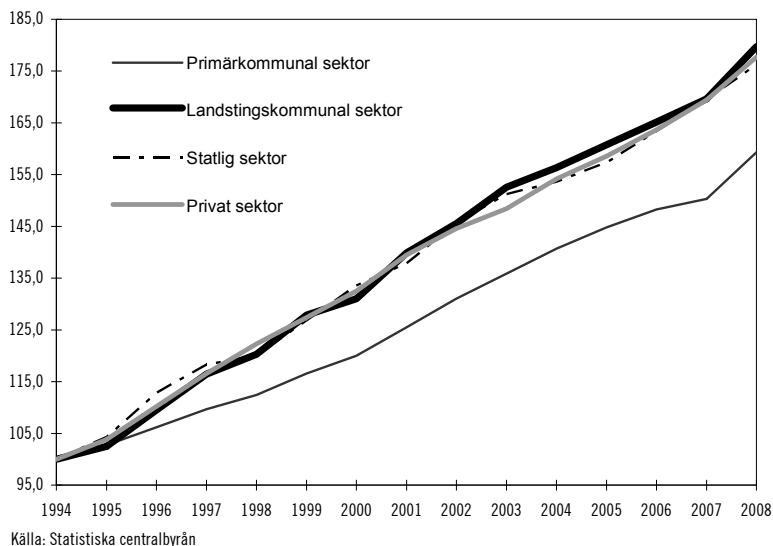
Diagram 9 Antal anställda som erhållit delpension



Staten ska totalt sett inte vara löneledande

Uppgifterna i diagrammet avser nominella löner och är rensade med hänsyn till strukturella förändringar i utbildningsnivå, ålder och kön. Som framgår av diagrammet har löneutvecklingen i staten relativt väl följt utvecklingen på arbetsmarknaden i stort under perioden 1994–2008.

Diagram 10 Utvecklingen av genomsnittliga löner i olika sektorer på arbetsmarknaden



Tabell 2 Nominell och real löneutveckling kopplad till årstakt

Procent

Statistikperiod sept-sept	Avtalsperiod för centrala avtal	Lönutv. årstakt	Förändring i KPI ¹	Real löneutveckling i årstakt
1997-98	RALS ² 1998-2001	3,8	-0,1	3,9
1998-99	RALS 1998-2001	3,8	0,4	3,4
1999-00	RALS 1998-2001	3,8	1,0	2,8
2000-01	RALS 2001	4,2	2,5	1,7
2001-02	RALS 2002-2004	3,8	2,1	1,7
2002-03	RALS 2002-2004	3,6	1,9	1,7
2003-04	RALS 2002-2004	3,4	0,4	3,0
2004-05	RALS 2004-2007	3,1	0,4	2,7
2005-06	RALS 2004-2007	3,2	1,4	1,8
2006-07	RALS 2004-2007	3,2	2,2	1,0
2007-08	RALS 2007-2010	3,7	3,5	0,2
2008-09	RALS 2007-2010	3,4	-0,3	3,7
Genomsnittlig årlig ökning 1997-2009		3,6		2,3

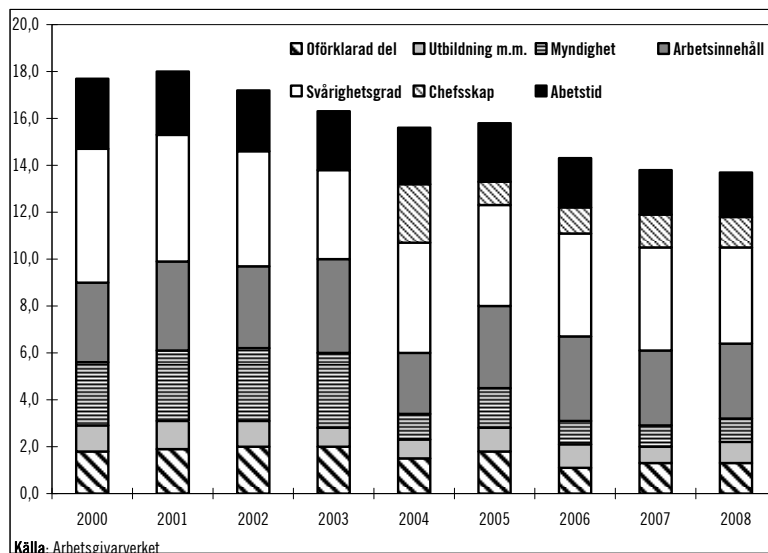
¹ Förändringen är beräknad som förändring i årsmedeltal

² RALS: Ramavtal om löner m.m. för arbetstagare i staten.

Delmålet att minska löneskillnaderna mellan kvinnor och män

För att följa utvecklingen vad gäller löneskillnaderna mellan kvinnor och män lämnar Arbetsgivarverket årligen, i juni, uppgifter om utvecklingen utifrån den partsgemensamma statistiken.

Diagram 11 Löneskillnader i procent mellan kvinnor och män 2000-2008



Som framgår av diagram 11 är det fyra faktorer som står för cirka 75 procent av den totala löneskillnaden mellan kvinnor och män. De två viktigaste förklaringarna till löneskillnaderna är att kvinnor jämfört med män oftare befinner sig på befattningar med en lägre svårighetsgrad och att kvinnor och män i stor utsträckning arbetar inom olika yrkesområden. De andra faktorerna är att kvinnor mer sällan är chefer och att de i större utsträckning än män arbetar deltid. Om hänsyn tas till samtliga faktorer återstår en skillnad på drygt 1 procentenhet, s.k. oförklarade löneskillnader.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträdet den 18 mars 2010

Närvarande: statsministern Reinfeldt, ordförande, statsråden Odell, Ask, Husmark Pehrsson, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Sabuni, Billström, Adelson Liljeroth, Tolgfors, Krantz, Ohlsson

Föredragande: statsrådet Odell

Regeringen beslutar proposition 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt