

Regeringens skrivelse 2013/14:155



Regeringens förvaltningspolitik

Skr.
2013/14:155

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 6 mars 2014

Jan Björklund

Stefan Attefall
(Socialdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen ger regeringen en samlad redogörelse för regeringens insatser på det förvaltningspolitiska området sedan hösten 2006 och för utvecklingen inom statsförvaltningen under samma period. De förvaltningspolitiska insatser som behandlas berör bl.a. statsförvaltningens service, effektivitet och integritet, digitalisering av statsförvaltningen, kompetensförsörjningen i staten samt regeringens styrning och organisering av statsförvaltningen.

Innehållsförteckning

| | | |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 | Utgångspunkter | 4 |
| 1.1 | Vikten av en väl fungerande statsförvaltning med en gemensam grund | 4 |
| 1.2 | Inriktningen på regeringens förvaltningspolitik | 5 |
| 1.3 | Den delegerade arbetsgivarpolitiken | 7 |
| 1.4 | Innovation och utveckling av tjänster och processer | 7 |
| 2 | Svensk statsförvaltning i ett internationellt perspektiv | 9 |
| 2.1 | En effektiv offentlig sektor | 9 |
| 2.2 | Högt förtroende | 12 |
| 2.3 | Låg grad av korruption | 13 |
| 3 | Service och förenkling för medborgare och företag | 14 |
| 3.1 | Lokal service | 14 |
| 3.2 | Öppna data för innovation | 18 |
| 3.3 | Förenkling för företag | 24 |
| 3.4 | Tillsyn | 25 |
| 4 | Digitala lösningar sätter medborgaren i centrum | 27 |
| 4.1 | Förbättrad service och effektivare verksamhet med gemensamma digitala lösningar | 27 |
| 4.2 | Förbättrad styrning och uppföljning av gemensamma digitala lösningar | 29 |
| 4.3 | Samordnad finansiering av gemensamma digitala lösningar | 32 |
| 5 | Effektivisering av statsförvaltningen | 34 |
| 5.1 | Reformering av statens administration genom Statens servicecenter | 34 |
| 5.2 | Underlättande av administrativa processer i samband med tjänstepensionering | 39 |
| 5.3 | Statens fastighetsägande | 39 |
| 5.4 | Statlig lokalförsörjning | 40 |
| 5.5 | Offentlig upphandling | 41 |
| 6 | Den gemensamma värdegrunden och statsförvaltningens integritet | 44 |
| 6.1 | Värdegrundsdelegationen | 44 |
| 6.2 | Arbetet mot korruption i statliga myndigheter | 45 |
| 6.3 | Nytt myndighetsregister | 45 |
| 7 | Kompetensförsörjningen i staten | 46 |
| 7.1 | Arbetsgivarverket – förvaltningsmyndighet och arbetsgivarorganisation | 46 |
| 7.2 | Statskontorets uppgifter inom området strategisk kompetensförsörjning | 47 |
| 7.3 | Staten en attraktiv och föredömlig arbetsgivare? | 48 |
| 7.4 | Konjunkturbarometern för 2014 | 48 |
| 7.5 | Regeringens samlade bedömning av kompetensförsörjningen i staten | 49 |
| 8 | Utvecklad utnämningsspolitik i staten | 50 |

| | | | |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------|----|------------------|
| 8.1 | Regeringens utnämningsspolitik | 50 | Skr. 2013/14:155 |
| 8.2 | Anställningsvillkor för myndighetschefer | 53 | |
| 9 | En mer ändamålsenlig och tydlig statsförvaltning | 56 | |
| 9.1 | Organisations- och strukturförändringar 2007–2013 | 57 | |
| 9.2 | Utvärderingsmyndigheter | 58 | |
| 9.3 | Ombildning från myndighetskoncerner till enmyndigheter | 60 | |
| 9.4 | Stärkt stöd inför och under genomförandet av organisationsförändringar | 67 | |
| 9.5 | Uppföljning och utvärdering av organisations- och strukturförändringar | 68 | |
| 10 | Utvecklad styrning av statsförvaltningen | 69 | |
| 10.1 | Verksamhetsanpassad och mer strategisk styrning | 69 | |
| 10.2 | Ledningsformer | 73 | |
| 10.3 | Stöd i utvecklingen av den statliga förvaltningen | 74 | |
| 10.4 | Kontakter mellan Regeringskansliet och andra myndigheter | 76 | |
| Bilaga 1 | Myndigheter under regeringen | 78 | |
| | Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 mars 2014 | 86 | |

1 Utgångspunkter

1.1 Vikten av en väl fungerande statsförvaltning med en gemensam grund

En väl fungerande offentlig förvaltning är av avgörande betydelse för medborgarnas välfärd liksom för samhällsekonomin och den ekonomiska tillväxten.

Den offentliga förvaltningen består av statliga myndigheter, kommuner och landsting. Större delen av den offentliga sektorn utgörs av kommuner och landsting, som ansvarar för många verksamheter som direkt berör enskilda, t.ex. skolor, äldreomsorg och sjukvård. Inom ett flertal områden arbetar statliga myndigheter, t.ex. Socialstyrelsen, Statens skolverk och länsstyrelserna, gentemot den kommunala sektorn. På vissa områden, t.ex. rättsväsende och skatteförvaltning, är staten ensamt ansvarig.

Vikten av en väl fungerande offentlig förvaltning tydliggörs i den ekonomiska krisens spår. Länder som har en väl fungerande förvaltning och sunda offentliga finanser har bättre förutsättningar att klara kriser, bl.a. eftersom de har lättare att dra till sig utländska investeringar.

Att den offentliga förvaltningen åtnjuter medborgares och företags förtroende är en förutsättning för att verksamheten ska fungera. Viljan att gemensamt finansiera den offentliga verksamheten förutsätter att medborgare och företag litar på att skattemedel används på ett ansvarsfullt sätt. För att staten ska kunna bidra till tillväxt och välbefinnande, bl.a. genom att säkerställa att lagar och regler efterlevs, måste tillsyn och tillståndsgivning fungera utan otillbörlig påverkan. Statsförvaltningens integritet och gemensamma grund måste därför upprätthållas.

Regeringsformen, förkortad RF, föreskriver att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. För att realisera delar av detta 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. Myndigheter under regeringen har en lydighetsrelation till regeringen men inte direkt till riksdagen eller medborgarna, och inte heller till ett enskilt statsråd.

Den statliga förvaltningens roll i det demokratiska systemet är att genomföra politiken. Detta sker bl.a. genom att politiska beslut verkställs i myndigheternas verksamhet, t.ex. i och med att beslutade förmåner administreras och betalas ut. Vidare verkställs det genom att t.ex. säkerställa att lagar och regler efterlevs genom uppföljning, utvärdering och tillsyn. Detta sker t.ex. vid tillsyn av både privata och kommunala verksamheter.

Regeringens huvudsakliga styrning av de statliga myndigheterna sker genom författningar, i första hand myndigheternas instruktioner. Denna styrning bygger på regeringens s.k. restkompetens, dvs. sådan norm-

givning som inte tillkommer riksdagen genom grundlag. Regeringen delegerar en del av sitt ansvar till myndigheterna. Regeringen är därför inför riksdagen ytterst ansvarig för allt som myndigheterna gör, utom på det område där förvaltningens lydnadsplikt mot regeringen inte gäller, dvs. i fråga om beslut i särskilt fall som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller tillämpning av lag (12 kap. 2 § RF).

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. Den lägger också grunden till att myndigheterna på ett självständigt sätt ska kunna sköta sin dagliga verksamhet effektivt och rättssäkert. Myndigheterna kan ofta utan onödigt dröjsmål vidta långtgående åtgärder inom lagens ramar och myndighetens uppgifter utan att invänta regeringsbeslut. Den svenska förvaltningsmodellen är en förutsättning för en effektiv och utvecklingsinriktad statsförvaltning. Lika viktigt är dock att varje myndighet, samtidigt som den har långtgående befogenheter att bestämma hur den organiserar sitt arbete, är en del av staten som helhet. Det är därför viktigt med en väl fungerande samordning och samverkan mellan myndigheterna.

1.2 Inriktningen på regeringens förvaltningspolitik

Regeringens förvaltningspolitik omfattar alla myndigheter under regeringen. Politiken syftar bl.a. till att tydliggöra statsförvaltningens särprägel, statens ansvar och uppgifter liksom det förpliktande i uppdraget att tjäna demokratin. 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.

Sedan hösten 2006 har regeringen fastlagt inriktningen på förvaltningspolitiken såväl generellt som för olika områden.

I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1) beskrev regeringen den övergripande inriktningen på förvaltningspolitiken. Regeringen aviserade där den förvaltningspolitiska propositionen. De områden som regeringen särskilt pekade ut som viktiga var statsförvaltningens organisation och dess uppgifter, medborgarnas tillgång till offentlig service samt styrning och uppföljning av verksamheter. Vidare lyfte regeringen fram insatserna för utveckling av en elektronisk förvaltning och initiativ för att säkerställa en väl fungerande tillsyn. Regeringen har i flera budgetpropositioner, senast 2014, uttalat att det är viktigt att överväga om statliga myndigheters lokalisering i ökad utsträckning kan få en spridning över landet. Det handlar om att noga pröva om myndigheter kan lokaliseras utanför storstäderna, i första hand till länscentra eller andra större orter. En utgångspunkt vid ett sådant övervägande ska vara att myndigheterna ska ges goda förutsättningar att bedriva sin verksamhet.

I den förvaltningspolitiska propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175) lade regeringen fast inriktningen för regeringens förvaltningspolitik. I propositionen lade

regeringen fram mål och riktlinjer för det fortsatta arbetet med den statliga förvaltningen och lämnade även förslag till en lag om vidareutnyttjande av information hos offentliga myndigheter. Det förvaltningspolitiska målet, som föreslogs i propositionen och som riksdagen ställde sig bakom, är 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.

I oktober 2009 lämnade regeringen skrivelsen Utnämningsspolitiken (skr. 2009/10:43) till riksdagen. I skrivelsen redovisade regeringen utvecklingen av utnämningsspolitiken beträffande chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen med utgångspunkt i riksdagens s.k. verksledningsbeslut 1987.

I december 2009 lämnade regeringen skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79) till riksdagen. I skrivelsen redovisade regeringen generella bedömningar för hur regler om tillsyn bör utformas.

Regeringen beslutade i mars 2012 om ett program för statsförvaltningens utveckling: En statsförvaltning i förnyelse. I programmet beskrev regeringen inriktning och prioriteringar för förvaltningspolitiken. Syftet med programmet är att stödja myndighetsledningarnas arbete med att utveckla sina organisationer.

I december 2012 beslutade regeringen om en strategi för en digitalt samverkande förvaltning: Med medborgaren i centrum. I strategin beskrevs regeringens målsättningar för arbetet med att förstärka myndigheternas förmåga att samverka digitalt i förvaltningsgemensamma it-frågor. Strategin förtydligar och preciserar de mål och strategiska ställningstaganden som uttrycks i den förvaltningspolitiska propositionen och i den digitala agendan för Sverige (N2011/342/ITP). Det övergripande målet för it-politiken är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter (prop. 2011/12:1).

I skrivelsen Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption (skr. 2012/13:167), som lämnades till riksdagen i juni 2013, bedömde regeringen att förvaltningens arbete med att förebygga korruption behöver stärkas och aviserar vissa åtgärder.

Ur ett EU-perspektiv är förvaltningspolitiken huvudsakligen en nationell angelägenhet. Det samarbete som förekommer, t.ex. på e-förvaltningsområdet, är huvudsakligen frivilligt. Det finns unionslagstiftning som på olika sätt påverkar hur de nationella myndigheterna arbetar eller är organiserade. Ett exempel är det s.k. PSI-direktivet (se avsnitt 3.2).

Kommunerna och landstingen omfattas inte av den statliga förvaltningspolitiken. Dock finns det många beröringspunkter mellan den statliga förvaltningen och den kommunala som också får effekt på den statliga förvaltningspolitiken. Statliga myndigheter samverkar med kommuner och landsting på flera områden. Förvaltningsgemensam utveckling kan omfatta både statliga och kommunala myndigheter. Detta gäller t.ex. på e-förvaltningsområdet. På flera områden har också stat och kommun uppgifter som sakligt gränsar till varandra, vilket kan kräva samverkan mellan de olika delarna av den offentliga förvaltningen.

Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten i dess nuvarande form har nu funnits i cirka 20 år. Regeringen har senast i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175) redovisat sin bedömning att den långtgående delegeringen av de arbetsgivarpolitiska frågorna till Arbetsgivarverket och till myndigheterna ligger fast.

Regeringen styr arbetsgivarpolitiken genom uppföljning. Regeringen anger mål och delmål för de statliga arbetsgivarna. Utvecklingen av arbetsgivarpolitiken för staten redovisas årligen till riksdagen i budgetpropositionen, utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning. Där ges även en övergripande redovisning av personalstrukturen m.m. inom staten.

Kompetensförsörjningen i staten är central. Myndigheterna ska ha den kompetens som behövs för att uppnå verksamhetens mål. Se avsnitt 7.

Regeringen har senast i december 2012 tagit initiativ inom det arbetsgivarpolitiska området genom att inrätta Värdegrundsdelegationen – en arbetsgrupp inom Socialdepartementet. Värdegrundsdelegationen ska vara ett stöd för myndigheterna i deras fortsatta värdegrundsarbete. Se vidare avsnitt 6.1. En redovisning av tidigare initiativ av regeringen på det arbetsgivarpolitiska området lämnades i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175, avsnitt 13.1).

1.4 Innovation och utveckling av tjänster och processer

Regeringens bedömning: Inom statsförvaltningen finns i dag en större medvetenhet än tidigare om betydelsen av innovation och samverkan.

Skälen för regeringens bedömning

Statsförvaltningen blir allt bättre på innovation och samverkan

Regeringen och myndigheterna utvecklar ständigt den statliga förvaltningens förmåga att nå hög kvalitet, effektivitet och produktivitet i sin verksamhet. Regeringen utvecklar kontinuerligt myndighetsstyrning, regelverk och myndighetsorganisation för att den statliga förvaltningen ska ha bästa möjliga förutsättningar att bidra till att de politiska målen med verksamheterna uppfylls.

För att ständigt förbättra förvaltningens förmåga krävs också utveckling av myndigheterna som organisationer. Huvudansvaret för detta arbete vilar på myndigheterna själva. Varje myndighet har specifika utvecklingsbehov och utmaningar beroende på uppdragets inriktning, och verksamhetens förutsättningar m.m. Gemensamt är dock att alla myndigheter genom sin egen utveckling ska bidra till en positiv utveckling för statsförvaltningen som helhet. Av myndighetsförordningen (2007:515) framgår att myndigheten fortlöpande ska utveckla verksamheten och att

den ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Regeringens åtgärder i syfte att stärka förutsättningarna och tydliggöra ansvaret för myndigheternas verksamhetsutveckling har tillsammans med införandet av det förvaltningspolitiska målet och andra åtgärder bidragit till att det i dag finns ett större fokus än tidigare på betydelsen av innovation och samverkan inom statsförvaltningen.

Rådet för innovation och kvalitet i offentlig sektor

För att analysera, kartlägga och stödja myndigheternas utvecklingsarbete samt att ge förslag på åtgärder som främjar innovations- och förändringsarbetet i offentlig verksamhet beslutade regeringen under 2011 att inrätta en kommitté om ett nationellt råd för innovation och kvalitet i offentlig verksamhet (dir. 2011:42). Innovationsrådet (S 2011:06) slutredovisade sitt arbete till regeringen i juni 2013 i betänkandet Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskifte i offentlig verksamhet (SOU 2013:40). I betänkandet presenterade rådet sina resonemang och uppfattningar om myndigheternas och regeringens arbete med utveckling och innovation samt lämnade ett antal förslag. Syftet är enligt Innovationsrådet att stimulera det fortsatta samtalet om utvecklingen av den offentliga förvaltningen. Rådet genomförde bl.a. en enkätundersökning som riktade sig till 205 statliga myndigheter. De huvudsakliga teman som behandlades var myndigheternas kvalitetsarbete, strategier, kundfokus, kunskapshantering och innovation.

Många av förslagen och idéerna i rådets betänkande griper in i myndigheternas och Regeringskansliets utvecklingsarbete. Ett exempel gäller betydelsen av ökad förmåga till helhetsperspektiv i styrningen av olika verksamheter. Ett uttryck för en höjd ambition från regeringens sida i detta avseende är regeringens uppdrag till Migrationsverket att utifrån en systemansats analysera processen för ansökan om asyl till bosättning i kommun eller återvändande (Ju2013/8626/SIM). Uppdraget genomförs i samverkan med flera berörda aktörer, såsom Arbetsförmedlingen, Rikspolisstyrelsen, Statens skolverk och Sveriges Kommuner och Landsting. För bättre möjlighet till en styrning som utgår från ett helhetsperspektiv behöver kunskapen och samsynen kring utmaningar inom migrationssystemet öka. Regeringen pekar på att det är angeläget att berörda myndigheter och domstolar med uppgifter inom asylprocessen i dialog fortsätter att utveckla och effektivisera arbetet med att förkorta vistelsetiderna i mottagandet och bidra till en långsiktigt hållbar migrationspolitik.

Ett exempel på det arbete som Innovationsrådet bedrev var insatsen för att öka effektiviteten och kvaliteten i miljötillståndsprocessen. Rådet gjorde en analysrapport där det beskrivs hur miljöprövningsprocessen skulle kunna följas upp och utvecklas. Rapporten ligger till grund för ett regeringsuppdrag till Länsstyrelsen i Västerbotten att fortsätta arbetet med att utveckla nya metoder, mätningar och samverkansformer för att åstadkomma en effektivare miljötillståndsprocess.

Innovationsrådets förslag och idéer används också i Regeringskansliets interna utvecklingsarbete. Utbildningar och interna riktlinjer m.m. ut-

2 Svensk statsförvaltning i ett internationellt perspektiv

Sammanfattning: Den svenska statsförvaltningen står sig väl i ett internationellt perspektiv. Internationella jämförelser utgör ett viktigt underlag i syfte att utveckla svensk statsförvaltning.

Väl fungerande myndigheter och hög kvalitet i offentlig verksamhet är viktiga faktorer för att skapa välstånd och ett framgångsrikt samhälle. Det har visat sig, inte minst mot bakgrund av den ekonomiska och finansiella kris som startade 2008, att en väl fungerande förvaltning är avgörande för länders förmåga att hantera kriser. Allmänheten förväntade sig att det offentliga skulle vidta nödvändiga åtgärder för att komma tillrätta med krisen och samtidigt generera ekonomisk tillväxt som kommer medborgare och företag till godo. Internationella studier har visat att krisen ledde till ett förtroendet för den offentliga verksamheten minskade i många länder.

Det finns ett flertal internationella jämförelser som beskriver och värderar länders offentliga sektor. Dessa indikerar att Sverige ligger i topp gällande innovation och effektivitet. Sveriges offentliga institutioner håller en mycket hög nivå i fråga om effektivitet, förtroende och transparens. Nedan följer en redovisning av hur svensk förvaltning står sig i några större internationella jämförelser i förhållande till övriga EU-länder och OECD-länder. I många internationella jämförelser ingår hela den offentliga sektorn på grund av att det offentliga åtagandet skiljer sig åt när det gäller vilka verksamheter som organiseras på statlig och lokal nivå. Därför omfattar de jämförelser som redovisas nedan inte bara regeringen och den statliga förvaltningen utan även till stora delar offentlig verksamhet på lokal och regional nivå.

2.1 En effektiv offentlig sektor

En effektiv förvaltning har förmågan att genomföra politiken och hantera föränderliga förutsättningar på ett ändamålsenligt sätt. En effektiv offentlig sektor och offentliga regleringar är av stor betydelse för det privata näringslivet.

Världsbankens indikator Government Effectiveness (Worldwide Governance Indicators) beskriver effektivitet i den offentliga sektorn i bred mening och avser måluppfyllelse. Med indikatorn redogör Världsbanken för kvalitet i offentliga tjänster och institutioner, självständighet från politiska påtryckningar, kvaliteten på politikens utformning och genomförande samt beständigheten i politiska åtaganden. Enligt denna

2.1.1 Effektivitet och innovationsförmåga

Kvaliteten i den offentliga sektorn har betydelse för ett lands välbefinnande och innovationsförmåga. I Innovation Union Scoreboard 2013 från Europeiska kommissionen redovisas uppmätta effekter av den ekonomiska krisen när det gäller forsknings- och innovationslandskapet i Europa. Europeiska kommissionen har i anslutning till rapporten jämfört effektivitet och innovationsförmåga. Det visar sig att det finns ett starkt positivt samband mellan effektivitet och ett gott innovationsklimat. Länder som presterar väl när det gäller effektivitet tenderar även att rankas högt när det gäller innovationsförmåga (diagram 2.1). Sverige (SE) ligger i topp både gällande innovation och effektivitet i offentlig sektor.

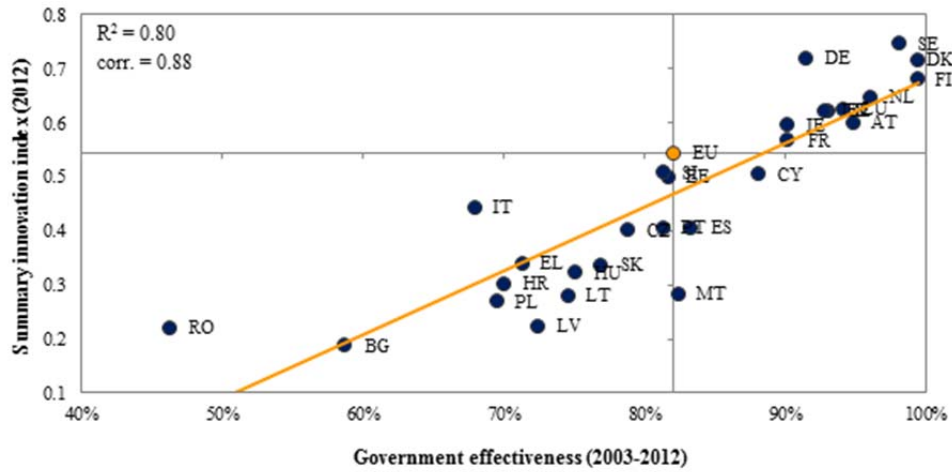
2.1.2 Effektivitet och konkurrenskraft

Sverige har i de senaste årens mätningar befast en hög position i Världsekonometiskt forums index för global konkurrenskraft (Global Competitiveness Index). För 2013–2014 hamnar Sverige på sjätte plats. En betydande del i förklaringen till detta är, enligt Världsekonometiskt forum, kvaliteten på Sveriges offentliga institutioner, som håller en mycket hög nivå i fråga om effektivitet, förtroende och transparens.

Europeiska kommissionen har visat att det finns ett starkt positivt samband mellan Världsbankens indikator Government Effectiveness och Världsekonometiskt forums index för global konkurrenskraft (diagram 2.2). Av diagrammet framgår Sveriges (SE) höga placering för båda måtten.

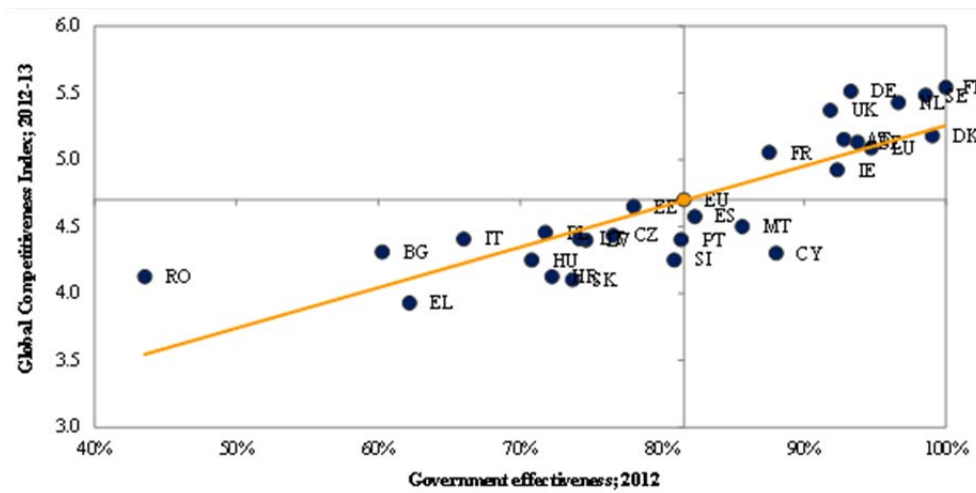
Diagram 2.1 Samband mellan effektivitet i offentlig sektor och innovationsförmåga

Skr. 2013/14:155



Källor: World Bank – Worldwide Governance Indicators, Government effectiveness, average 2003–2012; Innovation Union Scoreboard 2013, Summary Innovation Index.

Diagram 2.2 Samband mellan effektivitet i offentlig sektor och global konkurrenskraft

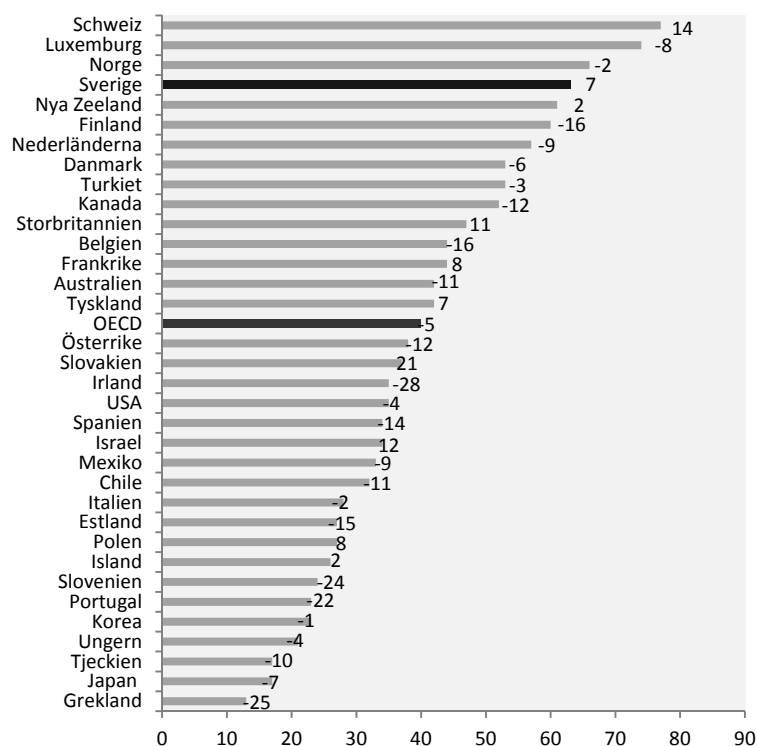


Källor: World Bank – Worldwide Governance Indicators, Government effectiveness; World Economic Forum – The Global Competitiveness Report 2013-2014.

2.2 Högt förtroende

Förtroende för de politiska församlingarna och den offentliga förvaltningen har identifierats som en av de viktigaste grundvalarna på vilka legitimitet och hållbarhet för politiska system byggs. Förtroendet för regeringen och de statliga myndigheterna är således en väsentlig del när det gäller att upprätthålla legitimiteten i den offentliga sektorn som helhet. Förtroende kan inte tas för givet, utan måste aktivt värnas av offentliga institutioner för att kunna upprätthållas. Värdegrundsdelegationen har inrättats i syfte att främja arbetet som rör värdegrunds- och bemötandefrågor i statsförvaltningen (se avsnitt 6.1).

Enligt OECD:s jämförelse Government at a Glance 2013 har den finansiella och ekonomiska krisen och dess efterdyningar lett till att många länder har varit tvungna att genomföra strukturanpassningar för att säkerställa goda offentliga finanser. Förtroendet för den offentliga förvaltningen och för offentliga beslutsfattare har minskat i de flesta OECD-länder. Flera länder har enligt OECD:s rapport haft svårt att samtidigt möta medborgarnas allt större förväntningar och behov av utveckling och förändring av de finansiella systemen. Sverige är ett av de länder där förtroendet för regeringen ökade under krisåren. Mellan 2007 och 2012 ökade förtroendet i Sverige trots krisen (diagram 2.3). Diagrammet visar andel av befolkningen som 2012 svarade ja på frågan om man har förtroende för regeringen. Det visar också på den relativa förändringen över tid när det gäller förtroendet.



Källa: OECD, Government at a Glance 2013. Confidence in national government in 2012 and its change since 2007. Data refer to the percentage who answered 'yes' to the question: "Do you have confidence in national government?"

2.3 Låg grad av korruption

Frånvaron av korruption har en stor betydelse för den offentliga sektorns legitimitet och funktionssätt. Det finns en ömsesidighet mellan graden av korruption och medborgares och företags förtroende för den offentliga sektorn. Därtill är en låg grad av korruption centralt för effektivitet och rättssäkerhet i förvaltningen, samt korrekt användning av offentliga medel.

I internationella jämförelser uppskattas förekomsten av korruption i den offentliga sektorn i Sverige vara relativt låg. Transparency International är en internationell organisation som årligen publicerar ett index för uppskattningar av förekomsten av korruption i offentlig sektor (Corruption Perception Index). År 2013 intar Sverige tredje plats med 89 poäng av 100. Även Världsbanken pekar på den förhållandevis låga korruptionsrisken och visar att Sverige jämförelsevis har en god kontroll över att offentlig makt inte utövas för privat vinning (Worldwide Governance Indicators: Control of Corruption). Arbetet mot korruption i statliga myndigheter tas upp i avsnitt 6.2.

3 Service och förenkling för medborgare och företag

Arbetet med att utveckla den statliga förvaltningen bedrivs både av regeringen och av myndigheterna. Regeringen utvecklar kontinuerligt myndighetsstyrning, regelverk och myndighetsorganisation för att den statliga förvaltningen ska ha bästa möjliga förutsättningar att bidra till att de politiska målen med verksamheterna uppfylls.

Det ställs stora krav på varje myndighet att ständigt vidareutveckla sin verksamhet och organisation. Myndigheterna bedriver i dag enskilt och i samverkan ett omfattande utvecklingsarbete. Det finns också många exempel på att myndigheter inom ramen för sina ansvarsområden tar ansvar för utvecklingen inom statsförvaltningen som helhet. Ett exempel är Ekonomistyrningsverket och Arbetsgivarverket som bl.a. bedriver utvecklingsprogram för myndighetsledningar för att stärka deras förmåga att bedriva utvecklingsarbete på myndigheterna.

3.1 Lokal service

3.1.1 Mål på området

I den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175) har regeringen angivit att utgångspunkten för de statliga myndigheternas service ska vara en så långt som 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. 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.

Det är den enskilda myndigheten som, inom ramen för de generella styrinstrumenten, avgör hur dess tjänster utvecklas, genom vilka kanaler de finns tillgängliga och hur samverkan sker med andra myndigheter.

Regeringen bedömer att 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 servicelösningar bör övervägas när så är lämpligt.

Regeringen anför i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1, utg.omr. 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning) att övergripande mål för utvecklingen av medborgarkontakter och service är att

- kontakterna sker via de kanaler som, med beaktande av rättssäkerhet och kvalitet, mest effektivt tillgodoser medborgares och företags behov,
- varje myndighet ansvarar för att medborgarkontakter och service inom myndighetens område uppfyller behoven hos medborgare och företag i hela landet,
- utvecklingen av lokala servicekontor och annan kontorsnärvaro bör präglas av balans mellan möjligheter till samordning, lokala förut-

- sättningar samt möjligheter till och utveckling av service genom andra kanaler, samt att
- de statliga och kommunala myndigheternas kontakter med medborgare och företag organiseras ändamålsenligt och effektivt och, när det är påkallat, i samverkan.

Myndigheternas service tillhandahålls via olika kanaler. Här berörs endast myndigheternas lokala service. I avsnitt 4 berörs myndigheternas elektroniska tjänster. Andra aspekter av myndigheternas service berörs inte i denna skrivelse.

Det finns inga generella författningskrav på myndigheternas lokala närvaro. Att myndigheterna ska samverka följer av 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515), där det föreskrivs att myndigheterna ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Förutsättningar för samverkan ges också i lagen (2004:543) om sam-tjänst vid medborgarkontor, samtjänstlagen.

3.1.2 Myndigheternas arbete med lokal service

Regeringens bedömning: Utvecklingen av myndigheternas service är i huvudsak positiv och utgår från en rimlig avvägning mellan effektivitet och tillgänglighet.

Skälen för regeringens bedömning: Statliga och kommunala myndigheter arbetar kontinuerligt med att utveckla formerna för kontakter med medborgare och företag. Myndigheternas tjänster görs tillgängliga på olika sätt: e-tjänster, telefoni och fysiska kontor. Olika kanaler är lämpliga för olika ändamål. Via webbtjänster kan detaljerad information lämnas och enskilda på ett enkelt sätt göra anmälningar och lämna upp-gifter. Via telefon kan enskilda komma i direktkontakt med specialister inom just det område som är aktuellt.

Det kan finnas skäl att myndigheterna behöver ha en lokal närvaro. I en del fall behöver myndigheten kunna ordna personliga möten mellan enskilda och företrädare för myndigheten. Myndighetens verksamhet kan även på andra sätt kräva att personal finns på plats lokalt. Medborgare och företag har också förväntningar och krav på att det går att nå myndigheterna på olika sätt, som är anpassade för den enskildes behov.

Verksamhetens krav på lokal närvaro och service vägs alltid mot andra krav på myndigheterna, t.ex. krav på att ha en kostnadseffektiv verksamhet. När en myndighet har flera små etableringar utnyttjas både personal och lokaler mindre effektivt än när verksamheter koncentreras till färre ställen. Det är därför svårt för myndigheterna att både tillgodose behov av lokal närvaro och krav på effektiv användning av anslagsmedel. Andra servicekanaler, t.ex. telefoni, kan vara mer kostnadseffektiva och ge en bättre tillgång till service.

För att möjliggöra lokal närvaro på ett effektivt sätt samverkar myndigheter med varandra. Samverkan kan ske på olika sätt. Ett sätt att möjliggöra lokal närvaro på ett effektivt sätt är lokalsamverkan, dvs. att flera myndigheter använder gemensamma lokaler eller då en myndighet

använder en annan statlig eller kommunal myndighets lokaler för bokade möten. En mer avancerad form av samverkan är samtjänst enligt samtjänstlagen och förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor, benämnd samtjänstförordningen. Detta innebär att en handläggare företräder flera myndigheter. Det förekommer också lösningar för fjärrservice, där medborgare via en terminal, som finns i t.ex. en myndighets lokaler, kan komma i kontakt med myndigheter som inte finns företrädna med personal på plats.

Ett exempel på samverkan kring lokal närvaro är det gemensamma nät av servicekontor som utvecklats av Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten. Samverkan har utvecklats för att möjliggöra för de deltagande myndigheterna att effektivisera sin verksamhet och samtidigt upprätthålla lokal närvaro och en god servicenivå. Genom samverkan har myndigheterna kunnat behålla närvaro på orter där man annars inte haft underlag för att motivera ett lokalt kontor. Genom samverkan kan myndigheternas lokala närvaro effektiviseras så att resurser frigörs för ärendehantering och andra verksamheter i myndigheterna.

Det är varje myndighet som bäst känner medborgares och företags behov på det egna området. Det är därför myndigheterna som är bäst skickade att bedöma var de behöver vara lokalt närvarande. Samtidigt kan samverkan göra det möjligt för myndigheterna att upprätthålla lokal närvaro. Samverkan med andra kan alltså öka utrymmet för myndigheten att göra självständiga verksamhetsbeslut på det egna området. Det är därför rimligt att regeringens insatser i första hand inriktas mot att ge myndigheterna goda förutsättningar för att göra sina egna verksamhetsöverväganden. Ett exempel på detta är regleringen i samtjänstlagen och samtjänstförordningen.

3.1.3 Samtjänstlagen

Regeringens bedömning: Lagen om samtjänst vid medborgarkontor utgör ett viktigt stöd för myndigheterna att upprätthålla och etablera lokal närvaro och service.

Skälen för regeringens bedömning: Myndigheterna bör ges goda förutsättningar för att utveckla lokal service i samverkan. Genom samtjänstlagen och samtjänstförordningen ges myndigheter och kommuner möjlighet att samverka på ett sätt som annars inte vore möjligt. Lagen anger ett antal områden där statliga myndigheter, kommuner och landsting kan samverka inom medborgarkontor. Den innehåller restriktioner avseende vilka uppgifter som får innefattas av avtalet och krav på avtalets utformning i sig. Vidare görs en distinktion mellan å ena sidan förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter och å andra sidan övriga förvaltningsuppgifter. Den servicesamverkan som Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket byggt upp bygger på samtjänstlagen.

För att ytterligare utvidga möjligheterna till samverkan föreslog regeringen 2009 ett antal förändringar i samtjänstlagen. Genom förändringarna slopas kravet att samtjänstavtal ska godkännas av regeringen.

Vidare fördes regleringen av vilka statliga ärenden som får förekomma i samtjänsten över från lagen till den nya samtjänstförordningen.

Möjligheterna till samarbete mellan myndigheter har utvidgats genom samtjänstlagen. Det är viktigt med kunskap om vilka erfarenheter myndigheter och kommuner har av samverkan i samtjänst för att kunna avgöra om möjligheterna till samarbete bör kunna utvidgas ytterligare. Enligt samtjänstförordningen ska myndigheter som ingår samtjänstavtal lämna in avtalet till Kammarkollegiet. Myndigheterna ska också lämna årliga rapporter till Kammarkollegiet, som löpande ska följa upp verksamhet som bedrivs enligt samtjänstavtalen. Om Kammarkollegiet i sin uppföljning upptäcker brister i samtjänstavtalen eller verksamheten ska myndigheten rapportera detta till regeringen.

Regeringen bedömer att myndigheternas förutsättningar för att upprätthålla lokal närvaro förbättras genom de möjligheter samtjänstlagen ger. I myndigheternas rapporter till Kammarkollegiet ges flera exempel på när myndigheterna har kunnat upprätthålla lokal närvaro genom kommunen på orter där man inte har egna kontor. Som exempel kan nämnas Polisen och Försäkringskassan.

Polisen har kunnat upprätthålla lokal närvaro i Svedala genom samverkan med kommunen (AA481-9211/11). På liknande sätt har tillgängligheten till polisens service i Hedemora ökat genom samtjänst (A913-10116/11). Polismyndigheten i Västra Götaland angav i sin utvärdering (AD-187-333-11) att verksamheten har lett till ett närmare samarbete med kommunerna, vilket i sin tur medfört ökad synlighet och service till medborgarna. Likaså angavs att ökat förtroende och närhet till Polisen kan inverka positivt på allmänhetens benägenhet att lämna underrättelser till gagn för polisen i dess brottsutredande verksamhet.

Försäkringskassan angav i sin årsrapport för 2012 (016005-2013) att det är möjligt att upprätthålla service vid servicekontor där besöksvolymen annars inte är tillräckligt stor för att motivera verksamhet på orten. Det blir härigenom möjligt att utveckla arbetet med distansservice vid samverkanskontoren samt myndighetsgemensamma kundarbetsplatser. Det är vidare möjligt att rationalisera verksamheten genom att kontor på orter med låg besöksfrekvens servar kontor på andra orter genom användning av videomöten. Därtill är det möjligt att åstadkomma en effektivare verksamhet genom lokal- och administrationssamverkan.

Sammantaget ger samtjänstlagen enligt regeringens bedömning goda förutsättningar för att etablera och upprätthålla lokal service genom samverkan mellan statliga myndigheter eller mellan statliga och kommunala myndigheter. Den möjlighet till samverkan genom samtjänst som erbjudits kommuner och myndigheter har, enligt regeringens bedömning, fallit väl ut.

I betänkandet Se medborgarna (SOU 2009:92) föreslås ytterligare förändringar i samtjänstlagen. Utredaren föreslår att den möjlighet som i dag finns för personal i medborgarkontor att ha dubbla anställningar slopas. Förslaget har fått allmänt stöd i remissbehandlingen och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

3.2.1 Mål och utgångspunkter

I den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175) anger regeringen att 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. De offentliga 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.

Regeringen framhåller att förutsättningarna behöver förbättras för att nya och innovativa e-tjänster ska kunna utvecklas av andra aktörer än offentliga myndigheter. Genom att tillhandahålla 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. I samband med vidareutnyttjande av myndigheters information används ofta begreppet öppna data. I denna skrivelse använder regeringen detta begrepp i en vid bemärkelse som omfattar all information som myndigheterna gjort tillgänglig för vidareutnyttjande.

Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning Med medborgaren i centrum (N2012/6402/ITP) har som ett av tre mål en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet. Regeringen vill förbättra förutsättningarna för att nya och innovativa digitala tjänster ska kunna utvecklas i samhället. Strategin förtydligar detta genom tre delmål:

- Det ska bli lättare att hitta och använda öppna data
- Fler ska kunna tillhandahålla statens digitala tjänster
- Möjligheter till insyn och delaktighet i verksamheten ska öka

Tillgången till information som kan vidareutnyttjas bör underlättas inom de områden där det inte kommer i konflikt med den personliga integriteten och utlämnandet inte strider mot någon författning. Det ska vara lätt att hitta information om dessa handlingar. Genom att publicera handlingarna som öppna data, där regeringen använder begreppet öppna data i en vid bemärkelse, kan statsförvaltningen uppfylla sitt uppdrag på

ett mer effektivt sätt, samtidigt som andra aktörer kan förbättra sina tjänster.

I vissa fall är de handlingar som vidareutnyttjas en biprodukt från myndighetens handläggning. I andra fall är det en kärnuppgift för myndigheten att samla in, bearbeta och publicera data. I första hand är det fråga om data i digital form som publiceras av myndigheterna. Skälen till att myndigheterna publicerar elektronisk information varierar. Ett skäl kan vara att myndigheten bedömer att det är ett ändamålsenligt sätt för myndigheten att fullgöra sina instruktionsenliga uppgifter. Det kan vara en serviceåtgärd. Det kan också bero på uttryckliga författningskrav på att ett visst register ska föras. I de fall registerföringen är reglerad i någon registerförfattning finns det normalt restriktioner för hur data får tillhandahållas. I takt med att den tekniska utvecklingen gör det enklare och billigare att skanna in stora mängder dokument blir det allt vanligare att företag bearbetar och vidareutnyttjar handlingar som tillhandahållits enligt bestämmelserna om handlingsoffentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

I budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1) bedömde regeringen att det bör utredas om någon statlig myndighet bör ges i uppgift att stödja statliga och kommunala myndigheter och kontrollera efterlevnaden av lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen, benämnd PSI-lagen. Exempel på sådana uppgifter är vägledning till myndigheterna i rättsliga frågor och frågor om avgifter. Andra uppgifter kan vara att ta fram och förvalta standardvillkor och att samordna den information som myndigheterna ska lämna enligt lagen. Regeringen framhåller där att en viktig fråga i detta sammanhang är hur myndigheterna på ett effektivt sätt ska kunna beakta behoven hos dem som vidareutnyttjar informationen.

PSI-direktivet

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. Direktivet innehåller bl.a. regler om avgifter och villkor för vidareutnyttjande av handlingar. Avgiftsintäkterna får inte överstiga kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar. Villkoren ska vara icke-diskriminerande och får inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande och inte begränsa konkurrensen. Det finns också regler i direktivet om bl.a. att avgifter och villkor ska fastställas i förväg och offentliggöras samt att myndigheter ska informera om hur beslut kan överklagas. Så kallade exklusiva rätter får endast beviljas när vissa omständigheter råder. Direktivet är genomfört i svensk rätt genom PSI-lagen.

Kommissionen lade den 12 december 2011 fram förslag till ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Det övergripande syftet är att avlägsna skillnader mellan medlemsstaterna vad gäller utnyttjande av information som finns i den

offentliga sektorn, då dessa skillnader utgör hinder för att den fulla ekonomiska potentialen hos denna informationsresurs ska kunna realiseras. De specifika målen består i att förenkla arbetet med att inom unionen utveckla produkter och tjänster som baseras på vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, att säkerställa ett ändamålsenligt gränsöverskridande vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn för att skapa förädlade produkter och tjänster, att begränsa snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden och att förhindra att det uppstår större skillnader mellan medlemsstaterna vad gäller hanteringen av och villkor för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn

Under 2012 och 2013 fördes förhandlingar i rådet. Sverige har i förhandlingarna i huvudsak stött förslagets inriktning i de centrala frågorna. Den linje som stötts av Sverige har i stort sett fått genomslag i förhandlingarna.

Den 26 juni 2013 beslutades Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Ändringarna ska vara genomförda i juli 2015.

Genom ändringarna utsträcks direktivet till arkiv, museer och bibliotek, som i dag är helt undantagna. Enligt nu gällande direktiv får myndigheterna ta ut avgifter för tillhandahållande av information upp till full kostnadstäckning. Genom ändringarna blir det som huvudregel tillåtet att ta ut avgifter upp till den s.k. marginalkostnaden för uttaget. Endast i undantagsfall och efter särskilt bemyndigande blir det möjligt att ta ut högre avgifter. Vidare föreskrivs att beslut ska kunna överklagas, vilket inte krävs i dag. För arkiv, museer och bibliotek gäller vissa särvillkor avseende avgifter och exklusiva rättigheter.

Ändringsdirektivet innehåller därtill ett antal ändringar av mindre ingripande karaktär.

3.2.2 Regeringens åtgärder

PSI-utredningen

Regeringen tillsatte den 17 januari 2013 en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder för att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (dir. 2013:2). Utredaren redovisade sitt uppdrag den 28 februari 2014.

I uppdraget ingick bl.a. att föreslå de författningsändringar som behövs för att genomföra ändringarna i PSI-direktivet, se över myndigheters bemyndiganden om uttag av avgifter för tillhandahållande och vidareutnyttjande av information samt utreda vilket stöd statliga och kommunala myndigheter behöver och om någon statlig myndighet bör ges uppgifter på området.

Uppdrag till E-delegationen

E-delegationen har i uppdrag att främja och samordna myndigheternas arbete med att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av

handlingar (dir. 2010:32). Delegationen har utarbetat en vägledning för vidareutnyttjande av offentlig information. Vägledningen syftar bl.a. till att bidra till att mer information blir tillgänglig för dem som ska vidareutnyttja den och att det ska bli enklare att hitta denna information.

E-delegationen har också gjort en uppföljning av de statliga myndigheternas arbete med öppna data (Uppföljning av myndigheternas arbete med e-förvaltning och e-tjänster, E-delegationen 2013). Uppföljningen bygger på en enkät som besvarats av 137 statliga myndigheter. Uppföljningen 2013 visar att 41 procent av de svarande myndigheterna anger att ett aktivt arbete bedrivs och öppna data redan publicerats. Detta är en markant ökning jämfört med 2011 då 17 procent av de svarande myndigheterna angav att de publicerade information för vidareutnyttjande. Mer än en tredjedel av myndigheterna har kännedom om att andra aktörer utvecklat sådana applikationer. År 2011 var det mindre än en femtedel av de statliga myndigheterna som kände till applikationer som utvecklats av andra aktörer.

Innovationsportalen öppnadata.se

Regeringen har gett Verket för innovationssystem (Vinnova) i uppdrag att utveckla innovationsportalen öppnadata.se (N2012/3599/ITP). Innovationsportalen ska underlätta för dem som vill bygga produkter och tjänster, t.ex. i form av digitala mobila tjänster, baserat på data från statliga myndigheter, samt från de privata aktörer som vill. En s.k. betaportal utvecklades och lanserades den 14 december 2012. Portalen har vidareutvecklats och lanserades på nytt i november 2013. Statliga myndigheter, men även kommuner och landsting, ges möjlighet att publicera sina redan tillgängliggjorda data.

Vinnova har haft tre utlysningar inom öppna data, som fått uppmärksamhet och många ansökningar. Projekten som genomförts inom ramen för dessa utlysningar visar på den stora bredd på möjligheter som skapas med hjälp av öppna data. Vid de två första utlysningarna delades stöd om sammanlagt 15 miljoner kronor ut till 39 projekt. Projekten representerar ett brett spektrum av verksamheter – hälsa, miljö, trafik, kultur, skola, kommun, teknik och juridik. Vinnova har även gett stöd till s.k. hackathons. Under en kort period, en eller ett par dagar, samlas lag runt en uppgift – exempelvis att bygga applikationer baserade på trafikdata eller väderdata – och i slutet utses en eller flera vinnare. Ett gott exempel är Travel Hack med inriktning på att ta fram appar och tjänster som gör kollektivt resande mer attraktivt.

Därtill har Vinnova regelbundet i samarbete med Näringsdepartementet, Sveriges kommuner och landsting och E-delegationen ordnat fyra Forum öppna data för intresserade aktörer inom området. Samtliga forumträffar har även webbsänts live med betydande antal deltagare online. Forumen har även använts till kommunikation om viktiga nyheter, som en mötesplats där man kan hitta aktörer med rätt kunskap, för att sprida kunskap och insatser på området, och för att skapa samråd kring olika initiativ.

Öppen information om biståndet

I och med införandet av transparensgarantin i biståndet 2010 banade Sverige väg för ökad öppenhet och synlighet i såväl det svenska som det internationella biståndet. Transparensgarantin innebär att alla allmänna handlingar och all offentlig information om biståndet aktivt ska göras tillgänglig på internet. Informationen ska göra klart när, till vem och varför biståndsmedel har betalats ut, och vad resultatet blev. Regeringen gav den 31 mars 2011 Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete i uppdrag att samordna genomförandet av transparensgarantin och stödja övriga myndigheter samt utveckla informationstjänsten openaid.se. Av myndighetens instruktion framgår att myndigheten aktivt och på elektronisk väg ska tillgängliggöra information om sin verksamhet, samordna genomförandet av transparensgarantin i det svenska biståndet och stödja övriga berörda myndigheter i att säkerställa att all offentlig information görs tillgänglig för allmänheten samt ansvara för och utveckla informationstjänsten openaid.se.

Uppföljning av de statliga myndigheternas arbete

Myndigheternas arbete följs upp inom ramen för den löpande myndighetsstyrningen. Några myndigheter har i sina regleringsbrev getts i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att anpassa verksamheten till kraven i PSI-lagen. Myndigheterna ska redovisa vilken verksamhet som bedrivs som omfattas av lagen, vilka villkor som tillämpas och vilka avgifter som tas ut. Myndigheterna ska särskilt redovisa om de villkor som tillämpas och de avgifter som tas ut har setts över med anledning av den nya lagen. Grunderna för avgiftssättningen ska redovisas. Myndigheten ska beskriva möjliga åtgärder för att öka tillgängligheten till myndighetens information. I regleringsbrev för 2012 gavs detta uppdrag till Lantmäteriet, Bolagsverket, Sveriges geologiska undersökning och Transportstyrelsen. I regleringsbrev för 2013 gavs uppdraget till Kronofogdemyndigheten, Läkemiddelsverket, länsstyrelserna, Skatteverket och Statistiska centralbyrån. I regleringsbrev för 2014 har uppdrag getts till Boverket, Brottsförebyggande rådet, E-hälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Patent- och registreringsverket, Riksantikvarieämbetet, Sjöfartsverket, Socialstyrelsen, SMHI och Trafikverket.

Hittills har följande myndigheter rapporterat sina uppdrag: Lantmäteriet, Bolagsverket, Sveriges geologiska undersökning, Transportstyrelsen, Kronofogdemyndigheten, Läkemiddelsverket, länsstyrelserna, Skatteverket och Statistiska centralbyrån.

Sammantaget visar rapporterna att myndigheternas anpassning till de nya reglerna har fungerat väl. Myndigheterna redovisar också att de bedriver aktivt arbete som går utöver det som krävs i PSI-lagen och PSI-direktivet.

Statskontoret har på regeringens uppdrag gjort en särskild kartläggning av förekomsten av exklusiva rätter, som är förbjudna enligt PSI-direktivet (Statskontoret 2010:21). Kartläggningen visade att endast ett mycket litet antal exklusiva rätter beviljats, varav samtliga skulle upphöra.

Regeringens bedömning: Det finns ett stort och växande intresse för att vidareutnyttja offentliga myndigheters data. Intresset för att publicera data har ökat hos både statliga och kommunala myndigheter. Regeringen har gjort insatser för att följa upp och främja både tillgängliggörandet av data och vidareutnyttjandet av data.

Utvecklingen är god, men det kan behövas ytterligare åtgärder för att främja både användning och tillgängliggörande av mer data.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens övergripande bedömning är att förståelsen för vikten av att underlätta vidareutnyttjande de senaste åren har ökat hos de statliga myndigheterna. E-delegationens uppföljning från 2013 visar att markant fler myndigheter tillhandahåller data för vidareutnyttjande.

SMHI och Naturvårdsverket har t.ex. valt att tillgängliggöra mycket av den data de samlar in och producerar inom sin verksamhet. SMHI har ett pågående utvecklingsarbete för att öka tillgången till öppna data. Ett utbud av SMHI:s data är nedladdningsbara via webben, utan kostnad och för fri användning. Det pågående arbetet med att lansera nya nedladdningstjänster fortgår och sker stegvis.

I Sverige finns sedan många år en marknad för offentlig information. Flera företag har som sin huvudsakliga verksamhet att vidareutnyttja offentlig information, bl.a. genom att analysera och sammanställa den med annan information. Det är också många företag som prövar nya sätt att vidareutnyttja information och utveckla nya affärsmodeller. Intresset för detta är tydligt i alla de s.k. hackathons, där innovatörer och utvecklare använder öppna data för att skapa nya eller förbättrade tjänster, som har arrangerats sista året. Flera statliga myndigheter har bidragit till dessa arrangemang och de lockar ofta många deltagande lag.

Ett problem som regeringen tidigare pekat på är att små och nyetablerade företag har svårt att komma in på marknaden. Ett hinder för sådana företag kan vara de avgifter som statliga och kommunala myndigheter tar ut för att ge tillgång till data. Regeringen välkomnar därför de initiativ som tagits från vissa statliga myndigheter att underlätta avgiftsfri tillgång till data för vidareutnyttjande. Exempelvis tillhandahåller Lantmäteriet data utan avgift som underlag för tester och tjänsteutveckling. De som vidareutnyttjar data behöver då inte betala någon avgift förrän tjänsterna utvecklats och man har betalande kunder. Genom sådana åtgärder bidrar de statliga myndigheterna till att minska företagens affärsrisker och därigenom främja tjänsteutvecklingen.

Regeringens bedömning: Arbetet med att förenkla för företag så att regeringens mål om en märkbar positiv förändring i företagets vardag nås är långsiktigt och bör bedrivas brett. Viktiga komponenter i det arbetet är också förändringar i regelverk samt attitydförändringar till företag och företagande är viktiga komponenter i arbetet.

Skälen för regeringens bedömning

Myndigheterna kan bidra till att minska företagens administrativa kostnader

Skälen för Globaliseringens möjligheter ska tas till vara för att stärka svensk ekonomi och handel. Kvaliteten i den offentliga sektorns verksamhet och i regelverken är en viktig förutsättning när det gäller svensk såväl som europeisk konkurrensförmåga. Utformningen och tillämpningen av de regelverk som omger företagande utgör en sådan grundläggande förutsättning. Regeringen har sedan 2006 visat en tydlig vilja och haft höga ambitioner för att förenkla vardagen för Sveriges entreprenörer och företag. Arbetet med att förenkla för företagen syftar ytterst till att skapa fler och växande företag och därigenom bidra till regeringens övergripande mål om ökad sysselsättning och minskat utanförskap. Genom att se till att lagar och regler följs främjar statsförvaltningen en sund konkurrens. Myndigheterna kan genom att samarbeta med varandra och genom att införa nya innovativa processer bidra till att minska företagens administrativa kostnader och åstadkomma positiva förändringar i företagets vardag. Det ska vara enkelt att starta, driva och äga företag i Sverige.

Sedan 2006 har regeringen förstärkt strukturen i förenklingsarbetet bl.a. genom inrättandet av Regelrådet 2008. Regelrådet har till uppgift att granska förslag till nya eller ändrade regler som kan få ekonomiska konsekvenser för näringslivet. Regeringen har även bl.a. beslutat om en ny förordning om arbetet med konsekvensutredningar vid regelgivning samt om ett uppdrag till ett antal myndigheter att arbeta för att stärka service, minska handläggningstider samt öka förståelsen för företagets villkor.

Regeringen bedömer att det finns en stor potential att minska företagets kostnader och arbetsbördor om uppgifter som regel endast behöver lämnas en gång och på ett ställe. Regeringen tillsatte därför i april 2012 en särskild utredare med uppdrag att utreda hur uppgiftslämnandet kan minskas och förenklas för företagen (dir. 2012:35). I uppdraget ingick att utreda de rättsliga och tekniska förutsättningarna för ett system där uppgifter som företagen lämnar kan användas av flera myndigheter och leda till ett informationsutbyte mellan myndigheterna. I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1) avsatte regeringen 52 miljoner kronor för framtagandet av en teknisk infrastruktur för detta ändamål. Utredningen lämnade den 29 november 2013 betänkandet Ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen (SOU 2013:80). Förslaget innebär att företagets uppgiftslämnande till statliga myndig-

heter minskar och förenklas genom att dra nytta av de möjligheter som e-förvaltning ger. Regeringen gav den 28 november 2013 genom tilläggsdirektiv (dir. 2013:111) utredningen i uppdrag att förbereda och genomföra de åtgärder som krävs för att ett system för företagens uppgiftslämnande ska vara på plats senast under första halvåret 2015. Betänkandet är föremål för remissbehandling och kommer därefter att beredas i Regeringskansliet.

Fem områden och sju mål för arbetet med att förenkla för företag

Regeringens övergripande mål för förenklingsarbetet är att åstadkomma en märkbar positiv förändring i företagets vardag. Regeringen har sju mål för arbetet med att förenkla för företag. Samtliga mål tar sikte på år 2020, men kommer att utvärderas och följas upp löpande. Arbetet knyts därmed närmare EU:s tillväxt- och sysselsättningsstrategi som ska vara uppfylld samma år. För perioden 2011–2014 inriktas arbetet mot de fem områden som bedöms ge störst positiv effekt i företagets vardag. Dessa områden är: sänkta kostnader, minskat och förenklat uppgiftslämnande, förenklade myndighetskontakter på regional och lokal nivå, uppföljning av förenklingsförslag från näringslivet och bättre konsekvensutredningar.

Att arbetet med att förenkla för företag börjar ge resultat visar en av Europas största attitydundersökningar riktad till företag. Den senaste undersökningen (2011) visar att det är åtta procent färre företag som upplever lagar och regler som ett hinder för tillväxt i dag jämfört med 2008 (nästa undersökning planeras att genomföras 2014). Sverige rankas även högt i majoriteten av internationella jämförelser av länders konkurrenskraft. År 2012 fanns Sverige på trettonde plats i Världsbankens jämförelse Cost of Doing Business, som bl.a. mäter administrativa reglers effektivitet, och i topp bland EU:s medlemsstater i the Global Government Effectiveness Rank, som bl.a. behandlar kvaliteten på utformning av reglerna. Sverige har ett bra utgångsläge jämfört med många andra länder. Se avsnitt 2 för en redovisning av internationella jämförelser med avseende på den offentliga förvaltningens funktionssätt.

3.4 Tillsyn

I den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175) bedömde regeringen att tillsynen för att bli mer effektiv och rättssäker bör 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). Regeringen bedömde där också att det inte är möjligt att göra en samlad översyn av en stor mängd olika tillsynslagar.

Tillsyn över regelefterlevnad i olika verksamheter är ett centralt offentligt åtagande. Tillsyn bedrivs av både statliga och kommunala myndigheter. Ett 90-tal statliga myndigheter arbetar i dag helt eller delvis med någon form av tillsyn. De statliga tillsynsmyndigheterna är verk samma inom i stort sett alla områden i samhället och tillsyn utövas över enskilda, över kommuner och landsting och över andra statliga myndigheter.

Ett grundläggande syfte med offentlig tillsyn är att stärka efterlevnaden av lagar, förordningar och föreskrifter. Tillsynen ska säkerställa att demokratiskt fattade beslut får genomslag i praktiken. Den bidrar därigenom både till att reglerna efterlevs och till att bibehålla förtroendet för det demokratiska systemet och för den offentliga förvaltningen. Tillsynen fyller dock inte enbart en kontrollerande funktion, utan den är också ett uttryck för statens roll att underlätta för enskilda och näringsliv. Genom en effektiv och rättssäker tillsyn säkerställs att regler följs så att enskilda inte själva behöver kontrollera att t.ex. företag följer reglerna. Tillsynen bidrar därigenom till ett mer välfungerande samhälls- och näringsliv genom att det blir lättare för enskilda att göra affärer.

Statlig tillsyn spelar en central roll när staten anförtrot förvaltningsuppgifter åt kommuner och landsting eller enskilda. Statens uppgift är att säkerställa att uppgifterna utförs på det sätt som riksdagen avsett, oavsett vem som utför dem. Detta gäller t.ex. inom skolväsendet där både kommuner och enskilda utförare som tillhandahåller utbildningar står under statlig tillsyn. Även på vårdområdet utövar staten tillsyn över både privata och kommunala utförare.

En viktig aspekt av organiseringen av statsförvaltningen är regeringens strävan att undvika rollkonflikter inom myndigheter genom att bl.a. skapa nya tillsynsmyndigheter som är fristående från den verksamhet som tillsynen omfattar. Syftet är att bättre tillgodose medborgarnas krav på effektivitet, rättssäkerhet och legitimitet i tillsynen. Reformen har också genomförts på flera områden för att tydliggöra tillsynsansvaret. Exempel på en nybildad tillsynsmyndighet är Inspektionen för vård och omsorg. Regeringen har bildat myndigheten i syfte att få till stånd en samordnad tillsyn inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Ett ytterligare exempel är på skolområdet, där Statens skolverk ansvarar för normgivning, utvecklingsarbete och stöd till huvudmän, medan Statens skolinspektion ansvarar för godkännande av enskilda huvudmän för fristående skolor och för tillsyn.

Ett 70-tal statliga myndigheter med tillsynsuppgifter samverkar på eget initiativ inom Tillsynsforum, som är ett nätverk för myndigheter som arbetar med tillsyn. Inom nätverket, som arrangerar två konferenser per år, utbyts erfarenheter och sprids kunskap, information och idéer om tillsyn.

4 Digitala lösningar sätter medborgaren i centrum

Skr. 2013/14:155

4.1 Förbättrad service och effektivare verksamhet med gemensamma digitala lösningar

Regeringens bedömning: Privatpersoner och företag har under de senaste åren fått tillgång till en rad nya e-tjänster, som underlättar kontakten med offentlig förvaltning. Det finns i dag många goda exempel på hur myndigheterna enskilt eller i samverkan har utvecklat lösningar som förenklar och effektiviserar kontakterna och även bidrar till ökad effektivitet inom myndigheterna. Många myndigheter har även tagit till sig mer innovativa teknologier.

Myndigheternas digitala omställning utgör i dag en av de starkaste drivkrafterna i statsförvaltningens förnyelsearbete. I internationella rankingar placerar sig Sverige väl när det gäller att använda digitaliseringens möjligheter och är bland de tio ledande statsförvaltningarna i världen. Statsförvaltningens digitalisering bidrar därmed substantiellt till både de it-politiska och förvaltningspolitiska målen.

Skälen för regeringens bedömning: Målet för it-politiken är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter (N2011/342/ITP). Sverige blev tidigt ett föregångsland för digitalisering av offentlig förvaltning och har sedan 1990-talet placerat sig relativt väl i olika internationella jämförande studier. Flera utmaningar kvarstår dock innan förvaltningen fullt ut kan sägas vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.

Myndigheterna tillhandahåller i dag drygt 3 800 e-tjänster till privatpersoner, företag och offentlig sektor. Innovationsgraden har ökat kraftigt under perioden 2011–2013. Andelen myndigheter som aktivt arbetar med öppna data har ökat från 17 procent till drygt 40 procent. Andelen myndigheter som har s.k. mobila appar har ökat från 9 procent till 30 procent. I dag använder drygt 70 procent av myndigheterna sociala medier i sin kontakt med privatpersoner och företag och över hälften använder sig av molntjänster i någon form.

Digitala lösningar har fortsatt stor potential att förnya svensk statsförvaltning så att den förenklar medborgarnas vardag, stöttar innovation och delaktighet samt utvecklar en verksamhet med högre kvalitet och effektivitet.

I arbetet med att uppnå det förvaltningspolitiska målet är informationsteknologi (it) en kritisk hävstång. Myndigheterna använder it för att möta de ökade förväntningar som medborgare och företag har på att statsförvaltningen ska förenkla mötet med det allmänna. De söker också innovativa sätt att utföra sitt uppdrag på för att möta framtidens samhällsutmaningar.

Sedan 2000-talets början har handlingar säkert och pålitligt kunnat utbytas digitalt mellan offentliga organisationer genom ett gemensamt spridnings- och hämtningssystem (SHS). Medborgarna har sedan början

av 2000-talet kunnat legitimera sig (e-legitimation) och signera handlingar (e-signatur) digitalt. Sedan 2008 kan företag skicka in fakturor digitalt (e-faktura).

Fr.o.m. den 1 januari 2014 ska myndigheter med fler än 50 anställda hantera sina utgående beställningar av varor och tjänster elektroniskt. Kravet gäller dock inte för beställningar som görs av Regeringskansliet, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut eller Säkerhetspolisen, eller är olämpliga att hantera elektroniskt av sekretesskäl eller säkerhetsskyddsskäl. Netto-besparingen över nio år beräknas bli 3,2 miljarder kronor.

Regeringen har beslutat att ge Skatteverket i uppdrag att tillhandahålla Mina meddelanden – en gemensam infrastruktur för digital och säker myndighetspost till privatpersoner, företag och andra organisationer. Regeringen har gett Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att inneha rollen som PEPPOL-myndighet och ESV är medlem i *Open Pan European Public Procurement On-Line (OpenPEPPOL)*.

Därtill har förstudier genomförts för att utveckla fler gemensamma lösningar. Det gäller t.ex. fullmaktshantering, det digitala mötet samt min ärendeöversikt.

Ett antal gemensamma lösningar står nu inför ett bredare införande. Det gäller t.ex. säker digital identifiering genom E-legitimation, säker myndighetspost genom Mina meddelanden och elektroniska arkiv (e-arkiv).

Sedan 2006 har flera sektorsvisa tjänster och portaler etablerats och mognat. Den sektorsvisa samverkan fortsätter inom ramen för ett antal pågående utvecklingsinsatser och i vissa fall finns behov av ökad samordning mellan sektorerna.

En betydande del av det offentliga utbytet av geodata sker inom ramen för den s.k. geodatasamverkan. I november 2013 ingick 154 kommuner, ett 40-tal statliga myndigheter inklusive samtliga 21 länsstyrelser och SOS Alarm AB i samverkan. För att användarna lättare ska kunna söka, hitta och titta på samt kombinera geodata från olika informationskällor har man utvecklat en portal på internet – geodata.se. Portalen är öppen för allmänheten, företag och den offentliga sektorn.

En samlad ingång för företag och företagare finns genom portalen verksamt.se På verksamt.se samlar myndigheterna Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket information och e-tjänster som den som ska starta eller driver företag kan ha nytta av.

Genom körkortsportalen ges samlad information och e-tjänster inom körkortsområdet på ett ställe. Körkortsportalen är ett samarbete mellan Transportstyrelsen och Trafikverket. Huvudman för webbplatsen är Transportstyrelsen.

Regeringen har uppdragit åt myndigheterna i rättskedjan att gemensamt utveckla formerna för brottmålshandlingen. Arbetet som samordnas genom Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) har resulterat i ett digitalt informationsutbyte i brottmålsprocessen. Det i sig innebär en effektivare ärendehantering med bl.a. kortare handläggningstider och bättre service. En elektronisk ärendehantering gör det också möjligt att utveckla helt ny statistik om brott och brottslighet, vilket skapar förutsättningar för en effektivare brottsbekämpning.

Regeringens bedömning: Genom inrättandet av E-delegationen, och regeringens uppdrag till ESV och de fyra statliga utvecklingsmyndigheternas arbete har en tydlig ökning av digital samverkan mellan myndigheterna skett. Regeringen och myndigheterna har gemensamma mål för sin digitala samverkan.

Det finns ett fortsatt behov av främjandeinsatser och koordinering av utvecklingsinsatser för att nå de gemensamma målen.

De svårigheter som finns i dag med att följa upp ekonomiska nyttor av gemensamma e-förvaltningsinitiativ pekar på behovet av att utveckla uppföljningen.

Skälen för regeringens bedömning

Långsiktig samverkan

För att utnyttja de möjligheter som digitaliseringen ger krävs ett långsiktigt och uthålligt utvecklingsarbete i samverkan mellan de statliga myndigheterna. Gemensamma utvecklingsinsatser behöver identifieras, utredas, utvecklas, breddinföras och förvaltas. Andelen myndigheter som samverkar kring utveckling av e-tjänster har ökat markant sedan 2011. Från att 37 procent av myndigheterna samverkade 2011 till 69 procent 2013. Nästan 60 procent av myndigheterna bedriver i dag förvaltningsgemensamma utvecklingsinsatser. Mina meddelanden är tillsammans med e-arkiv och e-diarium de vanligaste utvecklingsinsatserna.

Det är viktigt att regeringens styrning av de enskilda myndigheterna på den strategiska nivån främjar samordning och har verksamhetens behov av samverkan mellan myndigheter eller sektorer som utgångspunkt. I januari 2008 fastställde regeringen en handlingsplan för e-förvaltning. En digital agenda togs fram 2011 och i december 2012 beslutade regeringen en strategi – Med medborgaren i centrum – för en digitalt samverkande statsförvaltning. I strategin formuleras tre mål för arbetet med att förbättra statsförvaltningens samlade förmåga att samverka digitalt:

- En enklare vardag för medborgare
- Högre kvalitet och effektivitet i verksamheten
- Öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet

I mars 2009 tillsattes E-delegationen för att bättre styra och koordinera det taktiska arbetet med e-förvaltning inom den offentliga sektorn. Genom inrättande av E-delegationen skapades en operativ delegation som stödjer regeringens ambitioner inom området och stödjer de statliga myndigheternas utvecklingsarbete. E-delegationen har förutom att genomföra förstudier och utvecklingsinsatser publicerat mer än femton vägledningar, riktlinjer och ramverk och stödjande tjänster som alla syftar till att underlätta digital samverkan på både strategisk (förvaltningsgemensam) nivå och på sektorsnivå.

E-legitimationsnämnden bildades den 1 januari 2011 och ska stödja och samordna elektronisk identifiering och signering (e-legitimationer) i

den offentliga förvaltningens e-tjänster. En enhetlig infrastruktur för elektronisk identifiering och signering i form av en s.k. identitetsfederation införs och administreras av E-legitimationsnämnden. Statliga myndigheter, kommuner och landsting som har behov av att på ett säkert sätt kunna identifiera dem som använder deras elektroniska tjänster ska kunna anskaffa tjänster för elektronisk identifiering genom att inrätta valfrihetssystem och ge E-legitimationsnämnden i uppdrag att i myndighetens, kommunens eller landstingets namn administrera systemet. För att reglera anskaffningen av tjänsterna inrättades den 1 juli 2013 lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

Regeringen beslutade i mars 2011 att uppdra åt fyra statliga myndigheter att samordna de aktörer som berörs inom vissa utvecklingsområden (N2011/1368/ITP). Skatteverket ansvarar för privatpersoner, Bolagsverket för företag och företagande (Bolagsverkets uppdrag upphörde den 31 december 2013), Transportstyrelsen för fordon och förare, samt Lantmäteriet för geodata och fastighetsinformation. Myndigheterna ska bl.a. identifiera behov av digitala tjänster med utgångspunkt från medborgarens livssituation (s.k. livshändelser). Det finns behov av att peka ut ytterligare utvecklingsområden och myndigheter som ges samordningsansvar för dessa områden. Tänkbara utvecklingsområden finns bl.a. inom de programområden som Centrum för eSamhället inom Sveriges Kommuner och Landsting arbetar med.

Regeringen skapade 2012 Användningsforum som samlar strategiska beslutsfattare och representanter för it-branschen, användargrupper och forskarsamhället för att åstadkomma bättre användbarhet och högre tillgänglighet för att stärka den digitala inkluderingen.

E-delegationen fick 2013 i uppdrag av regeringen att inrätta ett nytt nationellt it-standardiseringsråd med uppgift att vara regeringens plattform för att hantera standardiseringsfrågorna på it-området. E-delegationen gav Standardiseringsinstitutet SIS i uppdrag att inrätta och ansvara för ett sådant råd. SIS ska ta hand om de initiativ som finns och stötta samarbetet mellan privata och offentliga aktörer.

När det gäller utvecklingen av svensk e-förvaltning har den operativa nivån med enskilda projekt alltid varit den dominerande drivkraften, där tjänster utvecklats och behov tillfredsställts. En utmaning för svensk e-förvaltning är att det krävs koordinering för att undvika att insatserna blir fragmenterade. Regeringen skrev i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:01, utg.omr. 22 Kommunikationer) att den avser att förstärka styrningen av statsförvaltningens digitalisering genom att utarbeta ett flerårigt utvecklingsprogram – Digitala steget. Programmet ska stimulera digitaliseringen av den svenska offentliga förvaltningen och bygga på regeringens e-förvaltningsstrategi Med medborgaren i centrum, verka för att nå dess mål samt stödja och stimulera andra strategiska digitaliseringsprojekt. Statsförvaltningen ska i större utsträckning tillsammans utveckla och dela digitala lösningar som skapar en enklare, öppnare och effektivare förvaltning till nytta för medborgare och företag.

E-delegationen har inrättat ett programråd och ett programkontor i syfte att samordna de förvaltningsgemensamma tjänster inom staten som delegationen har tagit initiativ till (se SOU 2012:68). E-delegationen har dessutom identifierat nio andra viktiga samordningsområden som kommer att behandlas i programrådet. Dessa är: informationsarkitektur, rättsliga förutsättningar, informationssäkerhet, behovsdriven utveckling, nyttorealiserings, förvaltning, återanvändning och erfarenhetsöverföring, kommunikation, samt finansiering/resurser. E-delegationen arbetar även med att ta fram tydligare riktlinjer för hur förvaltningsgemensamma tjänster och kommunikationen med medborgare genom olika typer av digitala tjänster bör realiseras.

ESV stödjer breddinförandet av elektroniska beställningar i statsförvaltningen.

Uppföljning av ekonomiska nyttor

E-delegationen har regeringens uppdrag att, utifrån de förvaltningspolitiska målen och de mål som regeringen kan komma att besluta om inom området, följa upp myndigheternas arbete med e-förvaltning. E-förvaltningsarbetets konsekvenser för användarna ska beskrivas och analyseras. E-delegationen ska dessutom ta fram förslag på metoder för hur planerade besparingar i myndigheternas e-förvaltningsarbete i högre grad kan realiseras och tas till vara.

ESV fick i juni 2013 i uppdrag att följa upp vilka ekonomiska nyttor som fram till dess skett hos statliga myndigheter till följd av projekten Elektroniska fakturor, Elektroniska beställningar, Elektroniska legitimationer samt Mina meddelanden. Med utgångspunkt i uppföljningen skulle ESV föreslå en modell för myndigheter och regering som gör det möjligt att löpande följa upp ekonomiska nyttor som härrör från e-förvaltningsprojekt.

ESV rapporterade i januari 2014 till regeringen att det inte har varit möjligt att sammanställa ekonomiska nyttor från de fyra initiativ som uppdraget omfattar (ESV 2014:2). Den viktigaste orsaken är att tre av initiativen fortfarande befinner sig i sin genomförandefas. Många myndigheter saknar vidare mätningar före genomförandet då arbetet med att strukturera arbetet med nyttoregister är under utveckling. Ett flertal myndigheter har också problem med att identifiera de samlade kostnaderna för projekten.

Tio myndigheter har i sina regleringsbrev för 2014 fått i uppdrag att redovisa hur de arbetar för att genomföra regeringens strategi Med medborgaren i centrum.

Regeringen skrev i strategin Med medborgaren i centrum att myndigheternas digitala samverkan bör följas upp inom ramen för den årliga myndighetsdialogen för de myndigheter som deltar i förvaltningsgemensamma digitala utvecklingsprojekt eller där det annars är strategiskt viktigt.

Regelverk för ett effektivt informationsutbyte

För att kunna ta till vara alla de fördelar som ökad digitalisering kan leda till för enskilda, samt för staten som helhet, samtidigt som information

om individen skyddas, behöver vissa gemensamma regler och standarder finnas oavsett vilket sakområde som berörs. Av förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte framgår att en myndighet i sin verksamhet ska främja utvecklingen av ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen.

Enligt E-delegationens senaste uppföljning har antalet myndigheter som anser att befintliga lagar och regelverk är ett hinder för utvecklingen av e-förvaltning minskat från 42 procent år 2011 till 25 procent år 2013.

Samverkan med aktörer utanför statsförvaltningen

Regeringen har slutit ett avtal med Sveriges Kommuner och Landsting om närmare samverkan kring digitaliseringsfrågor. Formerna för denna samverkan är för närvarande under utarbetande.

För att möta en alltmer integrerad inre marknad, där nya företag startas över nationsgränserna och där människor väljer att arbeta eller flytta mellan medlemsländerna, behöver utvecklingen i Sverige med ökad digitalisering också gå hand i hand med den utveckling som sker på EU-nivå. Den svenska statsförvaltningens digitala samverkan med övriga europeiska förvaltningar fortgår. I vissa fall krävs en tydligare samordning mellan nationella och gränsöverskridande utvecklingsinsatser.

Under den period som skrivelsen avser har Sverige deltagit i vissa delar av det europeiska arbetet som syftar till att ta fram gränsöverskridande tjänster som underlättar mobilitet på den inre marknaden. De funktioner som varit föremål för utvecklingsinsatser har varit gränsöverskridande legitimering, signering, dokumenthantering, sjukjournaler, bolagsregistrering och fakturering. Många av dessa funktioner ska nu konsolideras inom ramen för ett gemensamt projekt, kallat e-SENS.

4.3 Samordnad finansiering av gemensamma digitala lösningar

Regeringens bedömning: Det finns ett behov av utvecklade finansieringslösningar för gemensamma digitala utvecklingsinsatser av strategisk betydelse.

Skälen för regeringens bedömning: Behovsdriven och samordnad tjänsteutveckling kräver samordnade finansieringslösningar, annars riskerar strategiskt viktiga projekt att inte komma till stånd. E-delegationen har i flera betänkanden understrukt vikten av en finansieringslösning för strategiska e-förvaltningsprojekt.

Regeringen skrev i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1) att utgångspunkten för alla e-förvaltningsprojekt är att de ska vara väl underbyggda med förstudier som specificerar hur kostnader ska fördelas och hur besparingar och andra nyttor ska uppnås, fördelas och realiseras. I vissa fall krävs investeringar i den mjuka infrastrukturen där nyttor uppstår indirekt.

För att underlätta för myndigheter att genomföra utvecklingsinsatser över myndighetsgränserna infördes 2011 ett nytt anslag på statens

budget, Gemensamma e-förvaltningsprojekt av strategisk betydelse. Detta anslag ligger nu under Utgiftsområde 22 Kommunikationer. Medlen har bl.a. använts för att utveckla Svensk e-legitimation, utveckla Statens servicecenter, breddinföra elektroniska beställningar och finansiera ett antal förstudier om gemensamma tjänster.

Regeringen har 2011–2013 satsat sammanlagt 142 miljoner kronor på sektorsövergripande digitala utvecklingsinsatser inom statsförvaltningen. E-delegationen finansieras med cirka 17 miljoner kronor årligen medan 25, 28 respektive 38 miljoner kronor har finansierats över anslag 2:6 Gemensamma e-förvaltningsprojekt av strategisk betydelse. Av budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1) framgår den minskning av utpekade anslag som sker fr.o.m. 2014 till följd av beräknade samordningsvinster i samband med E-förvaltningsprojekt som genomförs i statsförvaltningen.

Riksrevisionen har i sin rapport IT-investeringar över gränserna (RiR 2009:18) granskat orsakerna till att angelägna it-investeringar i samverkan inte kommer till stånd och vilka konsekvenser detta får. Slutsatsen är att staten inte bedriver sin verksamhet med fullt kapacitetsutnyttjande. Riksrevisionens bedömning är att regeringen bör ge myndigheterna bättre förutsättningar för att genomföra it-investeringar i samverkan. Regeringen bör ge samordnade uppdrag till myndigheter och säkerställa att berörda myndigheter har det ekonomiska utrymmet för att genomföra gemensamma it-investeringar.

Riksrevisionen visade i rapporten Statliga IT-projekt som överskrider budget (RiR 2011:5) att en tredjedel av it-projekten som avslutats 2009 fått problem med att hålla budgeten. Risken för problem är större i de stora projekten som har ett betydligt större genomsnittligt procentuellt budgetöverskridande.

OECD har i sin studie Value for Money in Government: Sweden 2013 rekommenderat Sverige att införa en striktare process för att säkerställa att digitaliseringsprojekt faktiskt genererar besparingar och nyttor för hela samhället.

En viktig byggsten i den nuvarande ramanslagsmodellen är den s.k. pris- och löneomräkningen (PLO) som syftar till att myndigheterna i sina anslag kompenseras för omvärldens prisförändringar samtidigt som de åläggs ett effektivitets- och produktivitetskrav. Digitalisering är ett viktigt verktyg för myndigheterna för att klara av det så kallade produktivitetsavdraget.

Regeringen förtydligade i sin skrivelse till riksdagen om Riksrevisionens granskning av it inom statsförvaltningen och statliga it-projekt (skr. 2010/11:138) att den inom staten etablerade lånefinansieringsmodellen kan tillämpas även vid myndighetsgemensam utveckling av e-tjänster. Regeringen angav dessutom att den fortsättningsvis kommer att följa frågan om finansiella förutsättningar för myndigheternas it-projekt.

Enligt E-delegationens senaste uppföljning för 2013 har andelen myndigheter som anser att finansieringen av gemensamma e-förvaltningsprojekt är ett problem minskat från 60 procent 2011 till 41 procent 2013.

5 Effektivisering av statsförvaltningen

5.1 Reformering av statens administration genom Statens servicecenter

Regeringens bedömning: Genom att koncentrera och standardisera statens administrativa stödverksamhet i Statens servicecenter kan stordriftsfördelar uppnås. Stödtjänsterna kan utföras med en högre produktivitet än om de utförs vid varje enskild myndighet. Vidare kan det bli mer kostnadseffektivt om byte och införande av nya systemstöd görs av en aktör i staten. Att koncentrera administrativt stöd har också fördelar av mer kvalitativ karaktär. Eftersom Statens servicecenters kärnverksamhet är att tillhandahålla administrativt stöd åt andra myndigheter kan kvalitet och rekrytering av kvalificerade medarbetare inom det administrativa området främjas. En annan fördel är att enskilda myndigheter ges ökade möjligheter att fokusera på sin kärnverksamhet.

Sammantaget bedöms detta gynna såväl de offentliga finanserna som kompetensförsörjningen inom det administrativa området.

Skälen för regeringens bedömning

Koncentration och standardisering möjliggör ökad effektivitet och kvalitet för staten som helhet

Utvecklingen inom it-området har skapat förutsättningar för att effektivisera administrativa stödprocesser genom att erbjuda flera myndigheter med likartade behov att använda tjänster från ett gemensamt servicecenter. Genom att koncentrera och standardisera den administrativa stödverksamheten kan statsförvaltningen dra nytta av stordriftsfördelar. Stödtjänsterna kan produceras och levereras till lägre styckkostnad och ofta även till högre kvalitet än när tjänsterna produceras vid varje enskild myndighet, även om det kan variera mellan myndigheter. Positiva synergier skapas även mellan ökad digitalisering av processer och hantering av stora volymer i ett servicecenter. Exempelvis kan e-fakturor och e-beställningar hanteras effektivare i en lösning med koncentrerad hantering och gemensamma standarder.

Servicecenterutredningen (Fi2010:08) som hade regeringens uppdrag att förbereda och genomföra inrättandet av Statens servicecenter (dir. 2010:117) uppskattade den årliga besparingspotentialen i statsförvaltningen för 133 myndigheter, motsvarande 85 procent av de anställda i statsförvaltningen, till 295 miljoner kronor årligen inom de ekonomi- och löneadministrativa tjänsterna som initialt ska tillhandahållas av servicecentret. Det motsvarar en ökning av kostnadseffektiviteten med 33 procent. Utredningen pekade vidare på att det kan bli väsentligt enklare och billigare om byte och införande av nya systemstöd görs på ett ställe än på varje enskild myndighet.

Ett aktuellt exempel är myndigheternas övergång till e-beställningar under 2013 och 2014. Ett annat exempel är myndigheternas förestående

byte av systemstöd för löne- och personaladministration som förväntas ske under de närmaste åren. Statens servicecenter har gjort en översiktlig kalkyl gällande besparingspotentialen för statsförvaltningen om Statens servicecenter avropar det nya systemstödet i stället för att varje enskild myndighet gör egna avrop (Nytt lönesystem för Svensk statsförvaltning, dnr 10070-2014/2111). Kalkylen visar på en engångsbesparing avseende initial licenskostnad på cirka 55 miljoner kronor och årliga besparingar på cirka 79 miljoner kronor. Anledningen är att stora volymer ger lägre priser.

Att koncentrera administrativt stöd till ett servicecenter har också flera fördelar av mer kvalitativ karaktär. Myndigheternas fokus på kärnverksamheten ökar, eftersom ledning och resurser kan ägnas åt annat än administrativt stöd. Myndigheterna behöver dock ha kompetens i att beställa tjänster och följa upp leveranser. Administrativt stöd blir vidare kärnverksamhet i servicecentret, vilket kan främja effektivitet och kvalitet och rekrytering av kvalificerade medarbetare inom det administrativa området. Koncentration och stordrift möjliggör en jämnare och högre effektivitet och kvalitet på utförda tjänster, och minskar riskerna för kompetensbrist eller personberoende inom kundmyndigheterna. Detta är särskilt centralt mot bakgrund av de pensionsavgångar som väntas inom det administrativa området under de närmaste åren. I den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175) angavs att generationsväxlingen tillsammans med nya lösningar inom det administrativa området bör ses som en möjlighet till en kostnadseffektivare förvaltning och kompetensväxling. Detta bör sammantaget gynna såväl de offentliga finanserna som kompetensförsörjningen inom det administrativa området.

Genom inrättandet av Statens servicecenter ansluter sig Sverige till en internationell trend mot mer av gemensamma lösningar inom statsförvaltningen, vilket konstateras av OECD i rapporten Value for Money in Government: Sweden 2013. OECD rekommenderar regeringen att överväga ett starkare centralt tryck på myndigheterna att använda tjänsterna i syfte att uppnå avsedda effekter.

Reformen visar goda resultat men behöver fortsatt styrning

De uppgifter som Statens servicecenter redovisat i årsredovisningen för 2013 visar att utvecklingen går åt rätt håll. Produktiviteten i utförandet av tjänster har ökat kontinuerligt sedan starten. Nyckeltal för löneadministrationen visar att produktiviteten under 2012 var 520 löner per årsarbetare medan den för helåret 2013 var 791 löner per årsarbetare. Målet är att uppnå 1000 löner per årsarbetare under slutet av 2014. Detta kan jämföras med nyckeltal för de 26 myndigheter som servicecenterutredningens betänkande utgick ifrån vid beräkning av besparingspotentialen. Dessa siffror, som är från 2010, visade stora skillnader i produktiviteten mellan myndigheterna, där de med högst produktivitet hade ett nyckeltal på omkring drygt 650 löner per handläggare, men merparten ett nyckeltal i spannet 300 till 600, och flera under 300. Kvaliteten i utförda tjänster, definierat som leverans av felfria tjänster i rätt tid och på rätt sätt, bedöms också på en aggregerad nivå som tillfredsställande. Enligt de uppgifter som Statens servicecenter redovisat

i årsredovisningen för 2013 visar de stickprovskontroller som gjorts inom samtliga tjänsteområden på få avvikelser hänförliga till handläggningsfel inom Statens servicecenter. Statens servicecenter har under december 2013 gjort en kundundersökning. Resultatet från kundundersökningen visar att av de myndigheter som svarat anger en majoritet att de tjänster man köper är bra eller mycket bra beträffande hög kvalitet och leverans i tid. Även om utvecklingen sammantaget pekar i rätt riktning är det viktigt att Statens servicecenter kontinuerligt utvecklar sin verksamhet i syfte att ytterligare höja produktiviteten och säkra en god kvalitet i tjänsterna. Regeringen fortsätter att nogsamt följa utvecklingen.

I likhet med andra stora organisatoriska förändringar kommer det att ta tid innan avsedda resultat uppnås fullt ut. Sänkta kostnader och ökad kvalitet för staten som helhet nås framförallt på lång sikt i takt med att Statens servicecenter får in större volymer, anskaffar egna systemstöd, standardiserar verksamheten och fortsätter stärka sin kärnkompetens samtidigt som anslutande myndigheter har ställt om sin verksamhet från att vara utförare av administrativa tjänster till att bli strategiska beställare.

Regeringens styrning, stöd och utveckling av reformen handlar bl.a. om att kontinuerligt följa upp Statens servicecenters verksamhet med avseende på kostnadseffektivitet, kvalitet och service samt att skapa incitament för fler myndigheter att ansluta sig. Det kan också handla om att dra nytta av ytterligare stordriftsfördelar genom att låta Statens servicecenter ansvara för andra förvaltningsgemensamma it-investeringar och sedan erbjuda dessa som tjänst till övriga myndigheter.

5.1.1 Anslutningen av myndigheter

Regeringens bedömning: Målet är att 25 procent av statsförvaltningens anställda är anslutna till Statens servicecenters tjänster vid utgången av år 2015. På längre sikt bör merparten av myndigheterna ha anslutit sig.

Myndigheterna bör pröva vilka delar av den administrativa verksamheten som kan föras över till Statens servicecenter. Regeringen följer upp hur myndigheterna hanterar denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: Vid utgången av år 2013 var totalt 121 myndigheter anslutna till något av Statens servicecenters tjänsteområden, vilket motsvarar 18 procent av statsförvaltningen mätt i antalet anställda. Störst andel står e-handelstjänsterna för följt av löne-relaterade tjänster och ekonomiadministrativa tjänster. Bland de anslutande myndigheterna finns stora myndigheter med över 1 000 årsarbetskrafter, såsom Försäkringskassan, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten, medelstora myndigheter med mellan 150 och 1 000 årsarbetskrafter, såsom Tillväxtverket, ESV och Statens skolverk samt små myndigheter med under 150 årsarbetskrafter, såsom Försvarsexportmyndigheten och Justitiekanslern.

Regeringen har sedan tidigare lagt fast ett mål beträffande anslutningen av myndigheter, som innebär att 25 procent av statsförvaltningens

anställda är anslutna till Statens servicecenter vid utgången av 2015 och att huvuddelen av myndigheterna är anslutna på längre sikt.

Regeringen har i olika beslut, bl.a. budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1), uttalat att det i första hand ska vara frivilligt för myndigheterna att ansluta sig till Statens servicecenter. Om det skulle dröja med en bred anslutning på frivillig basis samtidigt som servicecentrets verksamhet och lönsamhetskalkylerna för de anslutande myndigheterna visar på tydliga effektivitetsvinster, avser regeringen dock att skärpa det generella förändringstrycket. En utgångspunkt kommer då att vara att myndigheter som inte vill ansluta sig ska kunna visa att den aktuella verksamheten sköts minst lika effektivt i egen regi eller på annat sätt. Det kan också finnas särskilda skäl att styra enskilda myndigheter mot en anslutning till Statens servicecenter. Detta gäller t.ex. vid omstruktureringar av befintliga myndigheter och bildandet av nya myndigheter. Det kan också gälla myndigheter som har problem med kvaliteten i sin administrativa verksamhet, eller problem med kompetensförsörjning inom de områden som Statens servicecenter erbjuder tjänster. Ytterligare skäl kan vara om en viss myndighet står inför en systeminvestering eller uppgradering av befintligt systemstöd som avser administrativt stöd.

Regeringen har också uttalat att det kan finnas enskilda myndigheter som av säkerhetsskäl, t.ex. informationssäkerhet, sekretessbehov eller liknande, inte bedöms som lämpliga att anslutas. Om det kan visas att en enskild myndighet har en mer effektiv administration än vad servicecentret kan erbjuda, kan det också vara ett skäl att inte ansluta myndigheten till Statens servicecenter.

Regeringen har tidigare även betonat att en anslutning kan medföra andra fördelar av mer kvalitativ karaktär som vid sidan av effektivitetsaspekter också bör analyseras och beaktas av myndigheterna vid en prövning av en anslutning.

Regeringen gav i maj 2013 Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att stödja det fortsatta utvecklingsarbetet med Statens servicecenter (S2013/3452/SFÖ). I uppdraget ingår att vidareutveckla det metodstöd för enhetlig bedömning av stödverksamheten som ESV tidigare har tagit fram. Stödet ska kunna användas av myndigheterna när de analyserar förutsättningarna för och konsekvenserna av en anslutning till Statens servicecenter. ESV redovisade metodstödet, som består av en vägledning och en beräkningsmall, till regeringen den 20 december 2013. Metodstödet finns tillgängligt för myndigheterna hos ESV.

Enligt uppdraget ska ESV tillhandahålla stöd till myndigheterna när det gäller ledning och styrning av den förändringsprocess som uppkommer i det fall en myndighet beslutat om en anslutning till Statens servicecenter, och därmed byter roll från att vara utförare till beställare.

I uppdraget ingår vidare att kartlägga och analysera hur egenregiverksamheten inom de tre tjänsteområden som Statens servicecenter erbjuder bedrivs avseende bl.a. effektivitet vid ett urval av statliga myndigheter med över 500 årsarbetskrafter. Kartläggningen ska redovisas till regeringen senast den 31 mars 2014.

I uppdraget till ESV ingår också att bedöma behovet av ytterligare åtgärder, bl.a. utreda behovet av och analysera fördelar och nackdelar med en starkare styrning och samordning av anslutningen av myndigheter till Statens servicecenter, och särskilt utreda och överväga behovet

av förordningsreglering. ESV har den 14 januari 2014 i rapporten Åtgärder för att stödja en ökad administrativ effektivisering i statsförvaltningen som helhet (2014:3) lämnat sina förslag till regeringen. ESV bedömde att det finns goda skäl för en modell som innebär att det är frivilligt för myndigheterna att välja om de vill köpa tjänster av Statens servicecenter. ESV ansåg att regeringen bör öka det yttre trycket avseende myndigheternas effektiviseringsarbete och föreslog att regeringen formulerar mål för varje myndighets arbete med att effektivisera sin administration. ESV föreslog också en ny ledningsform för Statens servicecenter som innebär att myndigheten ska ledas av ett kollegium. Rapporten kommer att beredas i Regeringskansliet.

I syfte att skapa jämförbarhet mellan Statens servicecenter och myndigheters egenregiverksamhet är det viktigt att myndigheterna och Statens servicecenter mäter och redovisar sina kostnader på samma sätt. Såsom angetts tidigare har ESV på uppdrag av regeringen vidareutvecklat det metodstöd för enhetlig bedömning av stödverksamheten som tidigare har tagits fram av ESV.

Regeringens bedömning är att alla myndigheter inom ramen för sin reguljära verksamhetsplanering bör pröva vilka delar av den administrativa stödverksamheten som kan föras över till Statens servicecenter och utveckla en plan för när i tiden en anslutning skulle kunna ske. Regeringen följer löpande upp hur myndigheterna hanterar denna fråga, bl.a. i samband med myndighetsdialogerna. Regeringen har uppdragit åt vissa myndigheter, såsom länsstyrelserna, Sida, Migrationsverket, Boverket och Fastighetsverket att utreda en möjlig anslutning. Vid bildandet av nya myndigheter ges organisationskommittéer som regel uppdraget att förbereda en anslutning av den nya myndigheten till Statens servicecenter.

5.1.2 Plattform för koncentration av andra förvaltningsgemensamma stödtjänster

| |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Regeringens bedömning: Genom Statens servicecenter har en organisatorisk plattform för framtida koncentration av andra förvaltningsgemensamma stödtjänster skapats.</p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Skälen för regeringens bedömning: Genom inrättandet av Statens servicecenter har det skapats en organisatorisk plattform för framtida koncentration och stordrift av andra förvaltningsgemensamma stödtjänster. Servicecenterutredningen föreslog i sitt betänkande att hanteringen av it-stöd, genomförandestöd vid myndighetsspecifika upphandlingar, e-arkiv och e-diarier, kontorsstöd samt e-legitimationer bör övervägas som tjänster i servicecentret på längre sikt. Även inom det personaladministrativa området bedömde utredningen att kan finnas fördelar med en koncentration, såsom i de delar av rekryteringsprocessen som är administrativt stödjande.

När det gäller e-arkiv och e-diarium bedömde Riksarkivet i förstudien e-arkiv och e-diarium (dnr 2011-01-31) att varje myndighet behöver investera mellan 10–15 miljoner kronor för att införa ett e-arkiv. För stora och it-intensiva myndigheter bedömdes kostnaden för införande

vara betydligt högre. Sammantaget blir det stora belopp räknat på samtliga myndigheter. Statens servicecenter har därefter i samverkan med Riksarkivet gjort en förstudie om effektiva e-tjänster för diarium och arkivering (Förstudie Statens servicecenter e-arkiv och e-diarium 2013). I förstudien gjordes uppskattningen att ett införande av e-arkiv vid myndigheter med fler än 250 årsarbetare kommer att kosta staten mellan 1,1 och 1,7 miljarder kronor i investeringskostnader, exklusive personal- och driftkostnad. Genom att införa e-arkiv som tjänst vid Statens servicecenter och dessutom återanvända redan befintliga statliga investeringar i e-arkiv, bedömdes de totala kostnaderna för införandet kunna sänkas med mellan 70 och 80 procent. I förstudien föreslogs att en fördjupad studie görs för att bl.a. utreda hur tjänsterna ska utformas och levereras.

Regeringen har tidigare uttalat att så snart Statens servicecenters etablering är tryggad och myndighetens initiala verksamhet och tjänsteutbud fungerar effektivt, bör andra områden bli aktuella för koncentration i Statens servicecenter. Ett prioriterat tjänsteområde är förvaltningsgemensamma stödtjänster inom e-förvaltningsområdet. Såsom angavs i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1) avser regeringen att närmare utreda möjligheterna att utvidga Statens servicecenters tjänsteutbud med bl.a. e-arkiv och e-diarier.

5.2 Underlättande av administrativa processer i samband med tjänstepensionering

I syfte att underlätta de administrativa processer som myndigheterna ska hantera i samband med tjänstepensioneringar ändrade regeringen 2007 instruktionen för Statens tjänstepensionsverk (SPV), så att myndigheten kan erbjuda en enklare pensionshantering för de myndigheter som efterfrågar detta. Denna verksamhet har vuxit starkt och omfattar 140 arbetsgivare vid årsskiftet 2013/14, varav 74 i samverkan med Statens servicecenter genom det avtal som servicecentret övertagit från Kammarkollegiet. Omkring 77 500 arbetstagare omfattas av denna tjänst, vilket är en ökning med ca 17 000 från 2012.

Full kostnadstäckning gäller för verksamheten, vilket uppnåddes under 2012.

5.3 Statens fastighetsägande

De av riksdagen 1991 beslutade riktlinjerna inom lokalförsörjnings- och fastighetsområdet, vilka låg till grund för omorganisationen av statens fastighetsförvaltning 1993, ligger i huvudsak fast. Detta innebär bl.a. att fastighetsförvaltningen bör vara skild från brukandet av lokaler och mark, att statens fastighetsförvaltning bör bedrivas med ett så långt som möjligt marknadsmässigt avkastningskrav samt att de fastigheter som av historiska eller andra skäl är olämpliga att föra över till bolag bör läggas i en samordnad förvaltning i myndighetsform.

Statliga myndigheters fastighetsförvaltning omsätter cirka 6 miljarder kronor per år och är ett viktigt område som regeringen följer noga. Prin-

ciper för vad staten ska äga, förvaltning och finansiering av kulturfastigheter samt strukturen på den statliga fastighetsförvaltningen är frågor som behandlats i de senaste utredningarna på området.

Betänkandet Staten som fastighetsägare och hyresgäst (SOU 2011:31) överlämnades till regeringen i april 2011. För att närmare belysa vissa frågor med anledning av betänkandet beslöt regeringen att tillkalla ytterligare två särskilda utredare. Betänkandena, Försvarsfastigheter i framtiden (SOU 2013:61) och Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden (SOU 2013:55), överlämnades till regeringen i september 2013. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

5.4 Statlig lokalförsörjning

I betänkandet Staten som fastighetsägare och hyresgäst (SOU 2011:31) pekar utredaren på att det finns brister vad gäller kostnadseffektiviteten i statens lokalförsörjning. Regeringen har konstaterat att det finns anledning att undersöka om ytterligare åtgärder behövs vad gäller statens lokalförsörjning.

Regeringen gav i november 2012 ESV i uppdrag att bland annat kartlägga myndigheternas lokalisering till Stockholms centrala delar, föreslå en ändring i 9 § förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning och undersöka möjligheterna att utöka stödet till myndigheterna inom lokalförsörjningsområdet. ESV avrapporterade sitt uppdrag i april 2013. I sin rapport redovisar ESV att två tredjedelar av den lokalyta myndigheterna disponerar i Stockholms kommun ligger i Stockholms centrala delar. Tre skäl till att myndigheter väljer lokalisering i centrala Stockholm framträder som särskilt tydliga: närheten till Stockholms centralstation, närheten till andra statliga myndigheter och möjligheten att behålla och rekrytera personal.

ESV har även gjort beräkningar av effektiviseringspotentialen av en utflyttning från Stockholms centrala delar. Enligt ESV skulle myndigheter i centrala Stockholm genom att flytta ut utanför tullarna kunna sänka sina lokalkostnader med cirka 200 miljoner kronor om året. Om myndigheterna samtidigt effektiviserade sin lokalanvändning, och minskade sin lokalarea med tio procent i samband med en flytt, skulle effektiviseringen kunna motsvara totalt cirka 300 miljoner kronor om året.

Regeringen gav generaldirektören Ann-Christin Nykvist i uppdrag (S2013/4842/SFÖ) att göra en fördjupad analys av underlagen (enkät-svar) till ESV:s rapport. Uppdraget innefattade att djupare granska skälen till att myndigheter lokaliserar sig till Stockholms innerstad och att göra en översiktlig jämförelse med hur privata företag resonerar och agerar avseende lokalisering. En iakttagelse i rapporten (S2013/4842/SFÖ) är att myndigheter har en tendens att vilja sitta centralt i Stockholms innerstad samtidigt som privata företag väljer att flytta till nya nav och stadskärnor utanför Stockholms mest centrala delar. Företagen anger att de baserar sina ställningstaganden på att de vill vara attraktiva, kostnadseffektiva och ha ändamålsenliga lokaler. För företagen är en attraktiv arbetsplats inte det samma som ett centralt beläget kontor.

Analysen pekar på att det finns en potential till minskningar av myndighers kontorsyta på minst 30 procent. Enligt analysen skulle en förtortshyra kombinerad med en sådan minskning kunna motsvara minst 700 miljoner kronor per år. Analysen pekar vidare på att myndigheternas lokalförsörjningsprocess kan förbättras.

Regeringen bereder nu frågan om hur statliga myndigheters lokalförsörjning ska kunna bli effektivare.

5.5 Offentlig upphandling

Målet för den offentliga upphandlingen är att den ska vara effektiv och rättssäker och ha till syfte att tillvarata konkurrensen på marknaden så att skattemedlen används på bästa sätt till nytta för medborgarna, den offentliga sektorn och näringslivet.

Enligt budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1 utg.omr. 2, avsnitt 6) är regeringens avsikt att, mot bakgrund av förändringarna på upphandlingsområdet, utvecklingen av EU-rätten och Upphandlingsutredningens förslag, återkomma med ett utvecklat mål för den offentliga upphandlingen under 2014.

5.5.1 Upphandlingsutredningen 2010

Regeringens bedömning: Regeringen har tagit en rad initiativ för att förbättra den offentliga upphandlingen. De förslag som upphandlingsutredningen lämnat för att förbättra den offentliga upphandlingen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Skälen för regeringens bedömning: Den offentliga upphandlingen utgör en betydande andel av BNP och har en direkt inverkan på den svenska ekonomin. Hur upphandlingarna genomförs och hur de upphandlande avtalen förvaltas har en avgörande betydelse för kvaliteten i den offentliga servicen.

Upphandlingsområdet har under de senaste åren varit under stark utveckling. Regeringen tillsatte Upphandlingsutredningen 2010 (Fi 2010:06) med uppdrag att utvärdera upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv samt att se över systemet för upphandlingsstatistik. Syftet var att utreda om upphandlingsreglerna i tillräcklig utsträckning möjliggör för upphandlande myndigheter och enheter att göra goda ekonomiska affärer genom att tillvarata konkurrensen på marknaden och samtidigt använda sin köpkraft till att förbättra miljön, ta sociala och etiska hänsyn samt verka för små och medelstora företag.

Upphandlingsutredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 2013:12) lämnat förslag till en nationell handlingsplan med en rad åtgärder för den offentliga upphandlingen. Förslagen omfattar förutom förslag till lagstiftningsåtgärder, förslag till åtgärder för att underlätta tillämpningen av regelverket. Utredningen lyfter upphandlingens strategiska betydelse för en offentlig service av god kvalitet och vikten av ett engagerat nationellt

och lokalt ledarskap. Vidare lyfter utredningen fram betydelsen av avtalsförvaltning med en god uppföljning och utvärdering av upphandlingen.

Förslagen har remissbehandlats och beredning pågår i Regeringskansliet.

5.5.2 Upphandlingsstödet utveckling

Regeringens bedömning: Att lägga upphandlingsstödet på Konkurrensverket innebär att myndigheten får en bred och samlad kompetens på upphandlingsområdet. Därmed kan stödet bli effektivare och tillämpningen och kunskapen om regelverket förbättras, vilket i sin tur kan bidra till att fler upphandlingar annonseras och att fler företag väljer att delta i offentliga upphandlingar.

Skälen för regeringens bedömning: En prioriterad fråga för regeringen har varit att effektivisera upphandlingsstödet så att upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer får den kompetens och kunskap som behövs för att möta de krav som måste ställas för att upphandlingar kan genomföras på bästa sätt. Regeringen har därför under flera år arbetat med att omstrukturera och förstärka nämnda verksamhet. Stöd ges bl.a. till hela den offentliga sektorn, dvs. både stat och kommun.

År 2007 inordnades Nämnden för offentlig upphandling i Konkurrensverket som ett led i att vidareutveckla tillsynen av den offentliga upphandlingen.

I syfte att underlätta arbetet för upphandlande myndigheter och enheter att ta fram enhetliga förfrågningsunderlag och ge vägledning om hur upphandlingsprocessen kan genomföras inrättades år 2009 ett nationellt upphandlingsstöd på Kammarkollegiet. Vidare gjorde regeringen i budgetpropositionen för 2009 bedömningen att användningen av elektronisk upphandling borde intensifieras (prop. 2008/09:1, utg.omr. 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning). Kammarkollegiet har därför i uppdrag att utveckla och förvalta ett upphandlingsstöd samt bidra till att hela inköpsprocessen kan genomföras elektroniskt och delta i standardiseringen av processen.

Det nuvarande statliga stödet för vägledning och information om offentlig upphandling inklusive innovationsupphandling är i dag utspritt på ett flertal myndigheter och bolag såsom Konkurrensverket, Kammarkollegiet, Verket för innovationssystem (Vinnova) samt AB Svenska Miljöstyrningsrådet (MSR).

I budgetpropositionen för 2014 meddelade regeringen att ambitionen är att under 2014 samla den statliga stöd- och informationsverksamheten om offentlig upphandling i syfte att koncentrera, förbättra och förstärka stöd, information och vägledning om offentlig upphandling inklusive innovationsupphandling, miljöhänsyn och sociala hänsyn. Ambitionen är att det samlade upphandlingsstödet ska vara tillgängligt vid Konkurrensverket senast den 1 juli 2014 (prop. 2013/14:1, utg.omr. 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning).

Regeringens bedömning: Övergången till elektronisk upphandling utgör en del i ett effektiviserat och förbättrat upphandlingsförfarande som ingår i målsättningen att göra hela inköpsprocessen elektronisk.

Skälen för regeringens bedömning: Den elektroniska upphandlingen är viktig för effektiviseringen av den offentliga upphandlingen på både statlig och kommunal nivå. Övergången till elektronisk upphandling är en fråga som regeringen prioriterar och målsättningen är att göra hela inköpsprocessen elektronisk. Frågan är även viktig mot bakgrund av de krav som följer av kommande nya EU-direktiv om offentlig upphandling. Lagstiftningspaketet innefattar krav på en obligatorisk övergång till elektronisk upphandling i vissa delar av upphandlingsförfarandet.

Kammarkollegiet har, inom ramen för upphandlingsstödet, arbetat för att stödja upphandlande myndigheter och leverantörer i samband med övergången till elektronisk upphandling.

Den 26 juni 2013 presenterade Europeiska kommissionen meddelandet ”Genomgående e-upphandling för att modernisera offentlig förvaltning”, (KOM(2013) 453 slutlig). I meddelandet betonar kommissionen vinsterna med att införa en genomgående elektronisk inköpsprocess (från elektronisk publicering till elektronisk betalning).

Bland de föreslagna åtgärderna i meddelandet kan nämnas att Europaparlamentet och rådet föreslås komma överens om en ny rättslig ram enligt vilken det blir obligatoriskt att godta e-fakturer som uppfyller en ny europeisk standard. Åtgärden knyter an till det förslag till direktiv om elektronisk fakturering i offentlig upphandling (KOM(2013) 449 slutlig), som för närvarande förhandlas mellan medlemsstaterna i rådet. Bland övriga åtgärder kan nämnas att medlemsstaterna uppmanas att upprätta nationella strategier med detaljerade handlingsplaner för att säkerställa införandet av e-upphandling och e-fakturering inom de tidsfrister som anges i direktiven för offentlig upphandling och e-fakturering.

Även Upphandlingsutredningen 2010 betonar i sitt betänkande kopplingen mellan elektronisk upphandling och ett mer strategiskt förhållningssätt till inköpsverksamheten och förordar starkt att upphandlande myndigheter som står i begrepp att digitalisera sin inköpsverksamhet arbetar för helhetslösningar som inkluderar samtliga delar i upphandlingsförfarandet.

Regeringen följer aktivt det arbete som pågår för att underlätta en övergång till elektronisk upphandling.

5.5.4 Centraliserad statlig inköpssamordning

Genom att samordna inköpen i staten åstadkoms besparingar eftersom myndigheternas administrativa kostnader för upphandlingar reduceras och ekonomiskt mer förmånliga inköpsvillkor skapas.

Sedan den 1 januari 2011 har Kammarkollegiet enligt förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet ansvaret för Statens inköpscentral. Kammarkollegiet ska således ingå ramavtal om varor och tjänster som är avsedda för andra statliga myndigheter. Under 2011 har

Skr. 2013/14:155 ett elektroniskt upphandlingsverktyg införts. Det innebär att leverantörer lämnar sina anbud elektroniskt i alla nya upphandlingar, vilket bl.a. medför administrativ effektivisering för både anbudsgivaren och den egna verksamheten.

6 Den gemensamma värdegrunden och statsförvaltningens integritet

6.1 Värdegrundsdelegationen

Kunskap och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen

Regeringens mål är att de statligt anställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman.

På regeringens uppdrag bedrev Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) under tre år t.o.m. utgången av 2012 projektet Offentligt etos. Syftet med projektet var att de anställdas kunskaper om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman skulle stärkas. Projektet vände sig till hela statsförvaltningen, med särskilt fokus på cheferna i förvaltningen. Krus har kommit in med en slutrapport av projektet (S2011/51/ESA). Krus avvecklades och upphörde som myndighet den 31 december 2012.

Regeringen har den 6 september 2013 gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera projektet Offentligt etos med fokus på myndigheternas arbete med den gemensamma värdegrunden i statsförvaltningen. Utvärderingen ska redovisas senast den 1 oktober 2014 (S2013/6132/ESA). Utvärderingen aviserades i budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1, utg.omr. 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, avsnitt 5.4).

Värdegrundsdelegationen

I budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1, utg.omr. 2, avsnitt 5.4) satte regeringen av 5 miljoner kronor årligen 2013–2016 för att fortsatt främja värdegrundsarbetet i den statliga förvaltningen.

Regeringen har därefter beslutat (S2012/9080/ESA) att det inom Regeringskansliet ska tillsättas en arbetsgrupp, Värdegrundsdelegationen, som genom aktiviteter, skrifter och andra utåtriktade insatser ska verka för att respekten och förståelsen för den statliga värdegrunden upprätthålls på alla nivåer i statsförvaltningen.

Syftet med Värdegrundsdelegationen är att stärka den statliga värdegrunden samt att främja värdegrundsarbetet i statsförvaltningen genom att vara ett stöd för myndigheterna i deras arbete.

Värdegrundsdelegationens uppgift är att i samarbete med andra aktörer inom statlig förvaltning bidra till att uppfylla regeringens delmål att de

statsanställda ska ha kunskap om och förståelse för de grundläggande värdena i statsförvaltningen och rollen som statsjänsteman. Skr. 2013/14:155

Inriktningen på arbetsgruppens arbete finns närmare angivet i bilagan till beslutet, där regeringen ser det som angeläget att de erfarenheter som upparbetats i projektet Offentligt etos tas till vara och utvecklas. Bland de punkter som bör vara vägledande i Värdegrundsdelegationens arbete nämns bl.a. följande:

- Hur bemöter staten, genom sina anställda, allmänheten?
- Hur vidmakthålls och förstärks tilltron till statsförvaltningen genom att främja en kultur som förebygger korruption och oegentligheter?
- Legitimiteten för statsförvaltningen är viktigt. Hur utvecklas förtroendet för de enskilda myndigheterna/staten totalt över tid? Hur kan man följa upp och mäta förtroendet?

Värdegrundsdelegationen bemannades under våren 2013. En samlad redovisning av arbetet och en bedömning av resultat ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 31 december 2016.

6.2 Arbetet mot korruption i statliga myndigheter

Regeringen delar den uppfattning, som framförts av bl.a. Riksrevisionen (RiR 2013:2), att riskerna för korruption behöver uppmärksammas mer än i dag. Regeringen har inte bilden att korruption är vanligt förekommande inom statsförvaltningen. Det är dock oroande att undersökningar visar att fler tror att korruption är vanligt. Detta är något som i sig kan öka riskerna för korruption.

I skrivelsen Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption (skr. 2012/13:167) redovisar regeringen några åtgärder för att stärka myndigheternas arbete mot korruption.

6.3 Nytt myndighetsregister

I promemorian Behöriga företrädare för myndigheter (Ds 2012:35) föreslås att ett nytt myndighetsregister som ersätter det befintliga allmänna myndighetsregistret skapas. Det nya myndighetsregistret ska dels ha till ändamål att vara ett allmänt myndighetsregister för tillförlitlig information om de statliga myndigheterna, dels ge säker och uppdaterad information om behöriga företrädare för statliga myndigheter.

Förslaget kan genomföras genom förordningsändringar. Det gäller i huvudsak förslag till en förordning om ett nytt myndighetsregister och ändringar av myndighetsförordningen (2007:515). Ändringarna i myndighetsförordningen handlar om att i författning fastslå vilka som har rätt att företräda en myndighet och teckna dess namn vid ingående av avtal som innebär ekonomiska förpliktelser för staten (behöriga företrädare för myndigheter). Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Bakgrunden till att frågan om ett nytt myndighetsregister aktualiserades var kritik från Riksrevisionen om brister i den statliga betalnings-

Skr. 2013/14:155 processen, bl.a. kopplade till identifikation av behöriga företrädare för myndigheter. Kritiken avsåg även säkerheten i andra delar av det statliga betalningssystemet och regeringen har därefter vidtagit flera åtgärder, jfr regeringens skrivelse Stärkt säkerhet i statens betalningar (skr. 2011/12:91).

7 Kompetensförsörjningen i staten

Den långtgående delegeringen av den statliga arbetsgivarpolitiken innebär att det är myndigheterna som anställer, lönesätter, utvecklar, motiverar och avvecklar sin personal. Målet för området Statliga arbetsgivarfrågor (prop. 2013/14:1, utg.omr. 2, avsnitt 5) är en samordnad statlig arbetsgivarpolitik som säkerställer att kompetens finns för att nå verksamhetens mål. För att uppnå målet måste staten vara en attraktiv och föredömlig arbetsgivare. De statliga myndigheterna ska bedriva ett strategiskt arbete med sin kompetensförsörjning.

Regeringen redovisar årligen i budgetpropositionen (utg.omr. 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, avsnitt 5) kompetensförsörjningsläget i staten totalt utifrån tillgängligt underlag. Varje departement har att följa kompetensförsörjningen och dess påverkan på de skilda verksamheternas resultat för respektive myndighet.

7.1 Arbetsgivarverket – förvaltningsmyndighet och arbetsgivarorganisation

Arbetsgivarverket är en förvaltningsmyndighet för statliga arbetsgivarfrågor. Myndigheten ansvarar för att som arbetsgivarorganisation utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Statliga myndigheter är obligatoriska medlemmar i Arbetsgivarverket. Arbetsgivarverket får enligt sin instruktion företräda icke-statliga arbetsgivare som myndigheten bedömer har intressegemenskap med statliga arbetsgivare och som har uppdragit åt verket att träffa kollektivavtal. Kollektivavtalen sluts på statens vägnar av Arbetsgivarverket.

Arbetsgivarverket ansvarar för att utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. I november 2010 beslutade Arbetsgivarverkets högsta beslutande organ, en strategi för den statliga arbetsgivarpolitiken med gemensamma åtaganden av medlemmarna. Strategin, som började gälla 2011, har därefter kompletterats med en årlig handlingsplan.

Strategin är uppbyggd av fem visionära arbetsgivarpolitiska prioriteringar som närmare redogörs för i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1, utg. omr. 2, avsnitt 5.3.2). Strategins områden svarar väl upp mot regeringens mål och delmål samt särskilda prioriteringar inom det arbetsgivarpolitiska området.

På Arbetsgivarverkets hemsida publiceras en sökmotor för lediga anställningar i statsförvaltningen. Jobbannonser hämtas automatiskt in

från Arbetsförmedlingens platsbank och blir sökbara via yrkeskategori, län eller fritextsökning. På hemsidan publiceras också löpande intervjuer med anställda inom staten som bl.a. visar på den bredd av verksamheter som finns inom den statliga förvaltningen.

Arbetsgivarverket har låtit göra en undersökning som omfattar 1 500 nyanställda i staten om deras uppfattning om staten som attraktiv arbetsgivare. Undersökningen publiceras i rapporten Vägval för samhällsnytta och utveckling (2013:6). I rapporten Ny chef i staten (2013:9) har Arbetsgivarverket kartlagt vilka faktorer som nyanställda chefer i staten värdesätter mest vid valet av arbetsplats. Rapporten visar att 83 procent av de nyanställda cheferna i staten, som arbetat mellan ett och två år på sitt nya arbete, anser att förväntningarna på arbetet uppfyllts i hög grad eller ganska hög grad. Dessutom anger hela 85 procent av de nyanställda cheferna att de på det stora hela är nöjda med sina arbeten. När de nyanställda cheferna ska rangordna drivkrafterna att söka ett statligt arbete är de två viktigaste skälen utvecklande arbetsuppgifter och att få större ansvar och befogenheter.

7.2 Statskontorets uppgifter inom området strategisk kompetensförsörjning

Statskontorets uppgifter inom kompetensförsörjningsområdet utökades i samband med att Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) avvecklades den 31 december 2012. I myndighetens uppdrag att bistå regeringen med underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken ingår bl.a. att följa och analysera den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen och uppmärksamma regeringen på behov av samlade stödinsatser för att främja kompetensförsörjningen i statsförvaltningen.

Statskontoret har lämnat följande rapporter inom området utifrån givna uppdrag i regleringsbrev:

- 2009: Den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen (Fi2009/4501/OFA/ESA).
- 2010: Fokus på mångfald – strategisk kompetensförsörjning i staten (Fi2010/3142/OFA/ESA)
- 2011: Från trappa till spaljé – myndigheters arbete med karriärutveckling (S2011/8080/ESA)
- 2012: För säkerhets skull – Om myndigheters arbete mot hot och våld riktat mot deras anställda (S2012/6934/ESA)
- 2013: Attraktiv och föredömlig – En studie om staten som arbetsgivare (S2013/5989/ESA).

Statskontorets rapporter har spridits via olika kanaler inom förvaltningen och bör kunna vara ett stöd och inspiration i myndigheternas arbete med kompetensförsörjning.

Statskontoret sammanställer och redovisar sedan 2009 årligen uppgifter om sjukfrånvaron vid myndigheterna enligt 7 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Genom ändringar i årsredovisningslagen (prop. 2009/10:235, Enklare redovisning), som trädde i kraft den 1 januari 2011, togs bl.a. kravet på

Skr. 2013/14:155 att årsredovisningen ska innehålla uppgifter om de anställdas sjukfrånvaro bort. För de statliga myndigheterna gäller alltså detta krav på redovisning.

7.3 Staten en attraktiv och föredömlig arbetsgivare?

Statskontoret har på regeringens uppdrag analyserat hur myndigheterna arbetar för att bidra till att staten är en attraktiv och föredömlig arbetsgivare. En av de frågeställningar som Statskontorets undersökning utgår ifrån är: vad är en attraktiv och föredömlig arbetsgivare inom staten? I Statskontorets rapport från 2013 Attraktiv och föredömlig – En studie om staten som arbetsgivare redovisas att den övergripande bild som framträder i undersökningen är att staten på många sätt är en attraktiv och föredömlig arbetsgivare. Staten kan erbjuda flera av de faktorer som både befintliga och potentiella nya medarbetare framhåller som attraktiva hos en arbetsgivare – en bredd av intressanta och samhällsnyttiga arbetsuppgifter, en god arbetsmiljö, generösa förmåner och villkor och möjligheter att lära nytt är några av dessa.

Statskontorets studie baseras på en enkätundersökning och fokusgrupper med representanter från tolv myndigheter som genomfördes våren 2013. Enkätundersökningen omfattade 203 myndigheter och hade en svarsfrekvens på 81 procent.

7.4 Konjunkturbarometern för 2014

Bakgrund

Konjunkturbarometern för den statliga sektorn är ett samarbete mellan Arbetsgivarverket och Konjunkturinstitutet. Syftet är att ge snabb och framåtblickande information om kompetensförsörjningen och den ekonomiska situationen hos Arbetsgivarverkets medlemmar. Undersökningen genomförs två gånger per år, en gång på våren och en gång på hösten. På hösten bedömer medlemmarna utvecklingen för kommande år i förhållande till innevarande år avseende kompetensförsörjning och ekonomi. Samtidigt stämmer man av läget under innevarande år i förhållande till föregående år. Under våren revideras prognosen och föregående års utfall presenteras. Vårens konjunkturbarometer utgör ett av flera underlag inför regeringens analys av kompetensförsörjningen i staten som årligen redovisas i budgetpropositionen.

Konjunkturbarometern hösten 2013 avseende kompetensförsörjningen

I den undersökning som genomfördes under november 2013 svarade 69 procent av medlemmarna, vilket motsvarar 87 procent av de anställda hos Arbetsgivarverkets medlemmar.

Under den studerade perioden mellan åren 1997 och 2013 har andelen medlemmar som rekryterat eller försökt rekrytera, det s.k. rekryterings-talet, legat på mellan 89 och 100 procent. I alla de fyra senaste

barometerundersökningarna har 99 procent svarat att de har nyrekryterat eller försökt nyrekrytera under det senaste föregående halvåret.

Efter många år av fallande brist på arbetskraft hos Arbetsgivarverkets medlemmar nådde bristtalet sin lägsta nivå (9) under 2005. Därefter inleddes en period med relativt sett högre resursutnyttjande. Andelen medlemmar som hade brist på lämpliga sökanden steg från 2005 fram till finanskrisen hösten 2008 då resursutnyttjandet vände nedåt. Bristtalet sjönk dock inte tillbaka till de låga nivåerna 2005. Våren 2008 låg bristtalet på 48 procent för att sedan sjunka till 36 procent hösten 2008. Efter finanskrisen skedde en snabb återhämtning av svensk ekonomi. Bristen på arbetskraft ökade mycket snabbt och bland Arbetsgivarverkets medlemmar ökade andelen med brist på lämpliga sökanden. År 2012 var dock ett svagt år på arbetsmarknaden och i näringslivet vände bristtalen neråt.

Först 2013 har en sådan trend setts i statsförvaltningen. För staten visar de två senaste undersökningarna att andelen medlemmar som haft brist på lämpliga sökanden minskat från 55 procent hösten 2012, till 50 procent i undersökningen våren 2013 och en ytterligare minskning till 41 procent hösten 2013.

Andelen medlemmar bland de som uppgett att de haft brist på lämpliga sökanden och att verksamheten påverkats i en stor omfattning uppgår till 10 procent, att jämföra med 13 procent i undersökningen våren 2013. Andelen medlemmar vars verksamhet påverkats i en liten omfattning har minskat från 84 procent till 46 procent medan andelen som inte påverkats alls ökat från 3 till hela 44 procent. Andelen medlemmar som upplever att bristen har stor påverkan på verksamheten har legat på ungefär samma nivå under de senaste tre åren.

Den vanligaste kategorin av rekryteringar där det har rått brist är precis som vid tidigare mätningar inom it-området.

Andelen medlemmar som haft omfattande pensionsavgångar uppgår till 34 procent (30 procent i undersökningen våren 2013) och andelen som påverkats negativt av detta uppgår till 27 procent (34 procent i undersökningen våren 2013).

Andelen medlemmar som sagt upp personal det senaste halvåret har minskat, liksom andelen medlemmar som väntar sig övertalighet under det kommande året. Hos en majoritet av medlemmarna bedöms personalomsättningen att minska medan övertidsuttaget väntas bli oförändrat.

7.5 Regeringens samlade bedömning av kompetensförsörjningen i staten

Regeringens bedömning: Kompetensförsörjningen i staten fungerar huvudsakligen väl. Det är angeläget att de statliga arbetsgivarna arbetar strategiskt med sin kompetensförsörjning. De bör fortsätta att utveckla formerna för att marknadsföra staten som en attraktiv arbetsgivare. Det kan ske enskilt eller i samverkan.

Det stöd som Arbetsgivarverket ger och de rapporter som Statskontoret publicerat bör kunna inspirera och stödja myndigheterna i detta arbete.

Skälen för regeringens bedömning: Statskontoret konstaterar i sin rapport *Attraktiv och föredömlig – En studie om staten som arbetsgivare* att kompetensförsörjningen i staten fungerar överlag väl. Samtidigt finns det utmaningar. Bland annat efterlyses fler satsningar på karriärprogram genom samarbeten mellan myndigheter. Statskontoret lyfter också fram ett behov av ökande profilering av staten som attraktiv arbetsgivare. Myndigheternas möjligheter att rekrytera, behålla och utveckla viktig kompetens påverkas av konkurrens om arbetskraft, få karriärmöjligheter och svårigheter att behålla unga. Men dessa faktorer har endast en begränsad påverkan på kompetensförsörjningen.

Om man jämför resultatet från Statskontorets undersökning och Arbetsgivarverkets rapport *Vägval för samhällsnytta och utveckling* finns en mycket stor samsyn mellan arbetsgivaren och de anställda om att utveckling och en effektiv verksamhet är attraktivt och stärker myndigheternas attraktionskraft.

Den senaste konjunkturbarometern visar att kompetensförsörjningen i staten fungerar väl. Andelen medlemmar vars verksamhet påverkats av brist på lämpliga sökanden har minskat.

8 Utvecklad utnämningsspolitik i staten

8.1 Regeringens utnämningsspolitik

I regeringsförklaringen 2006 angavs att utnämningsspolitiken skulle reformeras med utgångspunkt i regeringsformens stadgande att vid statliga utnämningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Regeringen har under den förra mandatperioden i budgetpropositionerna för 2007, 2008 och 2009 redovisat hur reformeringen fortskridit samt angett politikens fortsatta inriktning (prop. 2006/07:1, prop. 2007/08:1 och prop. 2008/09:1). I skrivelse 2009/10:43 Utnämningsspolitiken redovisade regeringen i ett sammanhang de förändringar och de resultat som reformeringen av utnämningsspolitiken hittills hade inneburit. Skrivelsen innehöll en rad bedömningar av hur regeringen ser på sin roll som arbetsgivare för de statliga myndighetscheferna. I propositionen Sekretess vid rekrytering av myndighetschefer föreslog regeringen att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) skulle införas bestämmelser om sekretess vid rekrytering av myndighetschefer (prop. 2009/10:56, bet. 2009/10:KU15, rskr. 2009/10:182). Lagstiftningen trädde i kraft den 1 april 2010.

Under innevarande mandatperiod har de tidigare beslutade reformerna konsoliderats varför några nya ställningstaganden om fortsatt reformering inte har ansetts nödvändiga. Däremot har förändrad ordning införts för rekrytering av chefer och domare till de fem domstolar där regeringen tillsätter och lönesätter dessa. Dessa utnämningar föregås nu av ett förslag från Domarnämnden.

8.1.1 Utgångspunkter

Antalet myndigheter där regeringen anställer och lönesätter myndighetschefen redovisas årligen i budgetpropositionen under utgiftsområde 2 i särtrycket Statsförvaltningens utveckling. I september 2006 fanns det 226 stycken sådana myndighetschefer. Motsvarande siffra i september 2009 var 208 stycken och i september 2013 var det 197 stycken. Minskningen av antalet myndigheter beror på de strukturförändringar i statsförvaltningen som gjorts med inriktning på att delvis minska det statliga åtagandet men huvudsakligen att tillförsäkra en fortsatt god produktivitetsutveckling i staten. Mer om organisationsförändringarna redovisas under avsnitt 9.1.

Det finns i dag totalt 20 olika titlar för myndighetscheferna. Av dessa är 102 generaldirektörer, 31 rektorer, 21 landshövdingar, 10 överintendenter, 21 har andra titlar såsom ordförande, direktör eller kanslichef och 13 har en unik titel såsom t.ex. rikspolischef. Titeln kan medföra materiella skillnader i anställningsvillkoren. En sådan skillnad är bl.a. reglerna för avgångsförmånerna.

Gemensamt för samtliga myndighetschefer i enrådighetsmyndigheter är att det är de som ytterst förfogar över frågan om hur arbetet på myndigheten ska organiseras. Regeringen har formellt möjligheten att reglera hur verksamheten ska bedrivas, men har i och med beslutet om den delegerade arbetsgivarpolitiken i staten i de flesta fall överlämnat frågor om bl.a. organisationen av verksamheten till myndighetscheferna. Detta innebär att dessa oftast har en mycket stor frihet att själva förfoga över utformningen av sin organisation.

I de 63 styrelsemyndigheterna, varav 31 är lärosäten, sker detta under styrelsen. Såvitt avser styrelsemyndigheter regleras ansvarsfördelningen mellan styrelsen och myndighetschefen i myndighetsförordningen (2007:515). I högskolelagen (1992:1434) och i högskoleförordningen (1993:100) finns särskilda bestämmelser som reglerar en rektors ansvar och befogenheter. I dessa författningar återfinns också vissa organisatoriska bestämmelser. Det bör dock noteras att myndighetschefen i en styrelsemyndighet enligt 13 § myndighetsförordningen ska svara för myndighetens arbetsgivarpolitik och också företräda myndigheten som arbetsgivare.

8.1.2 En utnämningsspolitik som präglas av förutsägbarhet, öppenhet och spårbarhet

Utnämningssmakten, i det avseende som är aktuellt i denna skrivelse, utövas av regeringen. I enlighet med 12 kap. 5 § regeringsformen är det regeringen som anställer bl.a. chefer för myndigheter som lyder under regeringen. Av samma paragraf framgår att vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Detta upprepas i 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, förkortad LOA, där det också förtydligas att skickligheten ska sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat. I det följande avsnittet redovisas översiktligt resultaten av regeringens utövande av utnämningssmakten sedan 2006.

Erfarenheter av annonsering

Före regeringsskiftet 2006 förekom endast undantagsvis att regeringen annonserade efter myndighetschefer. I och med regeringens beslut att göra annonsering till huvudregel har, till årsskiftet 2013/14, 163 myndighetschefer anställts efter en föregående annonsering. Under samma period har totalt 229 ordinarie chefer anställts. Andelen utannonserade chefsbefattningar har således uppgått till cirka 71 procent. Det bör då noteras att annonsering började användas först i slutet av 2007. Andelen annonsering för tiden därefter uppgår till ca 90 procent.

Regeringens ambition är att andelen utannonserade befattningar ska vara mycket hög. Även med denna ambition kan det dock inte uteslutas att det i enskilda rekryteringar kan föreligga starka verksamhetsskäl för att välja en annan ordning vid rekrytering, se skr. 2009/10:43. Det kan också finnas omständigheter som gör det nödvändigt att rekrytera en myndighetschef på annat sätt än genom en föregående annonsering. Under 2013 var det t.ex. en av de totalt 19 rekryterade cheferna som rekryterades på ett sådant sätt. Skälet i det fallet var att två myndigheter, Statens folkhälsinstitut respektive Smittskyddsinstitutet, avvecklades och slogs ihop till en ny myndighet. En av de två befintliga cheferna erbjöds då anställning som chef för den nya myndigheten. På samma sätt var det 2012 då tre myndigheter – Högscoleverket, Internationella programkontoret på utbildningsområdet samt Verket för högskoleservice – avvecklades och två nya myndigheter bildades – Universitetskanslersämbetet och Universitets- och högskolerådet. Två av de tre befintliga cheferna erbjöds då chefskapet för de nya myndigheterna. Det finns sammanfattningsvis gott stöd för bedömningen att annonsering som huvudregel fungerar och tillämpas.

En följd av att rekryteringsprocessen reformerats är att chefer från andra delar av arbetsmarknaden än den statliga sektorn i betydligt högre grad än tidigare kommit i fråga för anställning som myndighetschef. Att exakt kunna mäta graden av den vitalisering som detta innebär för statsförvaltningen i stort är svårt. Ett sådant flöde ligger dock helt i linje med den statliga arbetsgivarpolitiken i stort som bygger på att flödet mellan de olika sektorerna på arbetsmarknaden ska underlättas då det anses bidra till en ökad aktivitet och effektivitet i den totala ekonomin.

En annan synbar effekt är att fler kvinnor anställts som myndighetschefer. Fördelningen av kvinnor och män bland de myndighetschefer som regeringen anställer redovisas varje år i budgetpropositionen. I september 2013 var av dessa andelen kvinnor 46,5 procent. Motsvarande siffra för åren 2006 och 2007 var 33 procent.

Allmänhetens förtroende för staten och statsförvaltningen bygger bl.a. på att utnämningsspolitiken utövas omsorgsfullt. Med den ordning som numer gäller kan alla som är intresserade anmäla sitt intresse för en befattning som myndighetschef. De kan sedan själva jämföra sina meriter med den som slutligen fick anställningen, vilket torde bidra till ökad respekt för rekryteringsprocessen.

Sekretess vid rekryteringen

Den 1 april 2010 trädde den lagstiftning om sekretess vid rekrytering av myndighetschefer ikraft som riksdagen beslutade om under 2009 års

riksmöte. Lagstiftningen innebär att uppgifter om identiteten hos den som anmäler intresse för en annonserad befattning som myndighetschef inte får omfattas av sekretess. Under de cirka tre åren mellan att annonsering infördes som huvudregel och att nämnda lagstiftning trädde i kraft lämnade cirka 22 personer per ärende in en intresseanmälan. Efter det att lagstiftningen infördes har antalet intresseanmälningar marginellt ökat till ungefär 25 stycken per ärende. Variationerna i ärendena är stora. Vissa annonser lockar endast en handfull intresserade och andra har närmare hundra. Det är ännu för tidigt att kunna redovisa någon mer djupgående analys av om lagstiftningen bidragit till att uppnå de ambitioner som redovisades i propositionen Sekretess i vissa anställningsärenden (prop. 2009/10:56), dvs. att fler med tillräckliga meriter ska anmäla intresse för en sådan befattning under tiden för en annonsering.

Det är inte ovanligt att den individ som slutligen utses till ny myndighetschef har lämnat in sin intresseanmälan i tiden efter det datum som angetts i annonsen. Skälet till det kan vara att vederbörande söks på annat sätt, t.ex. genom ett externt rekryteringsföretag. Såvitt avser externt rekryteringsstöd redovisade regeringen i skrivelsen Utnämningsspolitiken (skr. 2009/10:43, s. 24) att med syftet att ytterligare öka kvaliteten i den statliga chefsrekryteringsprocessen kan ett externt rekryteringsstöd vid vissa tillfällen behöva komplettera beredningsorganisationen i Regeringskansliet. Vidare framgick att det inte föreligger något självändamål i att utnyttja ett externt rekryteringsstöd. Kostnaden för detta kan uppgå till avsevärda belopp, varför nyttan av ett externt stöd alltid måste ställas mot behovet i det enskilda fallet. Det kan dock konstateras att användandet av sådant stöd är omfattande. Det har snarare blivit huvudregel att externt stöd anlitas än en möjlighet. Inriktningen på det fortsatta arbetet är att minska den totala mängden avrop av konsultstöd vid rekrytering av myndighetschefer.

8.2 Anställningsvillkor för myndighetschefer

Regeringen har i skrivelsen Utnämningsspolitiken samt i den förvaltningspolitiska propositionen anfört att en särskild utredare bör få i uppdrag att pröva om de befintliga anställningsvilkoren för chefer som leder myndigheter som lyder omedelbart under regeringen uppfyller ambitionen att vara öppna, tydliga och ändamålsenliga, se skr. 2009/10:43, s. 14 och prop. 2009/10:175, s. 127.

I september 2010 tillkallade regeringen en särskild utredare för att se över anställningsvilkoren för nämnda myndighetschefer. Utredaren fick i uppdrag att bl.a. undersöka i vilken utsträckning regeringens ambition uppfyllts om att anställningsvilkoren ska vara öppna, tydliga och ändamålsenliga. Syftet med översynen var att säkerställa att anställningsvilkoren är utformade på ett sådant sätt att de dels främjar möjligheterna för regeringen att rekrytera de mest lämpade personerna, dels motsvarar regeringens krav på god ekonomisk hushållning med statens resurser.

I uppdraget ingick bl.a. att pröva om den ordning med visstidsanställningar som gäller för flertalet av myndighetscheferna är ändamålsenlig samt analysera regelverket och praxisbildningen avseende avgångs-

förmåner för de aktuella cheferna. Utredaren skulle vid behov lämna förslag till ändrade eller nya anställningsvillkor. Utredningen överlämnade i december 2011 sitt betänkande Myndighetschefers villkor (SOU 2011:81).

Betänkandet har remitterats till 53 instanser, varav 46 myndigheter och sju intresseorganisationer. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (S2011/10980/ESA).

Utredaren lämnar i betänkandet dels ett antal förslag till författningsändringar, dels ett större antal bedömningar och förslag som avser regeringens roll som arbetsgivare för myndighetscheferna. Sammanfattningsvis anser utredaren att de villkor som gäller i dag för myndighetscheferna fungerar bra.

Anställningsperioden

De allra flesta av myndighetscheferna anställs för en bestämd period. Den första anställningsperioden omfattar normalt sex år. En förlängning av anställningen som myndighetschef sker med som längst tre år. Den längsta anställningstiden som myndighetschef för en och samma myndighet är enligt regeringens praxis normalt längst nio år. Utredaren anser att den praxis som utvecklats för anställningstidens längd är adekvat, lämplig och bör fortsätta att tillämpas samt att det alltid ska stå regeringen fritt att bestämma den anställningstid som regeringen anser lämplig i det enskilda fallet.

De myndighetschefer som är anställda för en bestämd period kan inte sägas upp innan anställningstiden har löpt ut. De kan dock av organisatoriska skäl eller annars av hänsyn till myndighetens bästa vara nödvändigt att de lämnar sitt chefskap i förtid. De kan då förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt (33 § andra stycket LOA). Affärsverkscheferna och chefen för Arbetsgivarverket kan dock skiljas från sin anställning med omedelbar verkan om det är nödvändigt med hänsyn till verkets bästa (33 § första stycket LOA). Utredaren föreslår att även affärsverkscheferna bör omfattas av förflyttning-instrumentet och att möjligheten att skilja dessa från anställningen ska avskaffas. Däremot föreslås ingen ändring av nuvarande regler för chefen för Arbetsgivarverket.

Ett beslut om förflyttning får inte verkställas förrän beslutet prövats slutligt eller rätten till talan har förlorats (36 § andra stycket LOA). Regleringen innebär att en myndighetschef som förflyttas mot sin vilja kan få beslutet prövat, i sista hand av Arbetsdomstolen. Utredaren föreslår att möjligheten att arbetsrättsligt tvista om ett beslut om förflyttning ska avskaffas. Flera remissinstanser har avstyrkt förslaget bl.a. med hänvisning till rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6.1 i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Mot bakgrund av remissinstansernas synpunkter gör regeringen bedömningen att någon ändring av LOA inte bör göras i den delen.

Lön och andra villkor under anställningen

Utredarens förslag vad gäller lönesättning överensstämmer i stort med hur frågan hanteras i dag.

Regeringen har möjlighet att fastställa särskilda villkor för myndighetscheferna. De anställningsförmåner som används är avtal om förmånsbil samt ett s.k. pendlingspaket. Det är endast de myndighetschefer som har långt avstånd mellan hemorten och arbetsorten som erbjuds detta pendlingspaket, vilket innebär rätt till ersättning för fyra hemresor i månaden samt ersättning för boendekostnad motsvarande skälig hyreskostnad för en tvårumslägenhet på arbetsorten. Utredaren anser inte att det finns anledning att bygga ut dessa särskilda villkor eller att reducera det villkorspaket som nu finns. Utredaren anser även att landshövdingarnas boendeplikt bör finnas kvar. Regeringen finner inte heller skäl till några förändringar i dessa delar. Det bör också noteras att det alltid är regeringen som fastställer villkoren för myndighetscheferna och att regeringen är fri att vid behov också besluta om andra villkor än de som nu redovisats.

Chefsutveckling och utbildningsbehov

Utredaren föreslår en högre ambitionsnivå vad gäller regeringens chefsutvecklingsprogram samt att även rektorerna ska ingå i detta program. Ett arbete pågår nu i Regeringskansliet med den inriktningen.

Regeringen som arbetsgivare

Utredaren har pekat på ett behov av att regeringens företrädare ska vara tydligare i sin roll som arbetsgivare gentemot myndighetscheferna. Särskilt har det framhållits att det är viktigt att tid sätts av för samtal mellan statsråd eller statssekreterare och myndighetschefen. För att tydliggöra detta har utredaren föreslagit att det i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet förs in en bestämmelse om att statssekreteraren ska svara för att arbetsgivarfunktionen gentemot myndighetscheferna utövas och fungerar väl. Regeringen finner i likhet med utredaren att det är angeläget att arbetsgivaransvaret utövas och fungerar väl gentemot myndighetscheferna. Det finns dock ingen anledning att i instruktionen för Regeringskansliet särskilt ange just det ansvaret.

Myndighetschefers behov av att få styra över vissa ledningsfunktioner

Utredaren föreslår att regeringen inte längre ska anställa överdirektörer, länsråd och motsvarande funktioner. Det föreslås vidare att myndighetschefen fullt ut ska förfoga över frågan om vem som ska vara ställföreträdande chef. Däremot anser utredaren att det vid de statliga lärosätena även fortsättningsvis ska vara styrelsen som utser rektors ställföreträdare.

Som utredaren anger har den arbetsgivarpolitiska delegeringen positivt bidragit till den förvaltningspolitiska utvecklingen de senaste 20 åren. Även om inriktningen på det förslag som utredaren redovisar innebär att delegeringen renodlas ytterligare finns det verksamhetsmässiga skäl för regeringen att även fortsättningsvis utse och anställa chefer på denna nivå i förvaltningen. I dag anställer regeringen 21 länsråd och länsöverdirektörer samt 14 överdirektörer eller motsvarande. Regeringen anser

Skr. 2013/14:155 således att dessa anställningar även fortsättningsvis beslutas av regeringen. Utredarens förslag i dessa delar föranleder således inga åtgärder.

Avgångsförmåner

För generaldirektörer, landshövdingar och vissa andra myndighetschefer finns, utöver pensionsavtalet, särskilda regler om avgångsvederlag eller inkomstgaranti i förordningen (2003:55) om avgångsvederlag för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning och motsvarande äldre förordningar. Förordningen tillämpas endast på de anställningar som anges i bilagan till förordningen. Utredaren har noterat att ca 30 procent av myndighetscheferna inte omfattas av bestämmelserna i nämnda förordning, däribland rektorer vid statliga universitet och högskolor. Det förekommer att regeringen fattar beslut i samband med anställningen eller då anställningen upphör att en myndighetschef ska omfattas av förordningen om avgångsförmåner.

Som utredaren anför så behövs det rimliga och realistiska avgångsförmåner för myndighetschefer som anställs tidsbegränsat. Utredaren föreslår att möjligheten till inkomstgaranti och avgångsvederlag ska finnas kvar men att reglerna för dessa förmåner förändras något. De huvudsakliga förändringar som föreslås är att samtliga myndighetschefer bör få rätt till en avgångsförmån, att åldersgränsen för en inkomstgaranti bör höjas från 55 år till 61 år samt att en jämningsregel bör införas för att minska riskerna för missbruk. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Utredarens förslag till lag

Utredaren har föreslagit att bestämmelser som avser myndighetschefernas anställningsvillkor ska sammanföras i en lag om villkor för anställning som myndighetschef. De lagbestämmelser som i dag reglerar villkor för myndighetscheferna återfinns i LOA. Regeringen anser inte att det finns skäl för att i en särskild lag reglera vissa villkor som gäller för myndighetscheferna. De bör även fortsättningsvis återfinnas i den lag som reglerar gemensamma regler för samtliga statsanställda.

9 En mer ändamålsenlig och tydlig statsförvaltning

Regeringen har sedan hösten 2006 genomfört ett omfattande arbete med att se över och utveckla den statliga förvaltningens uppgifter och organisation för att skapa en tydligare och mer ändamålsenlig myndighetsorganisation. I de flesta fall är det för tidigt att uttala sig om effekterna av de genomförda förändringarna. De utvärderingar och uppföljningar som har gjorts indikerar att resultaten av de förändringar regeringen genomfört utvecklas i positiv riktning, men att visst utvecklingsarbete kvarstår.

Sammanfattning: Arbetet med att utveckla en tydligare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur håller fortfarande en hög takt. Sedan 2007 har över hundra omorganiseringar skett och antalet myndigheter har minskat från 468 år 2007 till 372 år 2013.

Under perioden 2007–2013 har regeringen, precis som Förvaltningskommittén efterlyste i sitt betänkande Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118), låtit genomföra systematiska kartläggningar av myndighetsstrukturen inom ett stort antal verksamhetsområden, såsom trafikområdet (SOU 2008:128 och SOU 2009:24), kulturområdet (SOU 2009:16) och utrikesförvaltningens struktur (SOU 2010:32, UD 2009:01) i syfte att utveckla en tydligare och mera ändamålsenlig myndighetsorganisation. I november 2013 tillsatte regeringen en särskild utredare vars uppdrag är att pröva förutsättningarna för en tydligare, effektivare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur och ett bättre resursutnyttjande för myndigheterna under Miljödepartementet (dir. 2013:101). Utredaren ska lämna sitt betänkande senast den 13 mars 2015.

Som ett resultat av bl.a. dessa kartläggningar har fler än hundra organisations- och strukturförändringar genomförts under perioden 2007–2013. Under samma period har 35 myndigheter avvecklats, 34 nya myndigheter bildats och ett stort antal sammanslagningar av myndigheter gjorts. Sammantaget har antalet myndigheter minskat från 468 till 372.

Ett stort antal sammanslagningar av myndigheter har således genomförts, där majoriteten har bestått i att Arbetsförmedlingen, Lantmäteriet, och Riksarkivet har ombildats från s.k. myndighetskoncerner till s.k. enmyndigheter. I flera andra fall har myndighetsstrukturen ändrats genom att myndigheter med liknande uppgifter och funktioner slagits samman, exempelvis Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftinspektion som blivit Strålsäkerhetsmyndigheten, Statens folkhälsoinstitut och Smittskyddsinstitutet som, tillsammans med delar av Socialstyrelsen, bildat Folkhälsomyndigheten respektive merparten av Fiskeriverket och Naturvårdsverkets verksamhet för havs- och sötvattensfrågor som bildat Havs- och vattenmyndigheten.

Mellan 2007 och 2013 har 35 myndigheter, där endast delar eller ingen av myndighetens verksamhet har förts över till någon myndighet eller annan form av statlig verksamhet, avvecklats. Det gäller bl.a. Arbetslivsinstitutet, Ekonomiska rådet, Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) och Verket för förvaltningsutveckling (Verva).

Ett ytterligare inslag i förändringsarbetet har varit att undvika målkonflikter inom myndigheter genom att dela upp verksamheten mellan två myndigheter. Exempelvis har nya tillsynsmyndigheter som är fristående från den verksamhet som tillsynen omfattar inrättats, såsom Inspektionen för vård och omsorg och Statens skolinspektion. Syftet med denna renodling är att bättre tillgodose medborgarnas krav på effektivitet, rättssäkerhet och legitimitet i tillsynen. Ett annat exempel är när regeringen valt att skilja den granskande verksamheten från den

främjande, t.ex. genom avvecklingen av Högskoleverket och inrättandet av Universitets- och högskolerådet respektive Universitetskanslersämbetet.

Regeringen har inrättat 12 nya myndigheter med (helt) ny verksamhet, bl.a. Centrala djurförsöksetiska nämnden och Säkerhets- och integritets-skyddsnämnden (SIN). Det har vidare inrättats 10 nya myndigheter där det sedan tidigare har funnits viss verksamhet. Regeringen har även ändrat verksamhetsform för verksamheten i några fall. Från tre myndigheter har uppgifter förts till statligt ägda bolag (verksamhet vid Vägverket Produktion, Banverket Projektering och Vägverket Konsult samt flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket), medan ett bolag (Apotekens Service Aktiebolag) har avvecklats och där uppgifterna utgör verksamhet i en ny myndighet, E-hälsomyndigheten.

Regeringen redogör årligen för organisations- och strukturförändringar i budgetpropositionen, utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, bilagan Statsförvaltningens utveckling.

9.2 Utvärderingsmyndigheter

Regeringens bedömning: Med anledning av att myndigheter med uppgift att följa upp och utvärdera effekter av offentlig verksamhet numera är etablerade inom flertalet samhällssektorer är det angeläget för regeringen att få en samlad bild av för- och nackdelar med fristående sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter jämfört med alternativa sätt att organisera statlig utvärdering.

Skälen för regeringens bedömning: Sedan 2007 har regeringen inrättat följande fem myndigheter med uppdrag att följa upp, analysera och utvärdera effekter av offentliga åtgärder och insatser inom skilda samhällssektorer: Inspektionen för socialförsäkringen (inrättad 2009), Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2009), Trafikanalys (2010), Myndigheten för kulturanalys (2011), Myndigheten för vårdanalys (2011). Därtill inrättade regeringen 2013 en expertgrupp för utvärdering och analys av Sveriges internationella bistånd, i form av en kommitté (UD 2013:1).

I några fall har dessa haft föregångare. I majoriteten av fallen har dock bildandet av myndigheterna inneburit att regeringen har säkerställt att organisatoriskt fristående statlig utvärdering av samhällsområden, där sådan sedan tidigare inte har varit etablerad, kan bedrivas löpande och på ett självständigt sätt i förhållande till övriga aktörer inom sektorerna.

Regeringen har bl.a. haft renodling, tydlighet och ändamålsenlighet som vägledande principer vid förändringar av den statliga utvärderingsorganisationen inom olika sektorer. I den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175) angav regeringen att ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan olika myndigheter bör vara tydlig, att myndigheter som regel inte bör ha överlappande uppgifter samt att rollkonflikter inom en enskild myndighet bör undvikas. I samma proposition gjorde regeringen vidare bedömningen att när det inför vissa beslut fordras

fördjupade analyser av en verksamhets effekter och effektivitet bör de utföras av någon annan än berörda myndigheter. Skr. 2013/14:155

Genom att skapa myndigheter med analys och utvärdering som huvuduppgift och som agerar fristående och självständigt i förhållande till myndigheter med genomförandeansvar för politiken har regeringens avsikt varit att förstärka tillgången till oberoende beslutsunderlag med hög kvalitet avseende politikens och de statliga insatsernas effekter.

Förvaltningsmyndigheternas årliga redovisning till regeringen ska avse sådant som myndigheterna kan påverka. Därför ska, enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, myndigheternas resultatredovisning främst avse hur deras prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader. För regeringen fyller underlag från särskilda analysmyndigheter, med förmåga att utvärdera verksamheten inom en viss sektor utifrån ett helhetsperspektiv, därmed en viktig funktion även vid redovisning till riksdagen av effekterna och hur dessa svarar mot politiska mål.

Mot bakgrund av att fristående utvärderingsmyndigheter numera är etablerade inom flertalet samhällssektorer anser regeringen att det är angeläget att få en samlad bild av den fristående utvärderingsverksamheten. I juni 2013 gav regeringen därför Statskontoret i uppdrag att bl.a. analysera och bedöma under vilka förutsättningar fristående sektors-specifika utvärderingsmyndigheter innebär en ändamålsenlig organisering av de statliga utvärderingsresurserna (S2013/4538/SFÖ (delvis)). Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 14 mars 2014.

9.3 Ombildning från myndighetskoncerner till enmyndigheter

Regeringens bedömning: Tre s.k. myndighetskoncerner har ombildats till s.k. enmyndigheter sedan 2007. Syftet med dessa ombildningar har varit att uppnå tydligare ledning och styrning, ökad flexibilitet i verksamheten, effektivare resursutnyttjande samt ökad rätts-säkerhet och enhetlighet. Uppföljningar av dessa reformer visar att intentionerna med ombildningarna delvis är uppfyllda, men att det finns variationer mellan myndigheterna.

Erfarenheten är att det tar tid att uppnå avsedda resultat vid stora organisatoriska förändringar. Det är samtidigt viktigt att myndigheterna arbetar aktivt och systematiskt för att säkerställa en enhetlig rättstillämpning. Regeringen kommer även fortsatt följa upp myndigheternas arbete med att uppnå en rättssäker och enhetlig rättstillämpning.

Med denna skrivelse anser regeringen att tillkännagivandet (bet. 2010/11:KU8, rskr. 2010/11:154–156) om vikten av att riksdagen får en samlad redovisning av det som framkommit med avseende på enhetlighet i rättstillämpningen sedan Riksrevisionens granskningsrapport Från många till en – sammanslagningar av myndigheter (RiR 2010:3) är slutbehandlat.

Skälen för regeringens bedömning

Fortsatt ombildning till enmyndigheter

Många myndigheter som tidigare var s.k. myndighetskoncerner¹ har under senare år ombildats till s.k. enmyndigheter. Organisationsformen enmyndighet innebär att verksamheten, oavsett geografisk lokalisering och inre organisation, leds av en myndighetschef eller styrelse som är ansvarig för hela verksamheten inför regeringen.

Mellan 1994 och 2007 bildades nio s.k. enmyndigheter. Dessa är Försvarsmakten, Tullverket, Arbetsmiljöverket, Skatteverket, Försäkringskassan, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården, Skogsstyrelsen och Kronofogdemyndigheten. De enmyndigheter som har bildats efter 2007 är Arbetsförmedlingen (omfattade cirka 10 500 årsarbetskrafter) och Lantmäteriet (omfattade ca 2000 årsarbetskrafter) år 2008 och Riksarkivet (omfattande drygt 600 årsarbetskrafter) år 2010. Den 1 januari 2015 slås den sista myndighetskoncernen samman då Rikspolisstyrelsen – med undantag för Säkerhetspolisen – och övriga myndigheter inom polisorganisationen ombildas till en myndighet, Polismyndigheten (omfattande cirka 25 000 årsarbetskrafter).

De huvudsakliga syftena med att skapa dessa enmyndigheter har varit att förbättra möjligheterna att styra och följa upp verksamheten, tydlig-

¹ Med myndighetskoncern avses att det finns en central myndighet som vanligtvis är chefsmyndighet för de andra myndigheterna i koncernen. Dessa övriga myndigheter har ofta varit regionala, men har även kunnat vara lokala eller verksamma över hela landet. De underordnade myndigheterna i en koncern har befogenhet att fatta självständiga beslut i vissa frågor, beslut som den centrala myndigheten inte har formell rätt att styra över.

göra ansvarsfördelningen inom myndigheten, få till stånd ett effektivare resursutnyttjande, en ökad rättssäkerhet och enhetlig rättstillämpning, samt förbättrad service för medborgare och företag.

Statskontoret har i rapporten När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter (Statskontoret, 2010) följt upp hur verksamheten i enmyndigheterna har utvecklats i förhållande till regeringens avsikter med respektive reform. Utgångspunkten har varit att undersöka vilken betydelse utformningen av den valda organisationsformen, enmyndighet, har haft för myndigheternas verksamheter och resultat. Statskontorets slutsatser i rapporten är att ombildandet till enmyndighet kan leda till ökad effektivitet, då det blir enklare att omfördela resurser och koncentrera verksamhet i större enheter. Förutsättningarna för en mer enhetlig och rättssäker verksamhet ökar också. En enmyndighet kan också leda till minskad administration, t.ex. har antalet årsarbetskrafter för ekonomi- och lönehantering minskat avsevärt. Statskontoret ser även att bildandet av enmyndigheter kan få negativa konsekvenser, t.ex. kan det ta längre tid att genomföra fattade beslut, eftersom avståndet mellan den högsta ledningen och handläggarna ökar. Statskontorets bedömning är också att regeringens styrning av reformerna ofta varit svag då regeringen i ett flertal fall inte har valt att ange några utgångspunkter för organisationens utformning samt bristen på uppföljningar och utvärderingar. Statskontorets bedömning är att det är av stor vikt att regeringen fortlöpande följer upp reformerna i dialog med myndigheten för att säkerställa en mer rättssäker och effektiv verksamhet. För detta krävs uthållighet i regeringens styrning.

Riksrevisionen har också genomfört en granskning av enmyndighetsreformen, Från många till en – sammanslagningar av myndigheter (RiR 2010:3), där huvudsyftet har varit att granska om sammanslagningarna av Skatteverket, Åklagarmyndigheten och Försäkringskassan lett till större enhetlighet i handläggningen i dessa verksamheter. I granskningen framkommer att sammanslagningen har inneburit att förutsättningarna för enhetlighet har ökat, t.ex. genom förbättrade möjligheter att omfördela resurser och ärenden mellan kontoren. Granskningen indikerade dock att det för den enskilde medborgaren fortsätter att spela roll var i landet eller av vem ett ärende avgörs. Riksrevisionen menar i rapporten att regeringen och myndigheter har underskattat svårigheterna med att uppnå enhetligare handläggning och beslutsfattande genom den här typen av reformer (RiR 2010:3, s.7-8).

Regeringen har i budgetpropositionerna för 2011 (prop. 2010/11:1), 2012 (prop. 2011/12:1) respektive 2013 (prop. 2012/13:1) i anslutning till respektive myndighetsavsnitt redovisat bl.a. vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport Från många till en – sammanslagningar av myndigheter (RiR 2010:3) om enmyndighetsreformerna vid Försäkringskassan, Skatteverket och Åklagarmyndigheten samt riksdagens tillkännagivande på samma område (bet. 2010/11:KU8, rskr. 2010/11:154–156). Regeringen har lämnat ytterligare redovisningar i Årsredovisning för staten 2010 (skr. 2010/11:101) och 2011 (skr. 2011/12:101). Regeringen har därmed ansett granskningsrapporten och tillkännagivandet som slutbehandlade.

Riksdagen har uppmärksammat regeringen på att det är angeläget att riksdagen får en samlad redovisning av det som framkommit med av-

Skatteverket

Myndigheten Skatteverket bildades den 1 januari 2004 och de tidigare regionala skattemyndigheterna avvecklades. Regeringen gjorde bedömningen att den tidigare myndighetsstrukturen på skatteområdet försvårade styrningen och minskade verksamhetens effektivitet. Det övergripande syftet med bildandet av den nya myndigheten var därför att uppnå en mer effektiv, enhetlig och rättssäker verksamhet. Vidare eftersträvades ökade möjligheter att omfördela resurser och arbetsuppgifter liksom ökade möjligheter till koncentration och specialisering.

Effekterna av en myndighetsreformen är till viss del svåra att entydigt särskilja från andra faktorer då det samtidigt har skett andra förändringar. Exempelvis har Skatteverket fått nya och förändrade uppgifter och regelverk, samt att it-utveckling och e-tjänster har skapat nya möjligheter. En ökad användning av elektroniskt uppgiftslämnande, e-deklARATIONER och andra e-tjänster har gjort det lättare för skattebetalaren att göra rätt från början. Myndigheten har intensifierat arbetet för att förebygga fel och inriktat informationsinsatserna mot områden där risken för fel är som störst. Nedan beskrivs på vilket sätt förutsättningarna för en rättssäker verksamhet förbättrades när Skatteverket bildades samt effekter på rättstillämpning och enhetlighet.

Skatteverket har sedan en myndighetsreformen kunnat koncentrera ärendeslag till färre orter, i vissa fall till en enda riksfunktion. De ärendevolymer som därmed har skapats har gett förbättrade förutsättningar för enhetlighet i rättstillämpningen och kvaliteten i ärendehantering har ökat. En tilltagande standardisering och automatisering av ärendevolymer har ytterligare bidragit till en mer enhetlig rättstillämpning och likabehandling.

Vidare möjliggör samordning och tekniska lösningar att ärenden kan omfördelas mellan regioner. Förflyttningen av ärenden görs av effektivitets- och kompetensförsörjningsskäl. Som exempel kan nämnas att inkomstdeklarationer för privatpersoner från Stockholmsområdet handläggs kommunvis av andra regioner. De regionala skillnaderna har minskat betydligt efter omorganisationen och skillnaderna fortsätter att minska i omfattning.

En myndighetsreformen innebar även att administrativa stödtjänster såsom ekonomi- och personaladministration kunde effektiviseras. De resurser som frigjordes omfördelades till kärnverksamheten.

Sedan sammanslagningen har Skatteverket en gemensam struktur för löpande uppföljning och förbättring av enhetligheten och kvaliteten i verksamheten. En fördjupad uppföljning (s.k. rättslig kvalitetsuppföljning) sker där risken är särskilt hög för att brister i kvalitet och enhetlighet i handläggningen uppstår. När en rättslig kvalitetsuppföljning har genomförts skrivs en åtgärdsplan för att komma till rätta med de brister som uppmärksammas. Skatteverket genomför s.k. effektuppföljningar inom samma område efter ett antal år för att analysera om åtgärderna har haft önskad effekt. Arbetet med dessa strukturerade

uppföljningar redovisas som underlag för bedömning av kvalitet och enhetlighet i myndighetens årsredovisning.

Vidare har den centrala rättsavdelningen på Skatteverkets huvudkontor möjliggjort enhetlig styrning av rättstillämpningen. Skatteverket publicerar sina rättsliga ställningstaganden internt för medarbetarna. De publiceras även externt på skatteverket.se för att skapa förutsättningar för enhetlighet genom att medborgare och företag i hög utsträckning ska kunna förutse hur myndigheten bedömer en transaktion eller rättslig fråga. Sedan 2004 har över 1 300 rättsliga ställningstaganden publicerats.

Regeringen har prioriterat att medborgare och företag som kommer i kontakt med Skatteverket ska få en enhetlig behandling, känna förtroende för rättssäkerheten i skatteregelverket samt att myndigheten har ändamålsenliga interna system för att följa upp enhetlighet, kvalitet och effektivitet. Av budgetpropositionerna för 2013 och 2014 (prop. 2012/13:1 samt prop. 2013/14:1) framgår att myndigheten har gjort insatser på området och skillnaderna har minskat, men att det är viktigt att arbetet fortsätter i syfte att ytterligare öka enhetligheten. Skatteverket tillfördes medel 2013 för att stärka rättssäkerheten.

Regeringen gav myndigheten i uppdrag att analysera om myndighetens ställningstaganden bidragit till en ökad enhetlighet och rättssäkerhet. Uppdraget har redovisats till regeringen (Fi2013/4600). Skatteverket har granskat de processer som myndigheten har fört i domstol och kartläggningen visar att Skatteverkets ställningstaganden bidrar till ökad enhetlighet och rättssäkerhet. Processerna har från Skatteverkets sida förts i enlighet med ställningstagandena och endast i ett fall har Kammarrätten gjort en annan bedömning. Skatteverket har bedömt att det fanns brister av allvarig karaktär i fyra procent av ärendena. Kartläggningen visade inga anmärkningsvärda regionala skillnader eller skillnader mellan olika ämnesområden.

Försäkringskassan

Myndigheten Försäkringskassan bildades den 1 januari 2005 genom sammanslagningen av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. Syftet med omorganisationen var att skapa nya och bättre förutsättningar för att administrera socialförsäkringen, att fullgöra de uppdrag som ges av riksdag och regering samt att förbättra rättssäkerheten, öka effektiviteten och förbättra personalpolitiken inom myndigheten.

En rättssäker socialförsäkring är av högsta betydelse för allmänhetens förtroende för socialförsäkringen. Sammanslagningen av de regionala försäkringskassorna till en myndighet har också skapat bättre förutsättningar för enhetlig styrning och uppföljning av handläggningen. Under den tid som har följt sedan sammanslagningen har Försäkringskassan kraftigt strukturerat om organisationen och utvecklat styrningen för att uppnå ökad likformighet i tillämpningen.

I januari 2008 avskaffades länsorganisationen och Försäkringskassan handlägger numera enskilda ärenden vid 48 lokala försäkringscentra (LFC) och 12 nationella försäkringscentra (NFC). Även inom de sex kundcentren sker en viss handläggning av enskilda ärenden. Vid LFC handläggs förmåner där personliga möten är relativt vanliga, såsom inom

sjukförsäkringen och funktionshindersområdet. Vid NFC handläggs förmåner som oftast inte kräver några personliga möten med de försäkrade, såsom barnbidrag, föräldrapenning och tandvårdsersättning. Härutöver finns ett hundratal myndighetsgemensamma servicekontor. Servicekontoren drivs i samverkan med Skatteverket och Pensionsmyndigheten och medarbetarna utför tjänster relaterade till alla tre myndigheters verksamhet.

Regeringen har allt sedan bildandet av Försäkringskassan följt hur sammanslagningen till en myndighet har utvecklats, bl.a. genom ett flerårigt uppdrag till Statskontoret. Regeringen har också lämnat ett flertal uppdrag till Försäkringskassan och Inspektionen för socialförsäkringen (ISF).

I uppdraget samt i dialogen med myndigheten har framkommit att Försäkringskassan kontinuerligt arbetar med att öka enhetligheten och likformigheten i handläggning och beslut. Det är dock viktigt att påpeka att det även med en likformig tillämpning kan finnas regionala variationer i utfall, t.ex. beroende på befolkningens sammansättning och ohälsan i en region.

I ett av regeringsuppdragen har Försäkringskassan redovisat hur myndigheten arbetar med att säkerställa en likformig tillämpning och att utfallet av handläggningen inte är beroende av var den försäkrade bor eller var ärendet har handlagts. I svaret på detta uppdrag har Försäkringskassan också redovisat hur myndigheten arbetar med att säkerställa att handläggningens utfall inte påverkas av någon form av diskriminering.

Försäkringskassan har i ett annat uppdrag av regeringen även redovisat i vilken utsträckning det finns variationer i tillämpningen av lagstiftningen. I redovisningen fokuserar myndigheten på funktionshinders- och ohälsoområdet eftersom de är bedömningsintensiva ärendeslag.

Inom ohälsoområdet har likformigheten ökat för de flesta förmånerna. I sin aktuella analys av sjukförsäkringens utveckling konstaterar Försäkringskassan att den regionala spridningen har minskat sedan 2005 (Uppföljning av sjukförsäkringens utveckling. Delredovisning 3 av regeringsuppdrag år 2013).

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har analyserat utvecklingen av regionala skillnader i sjukförsäkringen och konstaterar att de oförklarliga regionala skillnaderna i nyttjandet av sjukpenning från och med 2008 är mindre än de varit sedan mitten av 1990-talet, både i absoluta och relativa termer (Regionala skillnader i sjukförsäkringens utfall, Rapport 2010:6).

ISF har även analyserat utvecklingen av regionala skillnader för sjukersättning och aktivitetsersättning och konstaterar att skillnaderna har minskat (Beslut om sjukersättning, Rapport 2011:7). ISF konstaterar att trenden även är att de regionala skillnaderna i beviljandet av aktivitetsersättning successivt minskat de senare åren. Dessutom har de regionala skillnaderna i andelen avslag på ansökningar om aktivitetsersättning minskat. (Unga med aktivitetsersättning. Den senaste utvecklingen och hypoteser om orsaker till utvecklingen, Rapport 2011:10).

Inom arbetsskadeförsäkringen finns det skillnader i beviljande mellan kvinnor och män på så sätt att män beviljas arbetsskadelivränta i större utsträckning än kvinnor. Såväl ISF som Försäkringskassan har pekat på att arbetsmarknaden är könssegregerad (Rapport 2011:15 och Social-

försäkringsrapport 2011:16). Olika yrken är förknippade med olika risker för arbetsskador. Skr. 2013/14:155

Förhållandet att ansökningar om arbetsskadelivränta beviljas i större utsträckning för personer som arbetar i mansdominerade yrken jämfört med ansökningar från personer i kvinnodominerade yrken kan, enligt myndigheterna, bero på att de flesta vetenskapliga studier av arbetsmiljöns betydelse för uppkomst av sjukdomar har gjorts inom mansdominerade yrken och att det därigenom är svårare att komma till en vetenskapligt förankrad ståndpunkt att en företeelse i ett typiskt kvinnoyrke är skadlig. Det kan därför vara brist på forskning som förklarar en betydande del av skillnaderna i beviljandefrekvens. Regeringen anser att det är viktigt att Försäkringskassan har tillgång till aktuell forskning om arbetsmiljöns betydelse för uppkomst av sjukdom. Regeringen har därför gett Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) i uppdrag att bistå Försäkringskassan med kunskapsöversikter och då särskilt beakta kvinnors arbetsmiljöer.

Såväl ISF som Försäkringskassan har också identifierat vissa brister i handläggningen av arbetsskadeärenden. Detta bedöms dock inte i någon större utsträckning kunna förklara skillnaderna i utfall för kvinnor och män. Det konstateras att skillnaderna är små om man jämför ansökningar om arbetsskadelivränta för kvinnor och män inom samma yrke.

Inom funktionshinderområdet finns variationer i utfall. Utredningen om assistansersättningens kostnader (S 2011:04) konstaterade i betänkandet Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättningen (SOU 2012:6) att det finns betydande regionala skillnader bl.a. när det gäller antal personer med fler än 24 assistanstimmar per dygn, personer med förhöjd ersättning och antal beviljade timmar. Variationerna tyder, enligt utredningen, på att det finns skillnader i hur Försäkringskassans kontor handlägger och beviljar assistansersättning. Även Försäkringskassan konstaterar att det behövs ytterligare åtgärder för att skapa större enhetlighet inom besluten och att det kvarstår regionala skillnader att komma till rätta med (Försäkringskassans årsredovisning 2012). Regeringen beslutade den 16 januari 2014 (S2014/398/FST) att ge Försäkringskassan i uppdrag att ta fram åtgärder som kan minska regionala skillnader relaterade till Försäkringskassans handläggning.

Handläggningen av ärenden om bilstöd koncentrerades 2007 till Försäkringskassans kontor i Västervik. En uppföljning av denna förändring visar att koncentrationen har bidragit till en ökad specialisering, högre effektivitet och bättre kvalitet i handläggningen.

Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten bildades den 1 januari 2005 genom en sammanslagning av den centrala förvaltningsmyndigheten Riksåklagaren och de sex regionala åklagarmyndigheterna. Det övergripande syftet var att skapa en organisation för en hög och effektiv lagföring och ett av de närmare skälen var att förbättra verksamheten för rättslig utveckling och uppföljning. Regeringen ansåg att det var mycket som talade för att det genom organisationsförändringen skulle skapas bättre förutsättningar för högre kvalitet och större enhetlighet i den operativa åklagarverksamheten.

Åklagarmyndigheten skiljer sig från de övriga två myndigheterna, Skatteverket och Försäkringskassan, genom att den enskilde åklagaren enligt rättegångsbalken är självständig i sitt beslutsfattande när det gäller rättstillämpningen och annan myndighetsutövning. Åklagarmyndigheten har alltså inte någon beslutsbefogenhet enligt rättegångsbalken. Åklagarmyndighetens och riksåklagarens uppgift är att förse åklagarna med det stöd som behövs för att åklagarna ska ha förutsättningar att utföra sina uppgifter på ett korrekt och enhetligt sätt.

För att möjliggöra en ökad enhetlighet i den operativa åklagarverksamheten har myndigheten genomfört organisationsförändringar och byggt upp strukturer för styrning och uppföljning. Det finns tre utvecklingscentrum som bedriver rättsligt utvecklingsarbete och handlägger överprövningsärenden. Var och en av dessa utvecklingscentrum har nationellt ansvar för ett antal brottsområden. För överprövningsverksamheten innebär det att beslutsfattande i samtliga överprövningsärenden inom ett visst brottsområde hanteras av en till två högre åklagare. Sedan 2012 finns det också en tillsynsavdelning som har till uppgift att samordna den rättsliga styrningen. Även organisationen för den operativa åklagarverksamheten har förändrats. För de enklaste ärendena har det utvecklats mer likriktade standardiserade beredningsformer och fler brottstyper hanteras på nationella åklagarkammare. Åklagarmyndigheten har också beslutat om en ny organisation för myndigheten, vilket bl.a. kommer att skapa förutsättningar för mer enhetliga arbetsmetoder och öka möjligheterna till erfarenhetsutbyte. Den nya organisationen är planerad att träda i kraft hösten 2014.

Åklagarmyndighetens tillsynsavdelning har på uppdrag av riksåklagaren utrett hur myndigheten bör arbeta med frågor om enhetlighet i rättstillämpningen. Myndigheten konstaterar i sin rapport att det är svårt att mäta enhetligheten. Enhetlig rättstillämpning innebär att lika fall ska behandlas och bedömas lika. Det är däremot inte att likställa med enhetlighet i statistiken. Skillnader i lagföringsandelar eller andra uppföljningsmått behöver inte innebära att enhetligheten brister, däremot kan det ge en indikation på att det kan finnas förbättringspotential. På regeringens uppdrag genomförde Åklagarmyndigheten tillsammans med Rikspolisstyrelsen 2012–2013 en granskning av kvaliteten, inklusive enhetligheten, i förundersökningar som inte lett till lagföring (ÅM-A 2013/0556, POA-400-2488/12). Myndigheternas bedömning av granskningsresultatet var att kvaliteten i de granskade förundersökningarna i stort är tillfredsställande, även om det finns förbättringsområden.

Att försöka mäta enhetligheten i åklagarnas rättstillämpning förutsätter någon form av aktgranskning. Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum genomför ett antal sådana tillsynsgranskningar per år. Granskningarna är tidskrävande och det är därför på få områden det sker återkommande granskningar för att bedöma hur enhetligheten utvecklats över tid. I en av utvecklingscentrum nyligen genomförd granskning av åklagarnas handläggning av kontaktförbud konstateras att det finns skillnader mellan de granskade åklagarkammarna (Tillsynsrapport 2013:4). Men det går inte att utläsa av granskningsmaterialet att åklagarkammare med låg andel beviljade kontaktförbud skulle tillämpa kontaktförbudslagstiftningen på ett annorlunda sätt än kammare med en hög andel. Till viss del kan skillnaderna i andelen beviljade kontaktförbud förklaras av kvalitets-

skillnader i ansökningarna som inkommit från polisen. Det finns även skillnader mellan kamrarna i vilken utsträckning ansökningarna riktar sig mot bekanta eller obekanta, vilket påverkar förutsättningarna för att besluta om kontaktförbud. Av granskningen framgår att i de fall domstol prövat åklagarnas beslut så har domstolen i samtliga fall fastställt beslutet.

I flertalet ärendekategorier är åklagarnas arbete i stor utsträckning en fråga om bedömningar, där såväl skilda omständigheter i respektive ärende som det faktum att den enskilde åklagaren fattar självständiga beslut kan spela in. Möjligheterna till enhetlig rättstillämpning och till att bidra till enhetlig lagföring påverkas också i hög grad av kvaliteten på polisens utredningar och av domstolarnas rättstillämpning. Utgångspunkten i arbetet kring enhetlig rättstillämpning bör vara att ge åklagarna instrument för att i olika avseende kunna hantera ärenden på ett så enhetligt sätt som möjligt. Det kan handla om att ge rättslig information och rättslig styrning; eller att anvisa metoder för handläggning samt uppföljning och kontroll av ärendena. Centralt är att de insatser som genomförs får genomslag i det operativa åklagararbetet. Sedan enmyndighetsreformen har myndigheten på flera olika sätt arbetat för att stärka det rättsliga utvecklingsarbetet och för att implementera det i organisationen.

Fortsatt uppföljning

För regeringen är kvaliteten och enhetlighet i rättstillämpningen av grundläggande betydelse. Osakliga skillnader i utfall ska inte förekomma. Det är viktigt att myndigheterna arbetar aktivt och systematiskt för att säkerställa en enhetlig tillämpning. Regeringen kommer därför även fortsättningsvis att följa hur myndigheter såsom Skatteverket, Försäkringskassan och Åklagarmyndigheten arbetar med frågor om enhetlighet i rättstillämpningen.

9.4 Stärkt stöd inför och under genomförandet av organisationsförändringar

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 negativa 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

Skr. 2013/14:155 ineffektivitet i avvecklingsarbetet. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att stärka stödet från stabsmyndigheterna vid avvecklingar (RiR 2008:18).

För att förbättra genomförandet av strukturförändringar pågår fortlöpande kompetensinsatser inom Regeringskansliet för att tillvarata tidigare erfarenheter av detta arbete. Det skriftliga stöd som finns inför och under genomförandet av organisations- och strukturförändringar har också setts över. 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. På Ekonomistyrningsverket (ESV) pågår också ett arbete med att se över myndighetens vägledning för organisations- och strukturförändringar (ESV 2007:22). Vägledningen vänder sig främst till särskilda utredare som avvecklar eller bygger upp en myndighet, utredningssekreterare och ekonomiadministrativ personal vid en nystartad myndighet.

9.5 Uppföljning och utvärdering av organisations- och strukturförändringar

Huvudsyftet med majoriteten av regeringens organisations- och strukturförändringar har varit att stärka 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 förmåga att anta ett helhetsperspektiv. Genom en mer överskådlig förvaltning förenklas kontakterna för medborgare, kommuner och företag.

Regeringen lägger stor vikt vid att organisationsförändringar följs upp och utvärderas för att säkerställa att avsedda resultat uppnås. Utvärderingar kräver dock att viss tid förflyter innan resultat kan utläsas. De utvärderingar som har genomförts visar på positiva resultat men att det tar tid att få fullt genomslag för en organisationsförändring.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen utvärderat och följt upp ett antal organisations- och strukturförändringar, såsom apoteksomregleringen (Statskontoret 2013:7), Försäkringskassans ombildning till en myndighet (Statskontoret 2009:19) och reformen om en samordnad tillsyn över socialtjänst och hälso- och sjukvård (Statskontoret 2012:11).

Även ESV har på uppdrag av regeringen genomfört utredningar med anledning av omorganiseringar, t.ex. Försvarsmaktens interna styrning och kontroll (ESV 2008:19) och Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll (ESV 2009:7).

Utöver Statskontoret och ESV genomför även andra myndigheter sådana uppföljningar och utvärderingar på uppdrag av regeringen. Som exempel kan nämnas Tillväxtanalys rapport Utvärdering av kostnadsutvecklingen för läkemedel på den omreglerade apoteksmarknaden –

delrapport 1 (Tillväxtanalys 2010:13) och Trafikanalys rapport Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken (Trafikanalys 2011:9).

Skr. 2013/14:155

Regeringen anlitar också aktörer på den privata marknaden för att genomföra uppföljningar och utvärderingar av organisationsförändringar, exempelvis för utvärdering av implementeringen av den nya Arbetsförmedlingen (A2008/606/A).

Riksrevisionen har granskat flera organisations- och strukturförändringar såsom Diskrimineringsombudsmannen (RiR 2012:3) och Statens försäljning av apotek (RiR 2012:10).

10 Utvecklad styrning av statsförvaltningen

10.1 Verksamhetsanpassad och mer strategisk styrning

Sammanfattning: Åtgärder har vidtagits i arbetet med att utveckla styrningen av myndigheter och verksamheter till att bli mer verksamhetsanpassad, långsiktig och strategisk. Flera utredningar visar att detta arbete går i rätt riktning.

Insatser för att utveckla styrningen

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. I flera utredningar har det dock framkommit att det finns brister och problem i regeringens styrning.

Styrtredningen lyfte i sitt slutbetänkande Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning (SOU 2007:75) fram att regeringens styrsignaler till myndigheterna är otydliga eftersom de är för många. De hänger, enligt utredningen, inte heller samman sinsemellan vilket skapar målkonflikter som ytterst gör att myndigheterna får avgöra vilka mål som ska prioriteras. Vidare menade utredningen att för stort fokus ligger på de årliga regleringsbrev, som har blivit överlastade med mål och återrapporteringskrav. Skillnaden mellan långsiktig strategisk styrning och kortsiktiga förskjutningar i myndighetsuppdraget upplevs som oklara. Styrsystemet är uppbyggt för likformig behandling av alla myndigheter, vilket utredningen menade inte fungerar i praktiken. För att styrningen ska bli framgångsrik måste styrningen tillåtas att variera och anpassas till regeringens behov och den enskilda myndighetens förutsättningar. Styrningens gemensamma nämnare bör, enligt utredningen, vara så liten som möjligt och innehållet i den årliga styrprocessen bör reduceras. För att komma till rätta med detta föreslog Styrtredningen bl.a. att myndigheternas uppdrag ska formuleras så att de kan förverkligas inom ramen för myndighetens befogenheter. Styrningen och arbetsformerna inom Regeringskansliet måste vara sådana att de stödjer samordningen mellan myndigheter. Analyser av vilka verk-

samheter som kan bidra till olika politiska mål bör, enligt utredningen, ske ad hoc och i former som är ändamålsenliga för regeringen och omfattande omprövningar av den statliga verksamheten ska normalt inte göras inom ramen för den årliga budgetprocessen. Slutligen framhöll Styrutredningen att myndigheterna i sina årsredovisningar bör redovisa information om sin verksamhet och om kostnaderna för prestationer.

Förvaltningskommitténs slutsats i slutbetänkandet Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118) var att styrningen av myndigheterna är av stor betydelse för att statsmakterna ska kunna uppfylla det politiska mandat väljarna har gett dem. I detta syfte, menade utredningen, behöver regeringen och dess kansli kunna koncentrera arbetet till styrningsfrågor som är av strategisk vikt, och delegera andra frågor till myndigheterna. Beroende på tidpunkt, politiska majoritetsförhållanden och andra omständigheter kan vad som bedöms vara frågor möjliga att delegera variera, men som huvudregel, framhöll Förvaltningsutredningen, bör myndigheterna ha stor handlingsfrihet att utföra sina uppgifter. Sammantaget kräver detta en god förmåga att utnyttja de olika styrformer som står till buds och åstadkomma en för ändamålet lämplig styrning.

Mot bl.a. ovan givna bakgrund har regeringen gjort bedömningen att styrning och uppföljning av statliga myndigheter och verksamheter behöver utvecklas.

Den 1 januari 2008 trädde den nya myndighetsförordningen (2007:515) i kraft som ersatte den tidigare verksamhetsförordningen (1995:1322). Syftet med myndighetsförordningen var huvudsakligen att skapa en större tydlighet när det gäller dels de förvaltningspolitiska kraven på myndigheterna, dels myndighetsledningens ansvar och uppgifter.

Delar av myndighetsförordningen ingår i det gemensamma ramverket för intern styrning och kontroll vid statliga myndigheter som också infördes den 1 januari 2008. Ramverket utgörs av flera författningar. Förutom förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, omfattas ramverket av myndighetsförordningen (2007:515) gällande ledningens ansvar, internrevisionsförordningen (2006:1228) avseende revisionens inriktning samt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag gällande undertecknandet av årsredovisningen. Därtill har regeringen koncentrerat all EU-revision till Ekonomistyrningsverket (ESV) som ska fungera som nationellt revisionsorgan för samtliga EU-medel som hanteras i Sverige under gemensamt förvaltningsansvar.

I 2008 års ekonomiska vårproposition (prop. 2007/08:100, avsnitt 4.4.4) aviserade regeringen att den enhetliga verksamhetsstrukturen med gemensam mål- och resultatstruktur skulle tas bort. Anledningen var bl.a. att det inte varit möjligt att på ett tillfredsställande sätt bryta ner övergripande politiska mål till politikområden och effektmål för den enskilda myndigheten. Vidare hade det inte varit möjligt att på ett rättvisande sätt redovisa och summera vare sig resultat eller kostnader i denna struktur. Genom att den enhetliga verksamhetsstrukturen togs bort ges en ökad flexibilitet i utformningen av resultatredovisningen.

I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1 s. 290–294) angavs att styrningen ska bli mer långsiktig och strategiskt orienterad. I syfte att

öka långsiktigheten ska myndigheternas instruktioner och de uppgifter som där anges utgöra basen för den löpande styrningen och återrapporteringen. Vidare angavs att myndigheterna ska styras utifrån de specifika förutsättningar och krav som ställs inom olika verksamheter. I styrningen ska även beaktas att myndigheterna bedriver verksamhet som över tiden står olika högt på den politiska dagordningen och att de därför kan styras med olika intensitet över tiden.

I syfte att öka inslaget av långsiktighet i styrningen och därmed skapa en mer ändamålsenlig årlig styrning, och i enlighet med vad regeringen hade angivit i budgetpropositionen för 2009, ändrade regeringen 2009 förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag så att myndigheternas instruktioner och de uppgifter som där anges utgör basen för den löpande styrningen och återrapporteringen.

I den förvaltningspolitiska propositionen utvecklade regeringen resonemangen om hur styrningen ska utvecklas vidare. 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 (prop. 2009/10:175, s. 96–100).

Under perioden 2008–2013 har användningen av olika styrinstrument setts över, bl.a. har valet av ledningsform prövats och förfarandet vid utnämningar utvecklats. Ett omfattande arbete med att se över merparten av alla instruktioner och regleringsbrev har genomförts i syfte att renodla användningen av dessa styrinstrument, där instruktionen är det huvudsakliga styrinstrumentet. Konstitutionsutskottet har granskat regeringens styrning av förvaltningsmyndigheter mot bakgrund av de senaste årens förändring av formerna för styrningen av myndigheterna som innebär att instruktionen bör utgöra det grundläggande styrinstrumentet (2012:13/KU10). Utskottets granskning visade att regeringens beskrivning av myndigheternas ordinarie verksamhet minskat väsentligt i regleringsbreven samtidigt som den ökat i instruktionerna under åren 2008–2012. Granskningen visade också att förändringen av regeringens styrning innebär att den har gjorts mer långsiktig och på en mer övergripande nivå än tidigare, vilket innebär att myndighetsledningarna har fått ett motsvarande utökat ansvar att utifrån dessa långsiktiga och övergripande uppgifter definiera vilka åtgärder som är mest ändamålsenliga för att lösa uppgifterna. Utskottet framhöll att oaktat formerna för regeringens styrning och det ansvar som regeringen ger myndighetsledningar gäller alltså att regeringen är ansvarig inför riksdagen för rikets styrelse.

Även Statskontoret har presenterat en rapport om hur regeringens myndighetsstyrning har förändrats sedan regeringen i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2009/10:1) och i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175) bedömde att styrningen behövde utvecklas (Flexibilitetens fördelar och faror, Statskontoret 2013). Statskontoret redovisade samma bild som Konstitutionsutskottet, dvs. att

styrinstrumenten har setts över och att styrningen har verksamhetsanpassats. En del av underlaget för rapporten utgörs av intervjuer med myndighetschefer och tjänstemän vid sju myndigheter med olika typ av verksamhet och enhetschefer och myndighetshandläggare vid berörda delar av Regeringskansliet. I intervjuerna framkom en i många delar positiv bild av utvecklingen mot en verksamhetsanpassning av myndighetsstyrningen. När verksamhetsstrukturen med gemensam mål- och resultatstruktur avskaffades 2009 uppstod enligt Statskontoret och de intervjuade ett momentum för översyn och utveckling av styrningen. Förändringen gav möjlighet till ett samlat omtag av resultatstyrningen. Flertalet av departementen har också tagit initiativ till mer eller mindre genomgripande översyner av styrprocesserna.

Regeringskansliets arbete för förbättrad styrning av myndigheter och verksamheter

Regeringen har i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:75) uttalat sig om att styrningen av statsförvaltningen bör utvecklas. Inom Regeringskansliet har flera uppdrag initierats i syfte att utveckla Regeringskansliets förmåga att bistå regeringen i styrningen av myndigheter och verksamheter (FA2008/1954/PROT, FA2009/1467/PROT).

Sedan våren 2011 pågår ett flerårigt utvecklingsprogram i Regeringskansliet för förbättrad styrning av myndigheter och verksamheter (Utvecklingsprogrammet för styrning). Programmet avslutas i december 2014 (SB2011/923/PROT). Uppdraget omfattar inte utveckling och uppföljning av finansiell styrning av statlig verksamhet.

Målet är att Regeringskansliet ska ges bättre förutsättningar att stödja regeringen att styra den statliga förvaltningen på ett tydligt, resultat-inriktat och verksamhetsanpassat sätt. Inom ramen för utvecklingsprogrammet planeras och genomförs olika typer av kompetensinsatser och en årligt återkommande halvdag för Regeringskansliets medarbetare om styrning. Praktiska erfarenheter av styrning tas tillvara genom utvecklandet av stöd i styrningsarbetet. Vidare utvecklas olika typer av handledningar och processtöd i syfte att förenkla och effektivisera arbetet med styrning, öka kunskapen om olika moment i styrningen samt bidra till en större samsyn och mer enhetlig hantering av styrningsarbetet i Regeringskansliet.

Innovationsrådet lämnade i sitt slutbetänkande Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskifte i offentlig verksamhet (SOU 2013:40) flera idéer och förslag på hur Regeringskansliet kan utveckla arbetet med styrning av myndigheter och verksamheter. Ett förslag gäller betydelsen av ökad förmåga till helhetsperspektiv i styrningen av olika verksamheter. Ett uttryck för en höjd ambition från regeringens sida i detta avseende är regeringens uppdrag till Migrationsverket att utifrån en systemansats analysera processen för ansökan om asyl till bosättning i kommun eller återvändande (Ju 2013/8626/SIM) (se avsnitt 1.4.1).

Den 1 januari 2008 trädde myndighetsförordningen (2007:515) i kraft. Syftet med förordningen var bland annat att tydligare reglera ansvaret för myndigheternas verksamheter. I samband med att varje myndighetsinstruktion sågs över för att anpassas till den nya förordningen skulle även myndighetens ledningsform övervägas. Myndighetsförordningen reglerar de tre ledningsformerna enrådighetsmyndighet, styrelsemyndighet och nämndmyndighet. Den tidigare vanligaste ledningsformen styrelse med begränsat ansvar togs bort i och med den nya regleringen. Statskontoret genomförde i samband med myndighetsförordningens införande på uppdrag av regeringen en kartläggning av myndigheternas ledningsformer (Fi2007/7514 (delvis)). I sin rapport Förändrade ledningsformer (2008:11) visade Statskontoret att enrådighetsmyndigheter, där myndighetschefen är ansvarig inför regeringen, var den dominerande ledningsformen. Av de myndigheter som tidigare hade en styrelse med begränsat ansvar hade regeringen beslutat om ledningsformen styrelse för en mindre andel (8 procent). För merparten (84 procent) hade regeringen beslutat att ledningsformen skulle vara enrådighetsmyndighet. Nästan 80 procent av enrådighetsmyndigheterna hade fått ett insynsråd. Fördelningen mellan de olika ledningsformerna har i princip inte förändrats sedan 2008, förutom att en större andel av enrådighetsmyndigheterna har ett insynsråd i dag. I dag förekommer styrelse som ledningsform i drygt 60 myndigheter (varav omkring hälften är universitet och högskolor), nämnd som ledningsform i omkring 50 myndigheter och enrådighet i omkring 130 myndigheter, varav drygt 90 stycken har ett insynsråd.

Det har nu gått sex år sedan myndighetsförordningen trädde i kraft och regeringen har därför gett Statskontoret i uppdrag (S2013/4539/SFÖ (delvis)) att genomföra en kartläggning av myndigheternas ledningsformer samt analysera på vilka grunder olika ledningsformer väljs och hur de olika ledningsformerna påverkar och tillämpas i styrningen av myndigheterna. Kartläggningen ska utgå från de ledningsformer som anges i myndighetsförordningen (2007:515) och omfatta en förteckning över samtliga myndigheters ledningsform. I kartläggningen ingår också att redogöra för antalet beslutsorgan som regeringen har beslutat att inrätta i myndigheterna, samt deras ställning i förhållande till myndighetsledningen. Uppdraget redovisades den 28 februari 2014. Statskontorets kartläggning och analys innebär att regeringen får ett underlag för att utveckla styrningen för respektive ledningsform.

10.3 Stöd i utvecklingen av den statliga förvaltningen

Regeringens bedömning: För att kunna följa upp och utveckla den statliga förvaltningen har regeringen behov av att få fortlöpande information om förvaltningens utveckling. Ekonomistyrningsverket och Statskontoret har i detta sammanhang en betydande roll. Dessa myndigheter har under perioden 2006–2013 utvecklat sina metoder för att bistå regeringen med adekvata underlag för att utveckla den statliga förvaltningen.

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 kunskap som framför allt används i den löpande styrningen och kontrollen av myndigheter och verksamheter. Myndighetens ledning ansvarar för att informationen är tillförlitlig och rättvisande.

Betydande krav ställs på Regeringskansliet 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, dock inte inom alla. Dessa områden utvärderas då som regel av kommittéer, eller exempelvis av Statskontoret. Grundläggande omprövningar av olika verksamheter, existens, mål, medel m.m. bör göras utifrån ett allsidigt underlag, från myndigheter, akademisk forskning, sektoriella forskningsinstitut, revisionsorgan och internationella instanser m.fl. Kommittéväsendet fyller en viktig funktion i fråga om att föra in kunskap och olika perspektiv i det politiska systemet och ska därför användas strategiskt i detta syfte.

Ekonomistyrningsverket och Statskontoret har en betydande roll i att bidra med underlag till regeringens utveckling av den statliga förvaltningen.

Ekonomistyrningsverket

Ekonomistyrningsverkets (ESV) uppgift är att utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen av statlig verksamhet samt att utföra revision av Sveriges hantering av EU-medel. ESV ska bl.a. bistå regeringen med underlag för att säkerställa att statsförvaltningen är effektiv och att den interna styrningen och kontrollen är betryggande och utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten.

Sedan 2006 har ESV haft ansvar för revision av EU-medel i program där Sverige tar emot medel inom ramen för delad förvaltning. Regeringen bedömer att det har varit framgångsrikt att samla samtliga nationella revisionsorgan i en myndighet och avser att låta denna ordning fortsätta för EU:s nästa programperiod.

ESV bidrar till en effektiv och ändamålsenlig ekonomisk styrning i staten genom att utveckla och förvalta statlig redovisning, finansiell styrning och resultatstyrning och genom att säkerställa statsförvaltningens tillgång till ändamålsenliga och kostnadseffektiva administrativa system. ESV utvecklar, förvaltar och samordnar också den statliga internrevisionen och utvecklar och förvaltar intern styrning och kontroll i staten. Dessutom fastställer ESV ekonomiadministrativa värden för varje myndighet, för att löpande följa upp den ekonomiadministrativa standarden inom staten. ESV ansvarar för statsredovisningen och gör analyser av den statsfinansiella utvecklingen.

ESV har också uppdrag som gäller ökad effektivitet i staten. De gäller t.ex. frågor om utveckling av Statens servicecenter och e-förvaltning. ESV lämnar även stöd till regeringen och myndigheterna inom lokalförsörjningsområdet, bl.a. genom analyser av lokalanvändning och lokal-kostnader i staten.

Som ett led i arbetet med att utveckla styrningen och uppföljningen i staten tar ESV också fram föreskrifter och handledningar, anordnar utbildningar och seminarier samt bedriver uppdragsverksamhet.

I 2014 års regleringsbrev har ESV fått i uppdrag att identifiera och samordna ett arbete som visar på goda exempel i statsförvaltningen i form av ökad effektivitet i myndigheternas kärnverksamheter. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 december 2014.

Statskontoret

Statskontorets uppgift är att genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet och av övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt. I detta ingår att analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv, redovisa effekter av statliga åtgärder och ge underlag för omprövning och effektivisering. Myndigheten ska vidare bistå regeringen med underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken. Statskontoret har renodlade uppgifter inom utredning, utvärdering och uppföljning. Statskontoret hade före 2006 också uppgifter inom förvaltningsutveckling riktad mot myndigheterna. Dessa uppgifter fördes till Verket för förvaltningsutveckling (Verva) vid dess bildande 2006. Statskontorets roll som regeringens primära utvärderingsresurs har även vidareutvecklades och stärkts ytterligare utifrån förslag som lämnades i Stabsutredningens betänkande Ett stabsstöd i tiden (SOU 2008:22). I samband med att Verva avvecklades fick Statskontoret utökat ansvar för uppföljning av kompetensförsörjningen i staten. Samtidigt tillkom uppgiften att löpande följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämning. Statskontorets förvaltningspolitiska uppdrag förstärktes också genom att myndigheten tillfördes uppgiften att lämna förslag till regeringen på utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet.

Sedan 2010 utkommer Statskontoret årligen med en särskild rapport som beskriver den offentliga sektorns utveckling ekonomiskt och organisatoriskt. I rapporten redovisas också allmänhetens uppfattningar om kvaliteten i offentlig verksamhet. Statskontoret tar också med några års mellanrum fram en rapport med internationella jämförelser baserad på

statistik från bl.a. OECD:s rapport *Government at a Glance*. Våren 2014 kommer Statskontoret med sin andra rapport med internationella jämförelser.

I 2013 års regleringsbrev fick Statskontoret i uppdrag att identifiera strategiska förvaltningspolitiska utvecklingsbehov inom de närmaste fem åren (S2012/9065/SAM(delvis)). I sin redovisning av uppdraget lyfter Statskontoret bl.a. fram behovet av att utveckla styrningen av den statliga förvaltningen, den statliga organiseringen, statsanställdas kompetens och förhållandet mellan stat och kommuner (Statskontoret, 2013/61-5). Statskontorets rapport kommer att utgöra ett underlag för regeringens överväganden i det fortsatta arbetet med att utveckla den statliga förvaltningspolitiken.

I 2014 års regleringsbrev har Statskontoret i uppdrag att identifiera effektivitetsökningar som kan uppstå i den statliga kärnverksamheten genom olika systemrelaterade förändringar. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 december 2014. Statskontorets rapport kommer tillsammans med ESV:s rapport om goda exempel utgöra underlag i regeringens fortsatta arbete med en verksamhetsanpassad effektivisering av kärnverksamheter.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen tagit fram en metod för myndighetsanalyser (Fi2007/8016, Statskontoret 2008:17 respektive 2008:18). En myndighetsanalys innebär en bred genomlysning av en myndighets förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Analysen kan fungera som underlag vid regeringens bedömning av hur myndigheten arbetar och samverkar för att säkerställa en rättssäker, effektiv och medborgar- och företagsorienterad förvaltning.

Sedan 2008 har Statskontoret genomfört 24 myndighetsanalyser och regeringen har även beslutat om ytterligare en myndighetsanalys av Konjunkturinstitutet som ska redovisas i december 2014.

Statskontoret har låtit publicera en rapport om erfarenheter och iakttagelser av styrning och organisering inom staten utifrån de tjugo första myndighetsanalyserna som Statskontoret har genomfört (Stärk kedjan!, Statskontoret 2013). I rapporten gör Statskontoret bl.a. bedömningen att den verksamhetsanpassade styrningen har fått genomslag när det gäller dessa tjugo myndigheter, men att regeringens styrning behöver bli mer strategisk och tydlig. I rapporten redovisas också att flera av de tjugo myndigheterna har ett riskbaserat synsätt på intern styrning och kontroll trots att de inte omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll. Vidare anges i rapporten att flera av dessa tjugo myndigheter har behov av att utveckla sina resultatredovisningar.

10.4 Kontakter mellan Regeringskansliet och andra myndigheter

Kontakter mellan Regeringskansliet och andra myndigheter är viktiga inslag i en effektiv förvaltning. Kontakterna bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt förtydliganden av regeringens styrning. Rätt använda ger informella kontakter mellan företrädare för Regerings-

kansliet och företrädare för myndigheterna stöd till regeringens styrning och myndigheternas genomförande av verksamheten.

Utbyte av information och kunskap mellan Regeringskansliet och myndigheter är den vanligaste formen av informell kontakt. Såväl Regeringskansliet som myndigheterna har löpande behov av att utbyta information. Regeringskansliet har också ett stort behov av att i olika sammanhang använda sig av myndigheternas expertkunskaper. I syfte att säkerställa att verksamheten utvecklas i enlighet med regeringens mål med verksamheten och myndighetens uppdrag, behövs en löpande diskussion om verksamheten i olika avseenden. Ibland kan också regeringens beslut behöva följas av informella kontakter som på ett generellt plan förtydligar regeringens styrning.

I konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning (bet. 2012/13:KU10) anges att det är svårt att föreställa sig en smidig och väl fungerande förvaltningsapparat utan informella kontakter av olika slag. Enligt utskottet är det dock väsentligt att sådana kontakter inte går utöver den formella ramen för myndigheternas verksamhet och att kontakterna är mer inriktade på information än på styrning.

Informella samtal förs t.ex. vid de årliga myndighetsdialogerna, men också vid andra under verksamhetsåret förekommande möten. Vissa myndigheter träffar sin departementsledning regelbundet och relativt ofta medan det för andra myndigheter inträffar mer sällan. Mötesfrekvensen beror på karaktären på myndighetens verksamhet, arbetsbelastning och på vilka frågeställningar som är aktuella.

I samband med att myndigheternas årsredovisningar lämnats till regeringen genomförs som regel en årlig myndighetsdialog (tidigare benämnd mål- och resultatdialog), vilket är en strukturerad genomgång av myndighetens resultat och verksamhet, där myndighetens ledning och företrädare för regeringen deltar.

Den årliga myndighetsdialogen med myndighetschefen eller, i styrelsemyndigheter, styrelseordföranden och myndighetschefen tillsammans är en viktig del i regeringens uppföljning och styrning 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 cirka 200 myndighetsdialoger. Sedan 2008 genomförs också en årlig gemensam dialog med samtliga 21 länsstyrelser, i syfte att ge länsstyrelserna en samlad återkoppling från regeringen avseende länsstyrelsernas verksamhet. Parallellt med den gemensamma dialogen sker också enskilda myndighetsdialoger med länsstyrelserna.

Den årliga myndighetsdialogen är ett viktigt moment i förverkligandet av regeringens politik. En central utgångspunkt för myndighetsdialogerna under 2013 var att dialogerna skulle utvecklas ytterligare till att mer än tidigare fokusera på strategiskt viktiga frågor som är till nytta för både regeringen och myndighetsledningen.

Myndigheter under regeringen

I denna bilaga redovisas statliga myndigheter som lyder under regeringen. Domstolar redovisas inte, förutom vissa specialdomstolar. Vidare redovisas inte utlandsmyndigheter och kommittéer i bilagan. Statliga myndigheter redovisas i olika sammanhang på olika sätt beroende på syftet med redovisningen. Redovisningen i denna bilaga skiljer sig därför ifrån vad som t.ex. redovisas i SCB:s myndighetsregister.

Regeringens organisation för styrning

För att stödja regeringen i dess arbete med att styra förvaltningsmyndigheterna finns Regeringskansliet med uppgift att bereda regeringsärenden samt att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt (förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet). Sedan 1997 är Regeringskansliet en myndighet vars myndighetschef är statsministern. Regeringskansliet består av Statsrådsberedningen, departementen och Förvaltningsavdelningen. För varje departement finns en departementschef. Under departementscheferna finns det i varje departement chefstjänstemän som leder arbetet i departementen. Statssekreterarna biträder statsråden och leder under statsråden verksamheten i departementet med inriktning främst på planering, samordning och uppföljning. Ansvaret för handläggningen av förvaltningsmyndigheterna fördelas på departementen enligt nedanstående förteckning.

Myndigheter under regeringen

Redovisningen anger myndighetens namn, dess ledningsform och antalet anställda per den 1 september 2013 enligt Arbetsgivarverkets statistik. För myndigheter med över 30 anställda anges avrundade värden. Nämnder har i allmänhet inte egen anställd personal, vilket anges med ett streck (i många fall finns dock ett kansli med personal anställd på en värmyndighet). De olika ledningsformerna betecknas enligt följande:

| | |
|------------------------------------|-------|
| Styrelsemyndighet | S |
| Enrådighetsmyndighet | ER |
| Enrådighetsmyndighet med insynsråd | ER ir |
| Nämndmyndighet | N |
| Specialdomstolar | D |
| Annan ledningsform | A |

| Departement | Ledningsform | Antal anställda | Skr. 2013/14:155 Bilaga 1 |
|--------------------------------------------------------|--------------|--------------------|------------------------------|
| Statsrådsberedningen | | | |
| Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) | ER ir | 16 | |
| Harpsundsnämnden | N | - | |
| Justitiedepartementet | | | |
| Polisväsendet ² | A | 30 350 | |
| Kriminalvården | ER ir | 10 680 | |
| Domstolsverket | ER ir | 6 420 ³ | |
| Migrationsverket | ER ir | 4 100 | |
| Åklagarmyndigheten | ER ir | 1 300 | |
| Rättsmedicinalverket | ER ir | 470 | |
| Ekobrottsmyndigheten | ER ir | 320 | |
| Konsumentverket | ER ir | 140 | |
| Brottsförebyggande rådet (Brå) | ER ir | 100 | |
| Brottsoffermyndigheten | ER | 60 | |
| Datainspektionen | ER ir | 50 | |
| Allmänna reklamationsnämnden | ER ir | 40 | |
| Justitiekanslern | ER | 40 | |
| Revisorsnämnden | N | 26 | |
| Valmyndigheten | N | 20 | |
| Patentbesvärsrätten | D | 18 | |
| Fastighetsmäklarinspektionen | ER | 16 | |
| Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden | N | 15 | |
| Marknadsdomstolen | D | 9 | |
| Rättshjälpsmyndigheten | ER | 7 | |
| Gentekniknämnden | N | 4 | |
| Domarnämnden | N | 5 | |
| Resegarantinämnden | N | - | |
| Fideikommissnämnden | N | - | |
| Notariénämnden | N | - | |
| Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag | N | - | |
| Nämnden för brottsskadeersättning | N | - | |

² Innefattar Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna och Statens kriminaltekniska laboratorium.

³ Antalet inkluderar anställda vid domstolarna.

Utrikesdepartementet

| | | |
|-----------------------------------------------------------|-------|-----|
| Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) | S | 660 |
| Folke Bernadotteakademien | ER | 190 |
| Exportkreditnämnden | S | 150 |
| Svenska institutet | ER ir | 140 |
| Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) | ER | 120 |
| Kommerskollegium | ER | 100 |
| Nordiska Afrikainstitutet | ER ir | 50 |
| Inspektionen för strategiska produkter (ISP) | ER ir | 24 |

Försvarsdepartementet

| | | |
|----------------------------------------------------------|-------|--------|
| Försvarsmakten | ER ir | 19 780 |
| Försvarets materielverk | S | 2 990 |
| Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) | ER ir | 1 010 |
| Totalförsvarets forskningsinstitut | S | 980 |
| Kustbevakningen | ER ir | 800 |
| Totalförsvarets rekryteringsmyndighet | ER ir | 130 |
| Försvarsexportmyndigheten | ER | 50 |
| Statens haverikommission | ER | 30 |
| Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten | N | 5 |
| Försvarsunderrättelsedomstolen | D | 4 |
| Försvarets radioanstalt | ER | |
| Riksvärderingsnämnden | N | - |
| Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar | N | - |
| Delegationen för folkrättslig granskning av vapenprojekt | N | - |

Socialdepartementet

| | | |
|------------------------------|-------|--------|
| Försäkringskassan | ER ir | 13 250 |
| Länsstyrelserna | ER ir | 5 590 |
| Statens institutionsstyrelse | ER ir | 4 140 |
| Lantmäteriet | S | 2 070 |
| Pensionsmyndigheten | S | 1 030 |
| Läkemedelsverket | S | 810 |
| Socialstyrelsen | ER ir | 700 |

| | | | |
|-------------------------------------------------------------|-------|------------------|------------------------------|
| Fortifikationsverket | ER | 660 | Skr. 2013/14:155 Bilaga 1 |
| Inspektionen för vård och omsorg | ER ir | 630 | |
| Folkhälsomyndigheten | ER ir | 450 ⁴ | |
| Statens fastighetsverk | S | 400 | |
| Statens tjänstepensionsverk | S | 290 | |
| Statens servicecenter | S | 260 | |
| Boverket | ER ir | 220 | |
| E-hälsomyndigheten | ER | 130 ⁵ | |
| Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket | ER ir | 100 | |
| Statens geotekniska institut | ER | 90 | |
| Statskontoret | ER | 80 | |
| Arbetsgivarverket | S | 60 | |
| Inspektionen för socialförsäkringen | ER ir | 60 | |
| Statens beredning för medicinsk utvärdering | ER | 60 | |
| Barnombudsmannen | ER | 30 | |
| Ersättningsnämnden | N | 28 | |
| Myndigheten för handikappolitiska samordning (Handisam) | ER ir | 26 | |
| Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (FORTE) | S | 24 | |
| Myndigheten för vårdanalys | S | 19 | |
| Arvsfondsdelegationen | N | 13 | |
| Myndigheten för internationella adoptionsfrågor | ER ir | 12 | |
| Statens va-nämnd | ER | 9 | |
| Nämnden för statligt stöd till trossamfund | N | 8 | |
| Statens överklagandenämnd | N | - | |
| Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd | N | - | |
| Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor | N | - | |
| Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd | N | - | |
| Alkoholsortimentsnämnden | N | - | |
| Statens ansvarsnämnd | N | - | |
| Offentliga sektorns särskilda nämnd | N | - | |
| Nämnden för läkemedelsförmåner | N | - | |
| Nämnden för statligt tandvårdsstöd | N | - | |
| Ersättningsnämnden | N | | |

⁴ Myndigheten startade den 1 jan 2014. Antal anställda enligt myndighetens hemsida.

⁵ Myndigheten startade den 1 jan 2014. Antal anställda enligt myndighetens hemsida.

Finansdepartementet

| | | |
|-----------------------------------------------|---------|--------|
| Skatteverket | ER ir | 10 560 |
| Kronofogdemyndigheten | ER ir | 2 280 |
| Tullverket | ER ir | 2 070 |
| Statistiska centralbyrån (SCB) | ER ir | 1 410 |
| Finansinspektionen | S | 320 |
| Kammarkollegiet | ER ir | 280 |
| Allmänna pensionsfonderna 1-7 | AP-fond | 260 |
| Riksgäldskontoret | S | 180 |
| Ekonomistyrningsverket (ESV) | ER ir | 170 |
| Konjunkturinstitutet | ER | 60 |
| Lotteriinspektionen | S | 40 |
| Skatterättsnämnden | N | 10 |
| Bokföringsnämnden | N | 9 |
| Forskarskattenämnden | N | - |
| Statens skaderegleringsnämnd | N | - |
| Krigsförsäkringsnämnden | N | - |
| Prövningsnämnden för stöd till kreditinstitut | N | - |

Utbildningsdepartementet

| | | |
|------------------------------------|-------|--------|
| Statliga universitet och högskolor | S | 71 660 |
| Specialpedagogiska skolmyndigheten | ER ir | 1 080 |
| Centrala studiestödsnämnden (CSN) | ER ir | 910 |
| Statens skolverk | ER ir | 590 |
| Statens skolinspektion | ER ir | 390 |
| Kungl. biblioteket | ER | 320 |
| Universitets- och högskolerådet | S | 250 |
| Vetenskapsrådet | S | 170 |
| Myndigheten för yrkeshögskolan | ER ir | 100 |
| Institutet för rymdfysik | ER ir | 90 |
| Universitetskanslersämbetet | ER ir | 90 |
| Sameskolstyrelsen | N | 90 |
| Ungdomsstyrelsen | ER ir | 80 |
| Polarforskningssekretariatet | ER ir | 30 |
| Överklagandenämnden för studiestöd | ER | 19 |
| Rymdstyrelsen | S | 17 |

| | | | |
|-----------------------------------|---|---|------------------|
| Centrala etikprövningsnämnden | N | - | Skr. 2013/14:155 |
| Högskolans avskiljandenämnd | N | - | Bilaga 1 |
| Lärarnas ansvarsnämnd | N | - | |
| Regionala etikprövningsnämnder | N | - | |
| Skolväsendets överklagandenämnd | N | - | |
| Överklagandenämnden för högskolan | N | - | |

Landsbygdsdepartementet

| | | | |
|------------------------------------------------|-------|-------|--|
| Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) | A | 3 100 | |
| Statens jordbruksverk | ER ir | 1 400 | |
| Skogsstyrelsen | S | 950 | |
| Livsmedelsverket | ER ir | 550 | |
| Statens veterinärmedicinska anstalt | ER ir | 410 | |
| Sametinget | A | 50 | |
| Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård | N | - | |
| Svenska FAO-kommittén | A | - | |
| Styrelsen för samefonden | A | - | |
| Centrala djurförsöksetiska nämnden | N | - | |

Miljödepartementet

| | | | |
|---------------------------------------------------------------------------|-------|-------|--|
| Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) | ER ir | 1 380 | |
| Naturvårdsverket | ER ir | 470 | |
| Strålsäkerhetsmyndigheten | ER ir | 310 | |
| Havs- och vattenmyndigheten | ER ir | 240 | |
| Kemikalieinspektionen | ER ir | 250 | |
| Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (FORMAS) | ER | 50 | |
| Kärnavfallsfonden | A | 3 | |
| Finsk-svenska gränsälvscommissionen | A | 2 | |
| Stockholms internationella miljöinstitut | A | - | |
| Kärnavfallsrådet | A | - | |
| Lokala säkerhetsnämnderna vid kärntekniska anläggningar | N | - | |

Näringsdepartementet

| | | | |
|--------------------|---|-------|--|
| Trafikverket | S | 6 800 | |
| Transportstyrelsen | S | 1 820 | |
| Lufftartsverket | S | 1 260 | |
| Sjöfartsverket | S | 1 140 | |

| | | |
|----------------------------------------------------------------------------|-------|-----|
| Bolagsverket | ER ir | 520 |
| Affärsverket svenska kraftnät | S | 480 |
| Statens energimyndighet | ER ir | 390 |
| Tillväxtverket | S | 360 |
| Patent- och registreringsverket | ER ir | 350 |
| Post- och telestyrelsen | S | 260 |
| Sveriges geologiska undersökning | ER ir | 260 |
| Verket för innovationssystem (Vinnova) | S | 210 |
| Statens väg- och transportforskningsinstitut | S | 200 |
| Konkurrensverket | ER | 150 |
| Energimarknadsinspektionen | ER ir | 100 |
| Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser | ER | 60 |
| Elsäkerhetsverket | ER ir | 50 |
| Trafikanalys | ER | 40 |
| Patentbesvärsrätten | D | 18 |
| E-legitimationsnämnden | N | 5 |
| Patentombudsnämnden | N | - |
| Oljekrisnämnden | N | - |
| Kulturdepartementet | | |
| Riksarkivet | ER ir | 520 |
| Riksantikvarieämbetet | ER ir | 430 |
| Statens maritima museer | ER | 290 |
| Naturhistoriska riksmuseet | ER | 280 |
| Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde | ER ir | 210 |
| Moderna museet | ER | 180 |
| Statens museer för världskultur | ER | 170 |
| Livrustkammaren och Skolklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet | ER | 120 |
| Statens försvarshistoriska museer | ER | 110 |
| Statens musikverk | ER ir | 100 |
| Statens historiska museer | ER | 100 |
| Institutet för språk och folkminnen | ER | 90 |
| Myndigheten för tillgängliga medier | ER | 80 |
| Statens kulturråd | S | 80 |
| Forum för levande historia | ER | 40 |

| | | | |
|------------------------------------------------------------------------------|-------|--------|------------------------------|
| Statens centrum för arkitektur och design | ER ir | 30 | Skr. 2013/14:155 Bilaga 1 |
| Myndigheten för radio och tv | ER ir | 29 | |
| Riksställningar | ER | 25 | |
| Konstnärskommittén | S | 24 | |
| Statens medieråd | ER ir | 21 | |
| Statens konstråd | ER ir | 18 | |
| Myndigheten för kulturanalys | ER ir | 9 | |
| Presstödsnämnden | N | 6 | |
| Nämnden för hemslöjdsfrågor | N | 5 | |
| Styrelsen för Sveriges författarfond | S | 6 | |
| Arbetsmarknadsdepartementet | | | |
| Arbetsförmedlingen | S | 12 610 | |
| Arbetsmiljöverket | ER ir | 550 | |
| Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet) | ER | 130 | |
| Diskrimineringsombudsmannen | ER | 100 | |
| Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen | ER ir | 60 | |
| Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) | ER | 50 | |
| Arbetsdomstolen | D | 20 | |
| Medlingsinstitutet | ER ir | 15 | |
| ILO-kommittén | A | - | |
| Nämnden för styrelserepresentationsfrågor | N | - | |
| Nämnden mot diskriminering | N | - | |
| Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar | N | - | |

Socialdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 mars 2014

Närvarande: Statsrådet Björklund, ordförande, och statsråden Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Arnholm, Svantesson

Föredragande: statsrådet Attefall

Regeringen beslutar skrivelse 2013/14:155 Regeringens förvaltningspolitik.