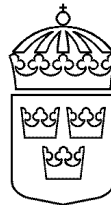


Lagutskottets yttrande

1995/96:LU1y

Förvaltningsmyndigheternas ledning



1995/96

LU1y

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har den 10 oktober 1995 berett samtliga utskott tillfälle att senast den 19 oktober 1995 avge yttrande över proposition 1994/95:150 bilaga 7, avsnitt 3, om förvaltningsmyndigheternas ledning. Propositionen har i denna del inte föranlett något motionsyrkande.

Lagutskottet, som har beslutat att avge yttrande i ärendet, får anföra följande.

Bakgrunden till förslaget är att riksdagen under våren 1994 godkände nya riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas ledningsformer i enlighet med proposition 1993/94:185 Förvaltningsmyndigheternas ledning (bet. 1993/94:KU42, rskr. 1993/94:381). I nämnda proposition anmälde dåvarande regeringen att avsikten var att i 1995 och 1996 års budgetpropositioner låta riksdagen ta del av hur regeringen avsåg att ändra ledningsformen för olika myndigheter.

I 1995 års budgetproposition (prop. 1994/95:100, bil. 8, s. 11) meddelade regeringen vilka ledningsformer som bedömdes bli aktuella att använda. Dessa var enrådhetsverk med eller utan råd med insynsuppgift, styrelse med fullt ansvar för verksamheten samt även styrelse enligt hittillsvarande modell, dvs. med ett delat ansvar mellan styrelsen och myndighetschefen. Av budgetpropositionen framgick vidare att regeringen avsåg att återkomma till riksdagen med en redovisning av planerade änd-

ringar i förvaltningsmyndigheternas ledningsform sedan en genomgång gjorts av myndigheterna inom varje departementsområde.

En sådan genomgång har därefter kommit till stånd och regeringen har prövat ledningsformen för totalt 114 centrala förvaltningsmyndigheter. I förevarande proposition redovisas regeringens förslag, och i propositionen föreslås att riksdagen godkänner de sålunda angivna riktlinjerna för förvaltningsmyndigheternas ledningsformer. Riktlinjerna är sammanfattningsvis följande. Verksamhetens art och regeringens behov av att styra myndigheten på visst sätt skall vara utgångspunkt vid val av ledningsform. Som ledningsform för centrala förvaltningsmyndigheter skall regeringen välja enrådighetsverk eller styrelse. Såväl enrådighets- som styrelsemodellen bör vid behov anpassas till de särskilda förutsättningar som råder för den enskilda myndigheten. En styrelse kan ha ett helt eller ett med myn-

dighetschefen delat ansvar för verksamheten inför regeringen. Riktlinjerna för val av ledningsform skall i princip tillämpas även på länsmyndigheter under en central chefsmyndighet.

Av redovisningen i propositionen framgår att regeringen har för avsikt att – inom lagutskottets beredningsområde – under år 1995 ge ny ledningsform till Statens livsmedelsverk samt Patent- och registreringsverket, vilka båda föreslås bli enrådighetsverk med insynsråd. När det gäller övriga myndigheter inom utskottets beredningsområde, nämligen Konsumentverket och kronofogdemyndigheterna, föreslås att nuvarande styrelsemodell med delat ansvar tills vidare bibehålls.

Av propositionen framgår vidare att regeringens nu framlagda förslag inte helt överensstämmer med de riktlinjer som riksdag-

gen godkände förra året och som inledningsvis nämndes. Enligt dessa skall regeringen i första hand välja formen enrådighetsverk, och endast om vägande skäl motiverar det bör en myndighet ledas på annat sätt och då närmast av en styrelse med fullt ansvar för verksamheten. Vid en samlad bedömning av verksamhetens art, behovet av insyn, råd och stöd har dock regeringen funnit att den nuvarande ledningsformen, där en myndighetschef och en lekmannastyrelse delar på ansvaret för verksamheten, i vissa fall är mest ändamålsenlig och därför bör bibehållas för en rad myndigheter. Enligt regeringens bedömning utgör inte heller ett sådant delat ansvar något hinder för den av regeringen önskade styrningen av myndigheterna.

Mot bakgrund av att statsförvaltningen ständigt är föremål för olika strukturella och organisatoriska förändringar bör enligt regeringen den naturliga konsekvensen bli en mer flexibel tillämpning av olika ledningsformer. Utgångspunkten bör vara att regeringen utgår från myndighetens verksamhet och mål, sådana de är fastlagda av riksdag och regering, och därefter väljer en ledningsform med den grad av styrning som bäst bedöms gagna verksamheten och de uppställda målen. Därutöver framhålls i propositionen att ett statiskt synsätt vid val av ledningsform inte bör tillämpas. Inriktningen av de enskilda myndigheternas verksamhet kan behöva ändras relativt snabbt och ändrade förutsättningar kan medföra att även ledningsformerna behöver ändras. En myndighet kan således ha olika ledningsform under olika perioder, även om byte av ledningsform givetvis inte bör ske ofta och utan välgrundade orsaker.

Lagutskottet vill för sin del understryka vikten av att myndigheter har en klar och tydlig ledningsfunktion, där det inte råder någon tvekan om vem som har det yttersta ansvaret inför regeringen. Detta krav på ett tydligt ansvar är dock svårt att förena

med nuvarande ledningsform med ett delat ansvar mellan styrelse och myndighetschef. Ett annat viktigt krav som enligt utskottet bör ställas vid val av ledningsform för myndigheter är att såväl den samhälleliga insynen som det medborgerliga inflytandet garanteras. Det är således enligt utskottets mening mycket betydelsefullt med lekmannastyrelser, där parlamentariker även i fortsättningen bör kunna ingå. Utskottets synsätt kan sammanfattningsvis sägas innebära att ut-

skottet principiellt förordar att formen styrelse med fullt ansvar i första hand kommer i fråga och att formen enrådighetsverk väljs mer undantagsvis och då förenas med ett insynsråd.

När det särskilt gäller myndigheterna inom lagutskottets beredningsområde vill utskottet – i enlighet med ovan gjorda uttalanden – ifrågasätta förslaget att ändra ledningsformen till enrådighetsverk för Statens livsmedelsverk. Livsmedelsverket har bl.a. till uppgift att bevaka konsumentintresset inom livsmedelsområdet, och med hänsyn härtill skulle enligt utskottets mening en styrelse med fullt ansvar vara en lämpligare ledningsform. I fråga om Patent- och registreringsverket känner utskottet inte samma tveksamhet inför förslaget att ändra ledningsformen till enrådighetsverk. Verkets uppgifter är inte av den karaktären att det nödvändigtvis bör ledas av en lekmanastyrelse. Därtill kommer att det till verket knutna insynsråd som föreslås torde kunna tillgodose kravet på demokratisk insyn i erforderlig omfattning.

För Konsumentverket och de länsvisa kronofogdemyndigheterna föreslås som ovan nämnts att nuvarande modell med delat ansvar mellan styrelse och myndighetschef tills vidare bibehålls. Utskottet vill med anledning härav understryka att fortsätta överväganden för nämnda myndigheter bör göras med

utgångspunkt i utskottets ovan gjorda principiella uttalanden.

Avslutningsvis vill utskottet framhålla att utskottet delar regeringens uppfattning att ändrade förutsättningar hos myndigheterna kan medföra att ledningsformerna kan behöva ändras från tid till annan. Sådana ändringar bör dock som framhålls i propositionen ske relativt sällan och endast om det finns välgrundade skäl för ändring. För att riktigt kunna bedöma frågan om välgrundade skäl föreligger krävs att en kontinuerlig uppföljning av respektive ledningsform kommer till stånd för de olika myndigheterna. Utskottet vill därför understryka angelägenheten av sådan uppföljning.

Stockholm den 19 oktober 1995

På lagutskottets vägnar

Agne Hansson

I beslutet har deltagit: Agne Hansson (c), Anita Persson (s), Carin Lundberg (s), Rune Berglund (s), Stig Rindborg (m), Karin Olsson (s), Eva Arvidsson (s), Inger Segelström (s), Tanja Linderborg (v), Sven-Erik Österberg (s), Birgitta Carlsson (c), Anders Ygeman (s), Marietta de Pourbaix-Lundin (m), Eva Björne (m), Kerstin Heinemann (fp) och Ingrid Skeppstedt (c).

Avvikande meningar

1. Stig Rindborg, Marietta de Pourbaix-Lundin och Eva Björne (alla m) anser att den del av lagutskottets yttrande som börjar med "Lagutskottet vill" och slutar med "principiella uttalan-

den.” bort ha följande lydelse:

Lagutskottet är för sin del kritiskt mot att regeringen i förevarande proposition inte i större utsträckning följer de riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas ledning som riksdagen godkände våren 1994. Riksdagen har sålunda redan förordat att ledningsformen enrådighetsverk bör väljas i första hand och endast om vägande skäl motiverar det bör en annan ledningsform övervägas. Det bör i så fall bli fråga om styrelse med fullt ansvar. 1994 års riksdagsbeslut innebar också att man tog avstånd från den nuvarande uppdelningen av ansvaret mellan styrelse och myndighetschef eftersom en sådan uppdelning inte är tillräckligt tydlig och klar i fråga om ledningsfunktionen.

Beträffande myndigheterna inom lagutskottets beredningsområde är utskottet – i linje med det ovan anförda – givetvis positivt till att ledningsformen för Statens livsmedelsverk och Patent- och registreringsverket nu föreslås ändrad till enrådighetsverk.

När det däremot gäller övriga myndigheter inom utskottets sfär, närmare bestämt Konsumentverket och de länsvisa kronofogdemyndigheterna, föreslås dock att nuvarande ledningsform med delat ansvar mellan styrelse och myndighetschef tills vidare bibehålls. Enligt utskottets mening bör fortsatta överväganden om ändring av ledningsform även för dessa myndigheter snarast komma till stånd. Utskottet vill också understryka vikten av att dessa överväganden sker i enlighet med de intentioner som som låg bakom riksdagens beslut våren 1994.

2. Kerstin Heinemann (fp) anser att den del av lagutskottets yttrande som börjar med ”Lagutskottet vill” och slutar med ”sådan uppföljning.” bort ha följande lydelse:

Enligt lagutskottets uppfattning är det med hänsyn till olika myndigheters skilda karaktär och förutsättningar vare sig möjligt eller lämpligt att generellt förorda en viss ledningsform, såsom enrådighetsverk eller styrelse med fullt ansvar. Det bör i stället göras en individuell bedömning av vilken ledningsform som är mest ändamålsenlig för varje enskild myndighet. Vid denna bedömning bör även den nuvarande styrelsemodellen med ett delat ansvar mellan styrelse och myndighetschef anses utgöra ett fullgott alternativ.

Mot bakgrund av det anförda finner utskottet att regeringens förslag, som innebär en flexibel tillämpning vid val av ledningsform, principiellt är mycket tillfredsställande.

Beträffande förslagen till ändrad ledningsform för myndigheterna inom utskottets beredningsområde, har utskottet ingen erinran vare sig när det gäller Statens livsmedelsverk eller Patent- och registreringsverket. Enligt utskottets mening synes enrådighetsverk med insynsråd vara en lämplig

ledningsform för båda dessa myndigheter. Med ett insynsråd garanteras kravet på demokratisk insyn och kontroll i erforderlig omfattning.

Utskottet har inte heller någon erinran mot att nuvarande styrelsemodell bibehålls för Konsumentverket och de länsvisa kronofogdemyndigheterna.

Som framhålls i propositionen kan ändrade förutsättningar hos myndigheterna föranleda att även ledningsformen behöver ändras. Utskottet har härvidlag ingen annan uppfattning men vill understryka vad som anförts i propositionen om att en sådan ändring inte bör ske ofta och inte utan välgrundade orsaker. För att riktigt kunna bedöma frågan om välgrundade skäl föreligger

1995/96:LU1y

krävs att en kontinuerlig uppföljning av respektive ledningsform kommer till stånd för de olika myndigheterna. Utskottet vill därför understryka angelägenheten av sådan uppföljning.

1995/96:LU1y

Gotab, Stockholm 1995