



Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt

Till finansutskottet

Finansutskottet har den 13 april 2010 beslutat att ge konstitutionsutskottet tillfälle att avge ett yttrande över proposition 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt tillsammans med följdmotion 2009/10:Fi11 av Thomas Östros m.fl. (s, v, mp).

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till de delar av propositionen som berör utskottets beredningsområde och som samtidigt berörs i följdmotionen, bl.a. frågor om medborgarnas kontakter med myndigheter, myndigheternas ledningsformer och utnämningmakten. Utskottet konstaterar att det i propositionen finns ytterligare delar som faller inom utskottets beredningsområde men som inte omfattas av motionen. Detta gäller frågor om exempelvis myndigheternas opinionsbildning och statsförvaltningens EU-arbete. Utskottet avstår från att yttra sig i dessa delar eftersom de inte innehåller några förslag utan endast regeringens bedömningar. Yttrandet innehåller en avvikande mening (s, v, mp).

Utskottets överväganden

Ärendet

Regeringen föreslår i proposition 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt – utöver de lagförslag som avser dels vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen, dels ett namnbyte på Statens pensionsverk – att riksdagen godkänner ett nytt mål för förvaltningspolitiken. Härutöver presenterar regeringen sin bedömning i diverse förvaltningspolitiska frågor. Som exempel kan nämnas bedömningar rörande ett offentligt etos och behovet av att statsanställda får ökade kunskaper om de grundläggande värdena i statsförvaltningen, myndigheters opinionsbildande verksamhet, förvaltningens roll i det europeiska arbetet samt olika former av samverkan mellan myndigheter.

I följdmotion 2009/10:Fi11 av Thomas Östros m.fl. (s, v, mp) begärs att riksdagen avslår propositionens förslag avseende målet för förvaltningspolitiken (yrkande 1). Dessutom begärs ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma med ett nytt förslag till förvaltningspolitik i enlighet med motionen (yrkande 2). Motionen innehåller mot denna bakgrund bl.a. förslag som berör frågor inom konstitutionsutskottets beredningsområde. Dessa förslag omfattas av detta yttrande.

Utnämningmakten

Propositionen

Vad gäller utnämningmakten hänvisar regeringen i propositionen till att olika åtgärder har vidtagits under mandatperioden för att öka förutsägbarheten, spårbarheten och öppenheten i regeringens utnämningsärenden. Upprättande av kravprofiler liksom annonsering av lediga befattningar anges nu vara huvudregeln vid rekryteringar. För en närmare beskrivning av hur utövandet av utnämningmakten enligt regeringen har reformerats, hänvisas i propositionen till den skrivelse om utnämningsspolitiken som lämnades till riksdagen under hösten 2009 (skr. 2009/10:43, bet. 2009/10:KU13, rskr. 2009/10:150).

Förvaltningskommittén föreslog i sitt slutbetänkande Styra och ställa – Förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118) en lagreglering av de grundläggande beredningskraven i den process som föregår regeringens utnämningar. Regeringen gör i propositionen dock bedömningen att de författningsregleringar som finns – i bl.a. regeringsformen, lagen (1994:260) om offentlig anställning och diskrimineringslagen (2008:567) – är tillräckliga och att det inte finns behov av att lagreglera beredningsprocessen i regeringens anställningsärenden.

Motionen

Motionärerna anser att utnämningmakten bör reformeras för att åstadkomma en ökad öppenhet och professionalitet i rekryteringen av verkschefer.

Tidigare behandling i konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet konstaterade vid behandlingen av regeringens skrivelse 2009/10:43 Utnämningsspolitiken att regeringen avser att även fortsättningsvis som huvudregel använda sig av kravprofiler och intresseannonseringar vid rekryteringen av myndighetschefer samt att vid behov anlita externt rekryteringsstöd. Utskottet ställde sig bakom regeringens överväganden och åtgärder avseende den framtida utnämningsspolitiken (bet. 2009/10:KU13 s. 12). I en reservation (s, v, mp) anfördes att rekryteringsprocessens transparens bör öka genom utformningen av ett stramare regelverk, att kravprofiler alltid ska upprättas i processens inledande skede och vara offentliga, att arkiveringen och dokumentationen av rekryteringsprocessen måste bli bättre samt att uppföljningar ska genomföras genom att regeringen årligen till riksdagen lämnar en redogörelse för de utnämningar som genomförts och omständigheterna runt dessa.

Utskottet har inom ramen för sin granskning återkommande behandlat regeringens utövande av utnämningmakten. I detta sammanhang granskade utskottet senast hösten 2009 bl.a. vilka utnämningar som hade föregåtts av ett annonseringsförfarande och i vilken utsträckning den som utnämndes hade gett in en intresseanmälan som ett resultat av en sådan annonsering. Vad som framkommit i granskningen ledde enligt utskottet inte till någon annan bedömning än att regeringens utövande av utnämningmakten skett i enlighet med regeringsformens bestämmelser om sakliga grunder (bet. 2009/10:KU10 s. 117 f.). I en reservation (s, mp) betonades bl.a. att erfarenhet från politisk verksamhet kan utgöra saklig grund vid vissa befattningar. Reservanterna menade vidare att regeringens användning av öppna rekryteringsförfaranden är mer begränsad än vad regeringen gör gällande.

Myndigheternas ledningsformer

Propositionen

Regeringens bedömning är enligt propositionen att verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra en myndighet på ett visst sätt bör vara utgångspunkten för valet av en myndighets ledningsform. Regeringen konstaterar att de flesta förvaltningsmyndigheterna leds av en myndighetschef som ansvarar för verksamheten inför regeringen (s.k. enrådighetsmyndigheter). I en majoritet av dessa myndigheter har regeringen inrättat ett insynsråd, vars uppgift är att utöva insyn och att ge myndighetschefen råd. Den näst vanligaste ledningsformen är myndigheter med styrelse. Regeringen anför i propositionen att denna ledningsform är

lämplig för bl.a. myndigheter som beslutar om medel i stor omfattning, myndigheter med stora anslag eller transfereringar och myndigheter vars verksamhet i stor utsträckning påverkar näringsliv, kommuner och landsting.

Mot bakgrund av Förvaltningskommitténs förslag (SOU 2008:118 s. 202) att grundläggande bestämmelser om myndigheternas ledningsformer ska ges i en lag om statlig förvaltning, hänvisar regeringen till sin generella bedömning i frågan om en sådan lag. Regeringen anser att denna fråga bör utredas vidare (prop. s. 42 f.).

Motionen

I motionen anføres att det demokratiska inflytandet måste öka. Antalet myndigheter med styrelse bör enligt motionärerna utökas, styrelsernas roll som styrinstrument stärkas och rekryteringen av styrelseledamöter bli mer strukturerad. Vidare föreslås i motionen att insynsrådets roll i ökad utsträckning ska bli att följa upp verksamheten dels i förhållande till riksdagens beslut, dels ur medborgarnas synvinkel.

Bakgrund och tidigare behandling i konstitutionsutskottet

Utredningen om en översyn av verksförordningen (SOU 2004:23) och Styrutredningen (SOU 2007:75) konstaterade båda att olika myndighetstyper kan ha olika behov av ledningsform. Så kan styrelser med fullt ansvar vara en lämplig ledningsform exempelvis i myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden eller som har en verksamhet som innebär ett stort finansiellt och självständigt ansvar. Ledningsformen enrådighetsverk, som kan kompletteras med ett insynsråd, kan i stället övervägas där det finns behov av en mer direkt och tydlig styrning av myndigheten och där politiska beslut måste genomföras utan fördröjning (se t.ex. SOU 2004:23 s. 118 f.)

Utskottet behandlade tidigare under våren 2010 en motion om att en ökad användning av insynsråd på bekostnad av styrelser riskerar att utgöra ett hot mot medborgarnas möjlighet till makt och inflytande (bet. 2009/10: KU29 s. 10 f.). Utskottet uttalade då att frågan om myndigheternas olika ledningsformer varit föremål för flera utredningar. Att den tidigare ledningsformen styrelse med begränsat ansvar i stor utsträckning ersatts med insynsråd vid sidan av en myndighetschef hade enligt utskottet inneburit att ledningens ansvar och förutsättningarna för ett tydligt ansvarsutkrävande förbättrats samtidigt som man kunnat upprätthålla goda möjligheter till demokratisk insyn i statsförvaltningen. Utskottet var därför inte berett att ställa sig bakom yrkandet om ett tillkännagivande.

Översyn av Regeringskansliets organisation och arbetsformer

Propositionen

Regeringen aviserar i propositionen en översyn och utveckling av Regeringskansliets arbete med regeringens styrning av verksamheter och myndigheter. Det hänvisas till ett pågående arbete i Regeringskansliet som syftar till att stödja den verksamhetsanpassade styrningen och belysa utgångspunkter och principer för regeringens myndighetsstyrning (FA2009/1467).

Motionen

För att resultatstyrningen ska kunna utvecklas behöver organisationen, kompetensen och arbetsformerna i Regeringskansliet enligt motionärerna utvecklas. Styrningen ska mer än i dag inriktas på att tydliggöra hur myndigheternas verksamhet i förhållande till medborgarna bör förbättras.

Tidigare behandling i konstitutionsutskottet

I samband med behandlingen av budgetpropositionen (prop. 2009/10:1) hösten 2009 vidhöll utskottet sitt tidigare ställningstagande att det inte är riksdagens uppgift att fatta beslut i frågor som rör Regeringskansliets organisering (bet. 2009/10:KU1 s. 28).

Myndigheternas kontakter med medborgarna

Propositionen

I det nyformulerade målet för förvaltningspolitiken sägs bl.a. att statsförvaltningen ska ha väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet. Utgångspunkten bör enligt propositionen vara en så långt möjligt likvärdig servicenivå, och tillgänglighet bör eftersträvas av alla myndigheter. Arbetet med att säkerställa väl fungerande kontaktvägar i form av servicekontor, kontaktpunkter samt webb- och telefontjänster ska intensifieras, och åtgärder ska vidtas för att ytterligare förkorta handläggningstiderna inom förvaltningen. Det är vidare enligt regeringen viktigt att förvaltningen i en dialog involverar medborgare och andra intressenter i sin verksamhetsutveckling. Samordnade servicelösningar bör enligt regeringen övervägas när så är lämpligt. Regeringen ser enligt propositionen positivt på de olika samverkansinitiativ som tagits under senare år, bl.a. genom de gemensamma service- och samverkanskontor som inrättats av Skatteverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Vidare nämner regeringen i propositionen elektronisk förvaltning, med exempelvis e-tjänster och ökad säkerhet för e-legitimationer, som ett medel för ökad service och tillgänglighet.

Motionen

I motionen lämnas förslag på åtgärder som enligt motionärerna skulle utveckla förvaltningen så att den bättre svarar mot medborgarnas behov av stöd och service. De myndigheter som har många kontakter med medborgarna bör enligt motionen ges i uppdrag att konkretisera sina servicemål i form av *servicedeklarationer* och att regelbundet rapportera hur servicen till medborgarna utvecklas. För att stärka rättssäkerheten och medborgarinflytandet bör det också utredas vilka följder det ska få när myndigheter bryter mot sina åtaganden.

Inriktningen bör vidare enligt motionen vara att det i varje kommun ska byggas upp ett samlat *servicecentrum* med kommunal och statlig service såsom arbetsförmedling och handläggning av skatter, pensioner och försäkringar.

Bakgrund

En försöksverksamhet med bl.a. *servicedeklarationer* i syfte att skapa bättre service till medborgare och företag genomfördes med start 2001. Ett antal statliga myndigheter och försäkringskassor hade i uppdrag att delta. I försöksverksamheten låg att myndigheterna skulle utforma och offentliggöra ett serviceåtagande som gav tydlig, relevant och förpliktande information om tjänsteutbud och servicenivå, föra en servicedialog med användarna av tjänsterna samt integrera användarnas synpunkter i verksamhetsutvecklingen (prop. 2002/03:1 utg.omr. 2 bilaga 1 s. 13).

I budgetpropositionen för 2004 (prop. 2003/04:1 utg.omr. 2 avsnitt 5.5) lämnade regeringen en redovisning av detta arbete till riksdagen. Regeringen gjorde bedömningen att servicedialoger och serviceåtaganden är effektiva arbetsmetoder för att få till stånd en medborgarorienterad förvaltning och att arbetet bör fortsätta och även omfatta fler myndigheter som har nära och omfattande kontakter med medborgare och företag.

Statskontoret har i samband med en utvärdering av försöksverksamheten föreslagit att termen brukardialog bör användas (Statskontoret 2003:9).

Statskontoret har vidare på regeringens uppdrag sammanställt och analyserat resultatet från myndigheternas brukarundersökningar (Statskontoret 2009:1). Enligt rapporten genomför närmare 60 % av förvaltningsmyndigheterna löpande olika former av brukarundersökningar för att ta reda på hur deras verksamhet uppfattas av medborgare och företag (se prop. 2009/10:1 utg.omr. 2 avsnitt 3.3). Rapporten är enligt uppgift från Finansdepartementet föremål för beredning inom ramen för Regeringskansliets pågående arbete med att utforma en samlad och systematisk uppföljning av förvaltningens utveckling (jfr prop. 2009/10:175 s. 45).

Statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting får enligt lagen (2004:543) om *samtjänst* vid medborgarkontor ingå avtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga förvaltningsärenden med de begränsningar som anges i denna lag eller i förordning (samtjänst vid medborgarkontor).

Avtalet ska ange vilka förvaltningsuppgifter som omfattas av sam tjänsten. Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter ska anges särskilt. Myndigheter som har träffat sam tjänstavtal ska lämna verksamhetsrapporter till regeringen eller till den myndighet som regeringen bestämmer.

Genom en lagändring den 1 juni 2009 förenklades bestämmelserna kring samverkan, bl.a. genom avskaffande av de tidigare kraven på att sam tjänstavtalet skulle namnge de enskilda handläggarna och att avtalet för att bli giltigt krävde regeringens godkännande. Lagändringen innebar vidare att begränsningen av vilka typer av beslut som får fattas inom ramen för sam tjänsten togs bort, liksom den bestämmelse som begränsade vilka förvaltningsuppgifter innefattande myndighetsutövning som får förekomma i sam tjänsten (prop. 2008/09:123, bet. 2008/09:KU22, rskr. 2008/09:223). Regeringen ville med lagändringarna främja samverkan mellan kommuner, landsting och myndigheter.

Konstitutionsutskottet uttalade i samband med behandlingen av propositionen att den förenklade hanteringen och underlättandet av samverkan enligt sam tjänstlagen var angelägen. Utskottet sade sig utgå ifrån att de samverkande myndigheterna, kommunerna och landstingen utövar sam tjänsten på ett ansvarsfullt, rättssäkert, författningsenligt och lämpligt sätt. De enskilda myndigheterna måste enligt utskottet se till att antalet ärendeslag begränsas och att kombinationen av dessa är lämplig med hänsyn till de samverkande myndigheternas verksamhet och den personal som har att utföra uppgifterna i sam tjänsten. Utskottet förutsatte vidare att avsikten även i fortsättningen var att det endast ska vara tillåtet att avtala om serviceåtgärder och enklare ärendeslag. Sammanfattningsvis ansåg utskottet att lagändringarna innebar förbättringar för medborgarna utan att skyddet för den personliga integriteten försämrades (bet. 2008/09:KU22).

Insyn i offentligt finansierad verksamhet

Motionen

Motionärerna menar att medborgarnas insyn i offentligt finansierade verksamheter bör öka med stöd av lagstiftning.

Tidigare ställningstagande

Utskottet har tidigare behandlat motionsyrkanden som rör meddelarfrihet för privatanställda och ökad insyn i offentligfinansierad verksamhet i privat regi. Våren 2009 konstaterade utskottet att frågan har utretts tidigare och att den har visat sig vara komplicerad och svår att lösa på grund av de stora skillnaderna mellan de privata och offentliga verksamheterna. Det samma gällde enligt utskottet insyn i verksamhet som kommuner och landsting överlämnar till en privat utförare. Utskottet påpekade att kommuner och landsting enligt kommunallagen i sådana situationer har en skyldighet att se till att allmänheten får insyn i hur sådan verksamhet utförs samt

att det är fullt möjligt att genom avtal tillförsäkra privatanställda meddelarfrihet. Utskottet var mot denna bakgrund inte berett att göra något tillkännagivande om utökad meddelarfrihet för privatanställda eller om en översyn av aktuella bestämmelser (bet. 2008/09:KU18). Utskottet vidhöll detta ställningstagande hösten 2009 (bet. 2009/10:KU14 s. 14), då det också konstaterade att frågan aktualiserats i Yttrandefrihetskommittén. I en reservation (s, v, mp) föreslogs ett tillkännagivande om att lägga fram relevanta lagförslag. Det är enligt reservanterna oacceptabelt att meddelarskyddet görs beroende av i vilken form det allmänna väljer att bedriva verksamheten.

Statlig styrning av den kommunala verksamheten

Motionen

I motionen anförts att den statliga styrningen av den kommunala verksamheten i huvudsak bör vara en normstyrning, dvs. ske genom lag, förordning eller myndighetsföreskrifter.

Tidigare behandling i konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har inom ramen för sin granskning behandlat frågan om relationen mellan å ena sidan normgivning genom lagar, förordningar och regleringsbrev och å andra sidan avtal som staten träffar med exempelvis kommuner samt vilken rättslig status sådana avtal bör tillmätas. Ärendet gällde bl.a. frågan om huruvida en kommun genom avtal med staten i en offentligrättslig angelägenhet kan skapa en skyldighet för staten att utge statsbidrag eller om en sådan förpliktelse för att bli rättsligt bindande kräver normgivning från riksdagens och regeringens sida i enlighet med bestämmelserna i 8 och 9 kap. regeringsformen. Det gjordes i ärendet gällande bl.a. att det följer av allmänna konstitutionella principer att ett sådant avtal inte kan leda till några rättsligt bindande förpliktelser.

Utskottet ansåg, mot bakgrund av de oklarheter som annars riskerar att råda, att det tydligt bör framgå av överenskommelser som staten ingår med andra parter, t.ex. kommuner, hur överenskommelserna är avsedda att uppfattas i rättsligt hänseende (bet. 2008/09:KU20 s. 51).

Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet begränsar, som framgått ovan, sitt yttrande till att avse följdmotionens yrkande 2, i de delar som berör utskottets beredningsområde. Utskottet yttrar sig därmed inte över propositionens förslag.

Frågorna om regeringens utövande av *utnämningssmakten*, *myndigheternas ledningsformer*, *insyn i offentligt finansierad verksamhet* och *formerna för den statliga styrningen av bl.a. kommunerna* har nyligen varit föremål för konstitutionsutskottets bedömning. Utskottet vidhåller sina tidigare ställ-

ningstaganden och ställer sig bakom de bedömningar som görs av regeringen. Även vad avser behovet av en översyn av *arbetsformerna inom Regeringskansliet* vidhåller utskottet sin uppfattning att det inte är riksdagens uppgift att fatta beslut i frågor som rör Regeringskansliets organisering m.m. Utskottet konstaterar vidare att det i fråga om *myndigheternas kontakter med medborgarna* lyfts fram i propositionen att regeringen ser positivt på en ökad samverkan mellan olika myndigheter för att öka servicen till medborgarna samt att det inom Regeringskansliet pågår ett beredningsarbete för att utveckla bl.a. uppföljningen av medborgarnas uppfattning om förvaltningen. Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande beträffande den positiva utvecklingen med samtjänstavtal och ställer sig bakom regeringens bedömning även i denna del. Det saknas enligt utskottets mening anledning att nu vidta några ytterligare åtgärder i dessa avseenden.

Mot bakgrund av det anförda avstyrker utskottet motion 2009/10:Fi11 (s, v, mp) yrkande 2 i de delar som omfattas av utskottets yttrande.

Stockholm den 4 maj 2010

På konstitutionsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Margareta Cederfelt (m), Morgan Johansson (s), Andreas Norlén (m), Stefan Tornberg (c), Yilmaz Kerimo (s), Cecilia Wigström i Göteborg (fp), Helene Petersson i Stockaryd (s), Björn Leivik (m), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Mikael Johansson (mp), Karl Sigfrid (m) och Birgitta Sellén (c).

Avvikande meningar

Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (s, v, mp)

Berit Andnor (s), Morgan Johansson (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s) och Mikael Johansson (mp) anför:

Den nya förvaltningspolitiken bör grunda sig på de frågor som tas upp i motionen. Här kan särskilt lyftas fram betydelsen av bättre stöd och service till medborgarna genom exempelvis servicedeklarationer, samlade servicecentrum och ökad medborgerlig insyn i offentligt finansierad verksamhet samt vikten av att myndighetsstyrningen säkerställer att förvaltningens arbete förverkligar medborgarnas vilja, bl.a. i form av ett ökat demokratiskt inflytande i myndigheterna genom att styrelsernas roll bör öka. Vi föreslår mot denna bakgrund att motion 2009/10:Fi11 (s, v, mp) yrkande 2 tillstyrks i de delar som omfattas av detta yttrande.