



Vissa förvaltningspolitiska frågor

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas frågor med anledning av fyra motioner inom området förvaltningspolitik. En fråga rör möjligheten att använda öppen programvara och öppna standarder i den offentliga förvaltningen. Vidare diskuteras prissättningen på samhällets informationstjänster samt potentialen i att reducera antalet myndigheter. Slutligen avhandlas frågor rörande ISO-certifiering (kvalitets- och miljöledning) samt ett processororienterat arbetssätt i den offentliga förvaltningen.

Samtliga motionsyrkanden i betänkandet avstyrks av utskottet, huvudsakligen med motiveringen att omfattande arbete i dessa frågor redan pågår i Regeringskansliet och i statsförvaltningen.

Till betänkandet fogas tre reservationer.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Öppen programvara och öppna standarder	5
Prissättningen på samhällets informationstjänster.....	8
Minskning av antalet myndigheter.....	10
ISO-certifiering.....	11
Processororientering i staten.....	14
Reservationer.....	18
1. Öppen programvara och öppna standarder, punkt 1 (mp).....	18
2. Prissättningen på samhällets informationstjänster, punkt 2 (mp).....	19
3. Minskning av antalet myndigheter, punkt 3 (m, fp, kd, c).....	20
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	22
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2004.....	22

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Öppen programvara och öppna standarder

Riksdagen avslår motion

2004/05:Fi261 av Gustav Fridolin m.fl. (mp) yrkandena 1 och 3.

Reservation 1 (mp)

2. Prissättningen på samhällets informationstjänster

Riksdagen avslår motion

2004/05:Fi261 av Gustav Fridolin m.fl. (mp) yrkande 2.

Reservation 2 (mp)

3. Minskning av antalet myndigheter

Riksdagen avslår motion

2004/05:Fi263 av Torkild Strandberg och Christer Nylander (båda fp).

Reservation 3 (m, fp, kd, c)

4. ISO-certifiering

Riksdagen avslår motion

2004/05:Fi272 av Barbro Hietala Nordlund och Kurt Kvarnström (båda s).

5. Processorientering i staten

Riksdagen avslår motion

2004/05:Fi276 av Berit Högman (s).

Stockholm den 10 mars 2005

På finansutskottets vägnar

Arne Kjörnsberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Arne Kjörnsberg (s), Mikael Odenberg (m), Carin Lundberg (s), Sonia Karlsson (s), Kjell Nordström (s), Mats Odell (kd), Agneta Ringman (s), Gunnar Axén (m), Bo Bernhardsson (s), Christer Nylander (fp), Hans Hoff (s), Agneta Gille (s), Yvonne Ruwaida (mp), Cecilia Widegren (m), Gunnar Nordmark (fp), Siv Holma (v) och Jörgen Johansson (c).

Redogörelse för ärendet

Utskottet behandlar i detta betänkande sex motionsyrkanden inom området förvaltningspolitik. Samtliga yrkanden väcktes under den allmänna motions-tiden 2004. Motionsyrkandena tar upp användningen av öppen program-vara och öppna standarder i den offentliga förvaltningen, prissättningen på samhällets informationstjänster, minskning av antalet myndigheter, ISO-cer-tifiering samt processororientering i staten.

Under ärendets beredning har finansutskottet hållit en utfrågning rörande processororientering med Kjell Jansson, generaldirektör för Nutek. Finansut-skottet har även besökt Statskontoret och där fått övergripande redogörel-ser för nuläget avseende flera av de frågor som tas upp i betänkandet.

Utskottets överväganden

Öppen programvara och öppna standarder

Utskottets förslag i korthet

I motionen föreslås en utredning om att övergå till öppen programvara i den offentliga förvaltningen samt att offentlig information i första hand ska göras tillgänglig via öppna standarder. Förslagen avstyrks mot bakgrund av det arbete som redan pågår i dessa frågor.

Jämför reservation 1 (mp).

Motionen

I motion *Fi261 av Gustav Fridolin m.fl. (mp)* behandlas frågor rörande öppen mjukvara och öppna standarder. Med öppen mjukvara avser motionärerna funktionsbibliotek, datorprogram eller operativsystem där källkoden finns fritt tillgänglig. Statskontoret har i en förstudie tittat på vilka effekter ett införande av öppen mjukvara i den offentliga förvaltningen skulle kunna medföra. Denna förstudie visar enligt motionärerna i huvudsak på positiva effekter i form av förenklad licenshantering, minskat leverantörsberoende, sänkta kostnader m.m. Trots att fördelarna med öppen mjukvara är många så har användningen i offentlig förvaltning i stort sett uteblivit. Mot denna bakgrund vill motionärerna att regeringen utreder frågan om att övergå till öppen mjukvara i den offentliga förvaltningen (yrkande 1).

Enligt motionärerna ska hemsidor och tjänster skapade för allmänheten med offentliga medel inte kräva att användaren måste införskaffa leverantörspecifik och ofri programvara. Motionärerna menar att man i dag ofta använder slutna standarder där det finns fullgoda öppna alternativ och dessutom används öppna standarder felaktigt, vilket kan minska informationens tillgänglighet. I praktiken handlar det om att anpassa och utvärdera webbsidor, välja rätt dokumentformat och använda genomtänkta informationsstrukturer. Enligt motionärerna ska offentlig information i första hand göras tillgänglig via öppna standarder (yrkande 3).

Bakgrund

Inom Statskontoret bedrivs sedan 2002 ett arbete som syftar till att lyfta fram kunskapen om s.k. öppen programvara. Bakgrunden är bl.a. att marknaden för IT-programvaror i Sverige domineras av ett fåtal aktörer och att konkurrensen och därmed valfriheten är bristfällig.

Öppen programvara är enligt Statskontorets definition en programvara där källkoden är tillgänglig och kan användas, förändras, förbättras, kopieras och distribueras av den som så önskar. Öppen programvara behöver inte vara gratis och är normalt inte licensfri. Ett exempel på en öppen programvara är operativsystemet Linux. I motsats till vad som gäller för öppen programvara får man vid s.k. *proprietär programvara* inte tillgång till källkoden, man får inte ändra i programmet och man får inte ge bort kopior. Ett exempel på proprietär programvara är operativsystemet Microsoft XP.

Öppen programvara använder företrädesvis *öppna standarder*. Standarder i detta sammanhang är definitioner av filformat och standarder för informationsutbyte, dvs. protokoll och format för kommunikation mellan olika programvaror och system. Ett exempel på en öppen standard är HTML (Hyper-Text Markup Language).

I en enkät som Statskontoret ställde till samtliga myndigheter uppgav 53 % av dem som svarade att de använt någon form av öppen programvara. Annars är det främst inom universitets- och högskolevärlden som öppen programvara används i någon större omfattning.

Våren 2004 gjorde Statskontoret en omfattande undersökning av erfarenheterna av att använda öppen programvara i den offentliga sektorn. Av undersökningen framgick att införandet av produkter baserade på öppen programvara sällan varit föremål för en kostnadsanalys, även om de flesta svarande angav besparingsskäl som ett av de viktigaste skälen till att man valde en öppen produkt. Även om öppen programvara förekom i mer eller mindre omfattning, har myndigheterna samtidigt behållit sina proprietära system (som t.ex. Microsoft Office). Undersökningen visade också att de myndigheter som bytt från proprietär till öppen programvara inte upplevt några större problem. Det enda riktiga krånglet som rapporterades gällde konvertering av makron och mallar från Microsoft Office till en öppen produkt. Övergångsproblemen tycks annars främst vara av organisatorisk art, dvs. vanans makt är stor. För samtliga områden gäller omdömet att man kan rekommendera produkten eller systemet för andra att använda. Själva produkten betygssätts högt men det är för många en hög tröskel att byta miljö. Utifrån de insamlade erfarenheterna har Statskontoret dragit slutsatsen att man behöver fördjupa kunskapen inom ett antal områden: Hur ska man t.ex. följa upp kostnaderna för öppen programvara och hur mäter man verksamhetsnyttan av att programvaror är öppna i förvaltningen?

Utskottets ställningstagande

Motionärerna vill att regeringen tillsätter en utredning om frågan att övergå till öppen programvara i den offentliga förvaltningen (yrkande 1). Utskottet vill här framhålla att användningen av ny teknik, t.ex. val av programvara, är en fråga som varje myndighet själv har att ta ställning till. Givetvis bör myndigheterna välja den teknik och de system som är lämpligast från verksamhets- och effektivitetssynpunkt. Utskottet kan vidare konstatera att det sedan ett par år tillbaka pågår en omfattande kunskapsinsamling i frå-

gan om öppen programvara under ledning av Statskontoret. Statskontoret har även nyligen tagit fram en upphandlingspolicy, som poängterat betydelsen av att myndigheterna beaktar öppen programvara som ett alternativ vid upphandlingar. Utskottet anser att ökad kunskap kring öppen programvara är viktigt, inte minst för att stimulera konkurrensen på marknaden för programvaror. En annan form av konkurrensstimulering uppnås genom att öppna standarder inte begränsar t.ex. företag, som vill lämna offert på elektronisk väg, till vissa tekniska format. Som Statskontoret framhåller behövs dock ytterligare analyser av vilka kostnader och vilken verksamhetsnytta de öppna alternativen ger upphov till i jämförelse med motsvarande proprietära alternativ.

I motionen påtalas vikten av att använda genomtänkta informationsstrukturer och öppna standarder på myndigheternas webbplatser (yrkande 3). I detta sammanhang vill utskottet peka på det arbete som sedan länge bedrivs inom ramen för den s.k. 24-timmarsmyndigheten. Begreppet står för en förvaltning där modern informations- och kommunikationsteknik används optimalt för att effektivisera processerna, ge stöd, hjälp och service åt medborgarna samt bidra till ökad insyn och rättssäkerhet. I juni 2003 tillsatte regeringen en delegation för att driva på utvecklingen av 24-timmarsmyndigheten. Delegationen sorterar under Finansdepartementet och består av företrädare för stat, kommun, landsting, forskarvärlden och näringslivet. Delegationen ska bl.a. finna möjliga finansieringslösningar för myndigheters och kommuners e-tjänster. Arbetet ska bedrivas fram till den 1 november 2006. Regeringen har även gett Statskontoret i uppdrag att utarbeta ett system för återkommande uppföljningar av 24-timmarsmyndigheten. Med utgångspunkt i uppföljningsresultatet ska Statskontoret vid behov föreslå vilka åtgärder som kan krävas för att uppnå målen med 24-timmarsmyndigheten. Uppdraget ska vara slutfört i maj 2005.

I anslutning till frågan om genomtänkta informationsstrukturer och öppna standarder vill utskottet även påminna om det arbete som bedrivs inom Nämnden för elektronisk förvaltning (e-nämnden). E-nämnden, som inrättades av regeringen i november 2003, arbetar för att fastställa gemensamma grundläggande standarder för myndigheternas webbplatser i syfte att underlätta den elektroniska kommunikationen med medborgare och företag och mellan myndigheter. Under första halvåret 2004 har e-nämnden fastställt sina första vägledningar. En av dessa vägledningar ska vara till stöd för myndigheternas utveckling av sina webbplatser. Syftet är att så många användare som möjligt, oberoende av egenskaper och förmågor, ska kunna söka och läsa information samt interagera via webbplatsen.

Mot bakgrund av det arbete som redan bedrivs i frågorna avstyrks motion Fi261 yrkandena 1 och 3.

Prissättningen på samhällets informationstjänster

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motionärernas förslag om att låta utreda hur samhällets grundläggande informationstjänster kan göras fritt tillgängliga via Internet.

Jämför reservation 2 (mp).

Motionen

I motion Fi261 av Gustav Fridolin m.fl. (mp) tar motionärerna upp frågan om tillgången till samhällets grundläggande informationsresurser, t.ex. kartdata från Lantmäteriet och väderinformation från SMHI. Enligt motionärerna är licensavgifterna många gånger orimliga för information som i grunden redan är betald med offentliga medel. Motionärerna vill att regeringen utreder hur samhällets grundläggande informationsresurser som finansieras med offentliga medel kan göras fritt tillgängliga via Internet, med undantag för information som kan skada rikets säkerhet eller den personliga integriteten (yrkande 2).

Bakgrund

I avgiftsförordningen (1992:191) slås fast att en myndighet ska ha bemyndigande för att ta ut en avgift och bestämma storleken på den. Där står också att full kostnadstäckning gäller som ekonomiskt mål om inget annat beslutats. Enligt regeringsformen är det riksdagen som ska fatta beslut om s.k. offentlighetsrättsliga eller tvingande avgifter. Att besluta om att införa avgifter för prestationer som efterfrågas frivilligt (uppdragsverksamhet) hör till regeringens kompetensområde. Regeringen har i olika sammanhang uttalat sin mening att myndigheternas avgifter ska utformas på ett sätt som leder till ett optimalt utnyttjande av myndighetens resurser.

Om myndigheten inte har ett särskilt uttalat författningsmässigt stöd har den ändå möjlighet att ta ut avgifter för elektronisk information med stöd av ett generellt bemyndigande i 4 § 9 avgiftsförordningen (1992:191). Det förutsätter att verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning.

Om avgifter för informationstjänster ska kunna sättas högre än full kostnadstäckning krävs ett särskilt regeringsbeslut. Regeringen kan t.ex. ställa krav på att avgifterna, utöver att de ska täcka uttagskostnaden, även ska bidra till att finansiera myndighetens åligganden enligt instruktionen eller annan författning. Ett sådant krav gäller bl.a. för Lantmäteriet och SMHI, då dessa myndigheter är ålagda att via uppdrag finansiera sådan uppgiftsinsamling m.m. som är nödvändig för att myndigheten ska kunna fullgöra sina åligganden.

Riksrevisionen har i en rapport (2004:17) konstaterat att det finns väsentliga brister i regeringens och myndigheternas hantering av offentlighetsrättsliga avgifter. Bristerna gäller såväl regeringens insyn som regeringens styrning

av tvingande avgifter. En framställning, RRS8, från Riksrevisionens styrelse med anledning av denna rapport har remitterats till finansutskottet för behandling.

Ett nytt EU-direktiv, Vidareutnyttjande av information från Offentlig sektor (2003/98/EG), ska vara infört den 1 juli 2005. Direktivet är en del i uppfyllandet av handlingsplanen för eEurope 2002 – Ett informationssamhälle för alla och syftar till en öppen och ökad användning av tillgänglig information från offentlig sektor. Direktivet ställer ett antal minimikrav på förvaltningen för att säkerställa att samma grundvillkor gäller för alla aktörer på den europeiska informationsmarknaden. I villkoren regleras frågor som rör tillgängliga format, avgiftsprinciper, öppenhet, licenser m.m. I direktivet framhålls bl.a. att medlemsländerna bör uppmuntra så låga avgifter som möjligt även om minimikravet är att avgifterna inte får överstiga full kostnadstäckning. Direktivet ska ses som ett första steg i att göra informationen mer tillgänglig, och det kommer att följas upp i en översyn som ska presenteras senast den 1 juli 2008. När direktivet togs fram var man från Sveriges sida mycket positiv till förslaget.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen analyserat konsekvenserna av det nya EU-direktivet (dnr 2002/291-5). Statskontoret konstaterar att flera myndigheter, bl.a. Lantmäteriet, bedriver en omfattande verksamhet i konkurrens med andra aktörer och att de konkurrensproblem som därmed uppstår kan hämma den totala marknadens tillväxt. Samtidigt konstateras att försäljningsintäkterna i många fall är ett villkor för att myndighetens kärnverksamhet ska kunna bedrivas med hög kvalitet och service. Med andra ord, det finns en tydlig målkonflikt mellan konkurrensneutralitet och budgethänsyn. För att uppfylla direktivets intentioner kan det enligt Statskontoret vara nödvändigt med en tydligare (organisatorisk) åtskillnad mellan myndigheternas källinsamling av data och deras vidareförädling och försäljning av data.

Utskottets ställningstagande

Motionärerna yrkar på fri tillgång till samhällets grundläggande informationsresurser (yrkande 2). I det sammanhanget vill utskottet poängtera att alltfler myndigheter i dag tillhandahåller åtminstone en del av sin information fritt via webben. SMHI lägger t.ex. ut aktuella väderprognoser på sin hemsida, och på Lantmäteriets hemsida kan man hitta tätortskartor från hela landet. Många myndigheter, däribland Lantmäteriet och SMHI, tar dock även ut avgifter för en stor del av sina informationstjänster. Avgiftssättningen är föremål för ett omfattande regelverk. Som framgått av bakgrundsbeskrivningen ovan har vissa brister i myndigheternas hantering av avgiftssättningen påtalats av Riksrevisionen i en skrivelse till riksdagen (2004/05:RRS8). Denna skrivelse kommer att behandlas av finansutskottet i ett särskilt betänkande senare i vår.

Mot bakgrund av den kommande utskottsbehandlingen av Riksrevisionens skrivelse avstyrks motion Fi261 (mp) yrkande 2.

Minskning av antalet myndigheter

Utskottets förslag i korthet

Med hänvisning bl.a. till det arbete som bedrivs i Ansvarskommittén avstyrker utskottet motionärernas förslag om att reducera antalet myndigheter i Sverige.

Jämför reservation 3 (m, fp, kd, c).

Motionen

I motion Fi263 av Torkild Strandberg och Christer Nylander (fp) framhålls att antalet myndigheter i Sverige bör reduceras. Enligt motionärerna är behovet av prioriteringar inom offentlig sektor stort. Om byråkrati och administration begränsas kan kärnverksamheten få mer resurser och skatteuttaget minska. Effektiviseringar i administrationen kan enligt motionärerna också bli nödvändiga framöver då behovet av arbetskraft i såväl offentlig som privat sektor kommer att öka. Motionärerna ifrågasätter det stora antalet myndigheter i Sverige, som man menar är resultatet av en överdriven regleringsiver. Motionärerna vill att Sverige påbörjar en kritisk genomgång av myndigheterna, som den som startade i Danmark 2002. Syftet med den danska genomgången var bl.a. att genomföra effektiviseringar, minska dubbelarbete och avveckla myndigheter med huvudsakligen opinionsbildande verksamhet. Sedan genomgången startade har man i Danmark lagt ned 374 myndigheter, vilket enligt den danska regeringen inneburit en besparing på 350 miljoner kronor.

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar inte motionärernas uppfattning om att antalet myndigheter är ett resultat av en överdriven regleringsiver. En kartläggning som Statskontoret genomförde 2001 visar att strukturomvandlingen i staten varit omfattande på 1990-talet och även i början av 2000-talet. Mellan 1990 och 1998 mer än halverades det totala antalet myndigheter. Den främsta orsaken är att små regionala och lokala myndigheter slagits samman eller upphört att vara egna myndigheter för att i stället ingå i en gemensam myndighet. Så har t.ex. skett i och med bildandet av Tullverket, Arbetsmiljöverket och Skatteverket. Inom försvaret har över 100 myndigheter upphört för att ingå i den nya myndigheten Försvarsmakten. Under samma period har myndigheternas verksamhet renodlats och koncentrerats till kärnverksamheten. Myndigheterna har blivit färre till antalet men ofta större räknat i antalet anställda. Men också antalet sysselsatta i staten har sjunkit kraftigt under hela 1990-talet fram till 2001. De tre senaste åren har antalet sysselsatta i staten åter ökat något.

Utskottets uppfattning är att arbetet med att rationalisera och effektivisera myndighetsstrukturen är en ständigt pågående process. Regeringens riktlinjer för organisering av statsförvaltningen anges bl.a. i den förvalt-

ningspolitiska propositionen 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarens tjänst, och i det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet. I ett interpellationssvar (2004/05:54) anför statsrådet Sven-Erik Österberg att myndighetsstrukturen ska avgöras av de krav som ställs på samhället att ge medborgarna en effektiv service i enlighet med uppsatta mål. Regeringen redovisar årligen i budgetpropositionen vilka övergripande organisations- och strukturförändringar som genomförts under de senaste åren. Då det emellertid saknas detaljerad statistik över antalet statliga myndigheter på central, regional och lokal nivå har Statskontoret i sitt regleringsbrev för 2005 fått i uppdrag att utveckla den löpande statistiken på detta område.

Den parlamentariskt tillsatta Ansvarskommittén har i uppdrag att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom den offentliga samhällsorganisationen. I juni 2004 fick kommittén ett tilläggsdirektiv av regeringen, som innebär att man även ska se över den statliga styrningen av samhällsorganisationen. På den nationella nivån ska kommittén överväga en organisatorisk samordning eller sammanläggning av myndigheter. På den regionala nivån ska särskilt länsstyrelsernas roll uppmärksammas.

Utskottet kan sammanfattningsvis konstatera att omfattande strukturrationaliseringar och sammanslagningar av myndigheter genomförts under det senaste decenniet och huruvida ytterligare sammanläggningar eller andra rationaliseringar behövs är en fråga som Ansvarskommittén utreder närmare.

Mot denna bakgrund avstyrks motion Fi263 (fp).

ISO-certifiering

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motionärens förslag om en översyn av för- och nackdelar för statliga verk med en certifiering enligt ISO-standard.

Motionen

I motion Fi272 av Barbro Hietala Nordlund och Kurt Kvarnström (s) efterfrågas en översyn av för- och nackdelar för statliga verk med en certifiering enligt ISO-standard. Motionären påpekar att kvalitetssäkring, kvalitetsarbete och kvalitetsledning i dag görs inom stora delar av näringslivet, såväl nationellt som internationellt och att det handlar om att skapa ordning och utveckla verksamheten ur både kund- och miljöperspektiv. Uttalade kundkrav har enligt motionären medverkat till att ISO-certifiering har en så stor omfattning i dag. För kvalitetsledning (ISO 9001) har åtta principer fastställts, som enligt motionären skulle kunna tillämpas/ användas av de statliga verkens högsta ledning. Principernas rubriker är: kundfokus, ledarskap, medarbetarnas engagemang, processinriktning, systemangreppssätt för ledning, ständig förbättring, faktabaserade beslut samt ömsesidigt fördelak-

tiga relationer till leverantörer. Enligt motionären skulle det kvalitetsarbete som i dag pågår för 24-timmarsmyndigheten naturligt kunna kopplas till certifieringskriterierna. Mot bakgrund av detta anser motionären att en översyn bör genomföras för att analysera vilka för- och nackdelar statliga verk kan ha av certifiering med ISO 9001 (kvalitetsledning), ISO 14001 (miljöledning) och AFS 2001:1 (internt miljöarbete).

Bakgrund

Att arbeta efter en standard för kvalitetsledning, miljöledning eller internt arbetsmiljöarbete har som syfte att åstadkomma ett strukturerat sätt att arbeta med verksamhetsförbättring. Att dessutom certifiera sitt ledningssystem enligt en viss standard, som t.ex. ISO 9001 eller ISO 14001, innebär att en organisation låter en utomstående neutral part granska den och bedöma om den uppfyller de krav som finns i respektive kravstandard. Certifieringen blir då ett slags kvalitetsstämpel gentemot kunder och andra intressenter.

Kvalitetsledning – ISO 9001

Kvalitetsledningssystem bygger på den internationella standarden ISO 9001 som tagits fram av ISO (International Organization for Standardisation) och är det mest spridda ledningssystemet internationellt. Syftet med kvalitetsledningssystem är att säkerställa att kundens krav uppfylls genom att ett strukturerat arbetssätt för kvalitetsfrågor i företaget införs.

Ledningssystem för kvalitet användes ursprungligen i tillverkningsindustrin, men tillämpningen ökar inom tjänsteföretag och offentlig verksamhet. För närvarande finns cirka en halv miljon organisationer världen över med utställda certifikat och i Sverige har ca 5 000 organisationer certifierats enligt ISO 9001. Enligt KKR (Statens kvalitets- och kompetensråd) har intresset bland statliga myndigheter för ISO 9001 ökat. Flera myndigheter har börjat använda ISO 9001 för att kvalitetssäkra hela eller delar av sin verksamhet. Hit hör bl.a. Ekonomistyrningsverket (ESV), Naturvårdsverket, Statens fastighetsverk och SMHI. Ofta begränsas ambitionen hos myndigheterna till att bli certifieringsbara, inte certifierade. Av de uppräknade myndigheterna är det exempelvis bara SMHI som certifierat sig enligt både ISO 9001 och ISO 14001. Naturvårdsverket och Statens fastighetsverk är enbart certifierade enligt ISO 14001. ESV har stannat vid certifierbarhet. En orsak till att många myndigheter väljer att bli certifieringsbara, ej certifierade, är sannolikt de relativt höga kostnaderna för certifiering. Dessutom har man i och med certifierbarheten redan uppnått fördelen med ett mer strukturerat och kvalitetsinriktat arbetssätt. Till skillnad från privata företag har en myndighet i allmänhet inte heller samma behov av ett certifikat i bemärkelsen kvalitetsstämpel gentemot omvärlden.

Den senaste versionen av ISO 9001 innehåller en tydligare processinriktning samt krav på ständiga förbättringar och mätning av kundtillfredsställelse.

Miljöledning – ISO 14001 och EMAS

Miljöledningssystem bygger på den internationella standarden ISO 14001. Syftet med miljöledningssystem är att företagen ska minska sin miljöpåverkan genom att – utifrån sina egna förutsättningar – sätta miljömål och förbättra sitt arbetssätt, sina produkter eller tjänster. Lagkraven utgör basen. Cirka 3 600 organisationer har i dagsläget certifierats enligt ISO 14001 i Sverige.

ISO 14001 ingår i ISO 14000-familjen som omfattar standarder för miljörevision, miljömärkning, livscykelanalys och miljöprestanda. En organisation som uppfyller kraven och som granskas av en oberoende part erhåller, precis som för kvalitetssystemet ISO 9001, ett certifikat.

När det gäller kraven på ordning och reda, organisation och erfarenhetsåterföring har ISO 14001 stora likheter med ISO 9001, som också stått modell för förstnämnda. Många organisationer väljer att integrera olika ledningssystem till ett verksamhetssystem, där de olika delarna ingår. En ny version av ISO 14001 blev klar i december 2004. Standarden har omarbetats för att bli enklare och tydligare, för att närma sig ISO 9001 och i viss mån även för att ta hänsyn till små och medelstora företags behov. I detta arbete har Nutek deltagit under ledning av SIS (Swedish Standards Institute).

Förutom den internationella standarden ISO 14001 finns inom EU ett annat etablerat standardiserat system för miljöstyrning, EMAS (Eco Management and Audit Scheme). EMAS och ISO 14001 liknar varandra i sin uppbyggnad, men till skillnad från ISO 14001 kräver EMAS en offentliggjord miljöredovisning.

Arbetsmiljöledning – AFS 2001:1

Enligt arbetsmiljölagen är alla arbetsgivare skyldiga att införa Systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1), oavsett verksamhetens storlek och natur. Certifiering enligt AFS 2001:1 är frivillig och innebär att en oberoende part granskat arbetsmiljösystemet. Certifiering av arbetsmiljöarbete har en betydligt mer begränsad omfattning än certifiering av kvalitets- och miljöledningssystem. I dagsläget har drygt hundratalet organisationer i Sverige certifierats enligt AFS 2001:1.

I AFS 2001:1 definieras systematiskt arbetsmiljöarbete enligt följande:

Med systematiskt arbetsmiljöarbete menas i dessa föreskrifter arbetsgivarens arbete med att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att det är angeläget att utveckla och ständigt förbättra statsförvaltningen med hjälp av ISO och andra modeller som t.ex. EU:s EMAS-modell för miljöstyrning. Valet av modell och arbetssätt måste dock göras i respektive myndighet. I syfte att åstadkomma ett strukturerat sätt att arbeta med verksamhetsförbättring är det heller inte nödvändigt att en myndighet

certifieras av en utomstående part. Detta är ju också en kostnadsfråga då certifiering kan vara förenat med stora kostnader. Som KKR (Statens kvalitets- och kompetensråd) konstaterar har många myndigheter också börjat använda ISO 9001 och ISO 14001 i syfte att kvalitetssäkra sin verksamhet och minska sin miljöpåverkan, dock utan att låta certifiera sig. Ekonomi-styrningsverket (ESV) är ett exempel på detta.

Beträffande certifiering av arbetsmiljöarbete (enligt AFS 2001:1) så är förutsättningarna lite annorlunda. AFS 2001:1 står för Systematiskt arbetsmiljöarbete och är reglerat enligt arbetsmiljölagen, dvs. alla arbetsgivare är skyldiga att införa AFS 2001:1, och certifiering framstår i det sammanhanget som än mindre relevant.

Mot denna bakgrund avstyrks motion Fi272 (s).

Processorientering i staten

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motionärens förslag om att ett generellt krav på ett processorienterat arbetssätt bör riktas till samtliga statliga myndigheter.

Motionen

I *motion Fi276 av Berit Högman (s)* anförs att krav på ett processorienterat arbetssätt bör riktas till samtliga statliga myndigheter. Enligt motionären ställer medborgarna allt större krav på effektivitet och tillgänglighet i offentlig verksamhet. Bäst resultat i dessa avseenden når enligt motionären de myndigheter som arbetat med processorientering. Regeringen har i dag ökad effektivitet som ett generellt krav på statliga myndigheter samtidigt som man har ambitionen att sänka sjukfrånvaron inom den statliga sektorn. Poängen med processorientering är att fler mål kan nås samtidigt, t.ex. ökad nytta för medborgaren och ökat välbefinnande för medarbetarna. I det processorienterade arbetssättet utgår man från kundens/medborgarens krav och gör även regelbundna mätningar av medborgarens uppfattning om verksamheten. Regeringen bör enligt motionären med större tydlighet än i dag ålägga statliga myndigheter och verk att arbeta på ett processinriktat sätt.

Bakgrund

Processorientering går tillbaka till början av 1970-talet, då större industrikoncerner sökte effektivare metoder för främst logistik och kostnadskontroll. Erfarenheterna från detta arbete har lett till att processsynsättet efterhand vunnit global spridning inom både näringsliv och förvaltning. Synsättet har de senaste åren också mött ökat intresse som en följd av att nya ISO 9001 (standard för kvalitetsledning) baseras på ett processsynsätt.

KKR:s uppdrag att belysa potentialen i processsynsättet

Regeringen har uppdragit åt Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) att i dialog med Ekonomistyrningsverket (ESV) belysa potentialen i att lägga processsynsättet till grund för att effektivisera statsförvaltningen och för att utveckla mål- och resultatstyrningen ur ett medborgarperspektiv. Uppdraget redovisades i juni 2004 i rapporten ”Processbaserad verksamhetsstyrning i staten”.

En process definieras av KKR som en kedja eller ett nätverk av länkade aktiviteter som i ett återkommande flöde skapar värde för en kund. Processen kan brytas ned i delprocesser, aktiviteter och arbetsmoment till ett sammanhängande arbetsflöde. Ett exempel är PRV:s patentprocess, där en patentansökan kommer in, registreras, fördelas på handläggare och handläggs varefter ett beslut fattas och expedieras.

En processansats syftar ytterst till att uppfylla kundernas krav på verksamheten. För detta krävs effektiva och kvalitetssäkrade processer och mer direkta syften med en processansats är därför att effektivisera och kvalitetssäkra verksamheten. Enligt KKR erbjuder processsynsättet både enskilda myndigheter och staten som helhet en väg att skapa kostnadseffektiva och rättssäkra verksamheter som samtidigt tillgodoser högt ställda krav från medborgare och företag.

Processorientering är ett relativt begrepp. KKR beskriver följande tre ansatser som innebär olika grad av processorientering:

1. *Processsynsättet* kan användas för hela eller delar av verksamheten med effektivisering, kvalitetssäkring eller kundorientering som syfte. Inga konsekvenser uppstår för organisation, roller och ansvar.
2. När en *processorienterad ledningsstruktur* etableras påverkas ansvarsfördelningen mellan linjeorganisationen och processen. Processerna får tyngd och ett tydligt utrymme i organisationens ledning och styrning.
3. I en fullt ut *processbaserad organisation* leds, styrs och utvecklas hela verksamheten utifrån processerna och utifrån ett kundorienterat synsätt. Detta innebär att organisationen har en processorienterad ledningsstruktur och att det operativa arbetet har processorienterats.

Erfarenheter i staten

Många myndigheter arbetar med att processorientera verksamheten eller med att skapa ett processbaserat kvalitetssystem. I KKR:s studie kontaktades statliga myndigheter med fler än 20 anställda samt statliga affärsdrivande verk. Drygt 40 av dessa uppgav att de tillämpar en processansats. Få myndigheter har dock kommit så långt att de har lagt processerna till grund för verksamhetens styrning genom att sätta mål och utveckla mätsystem som utgår från processerna.

Processsynsättet har använts av bl.a. Ekonomistyrningsverket (ESV) och Statens kärnkraftinspektion (SKI) när det gäller verksamheten i sin helhet. Syftet har främst varit att kvalitetssäkra arbetet. Båda myndigheterna har gjort det genom att införa kvalitetsledningssystem som bygger på verksam-

hetens processer. ESV har utgått från standarden ISO 9001, medan SKI har utvecklat sitt system utan stöd av någon specifik standard. I ingetdera fallet har organisation, roller eller ansvar påverkats annat än i begränsad omfattning.

Andra exempel där man tillämpat processsynsättet på delar av verksamheten är Verket för högskoleservice (VHS) i antagningsprocessen och Jordbruksverket i jordbrukarstödsprocessen. Båda myndigheterna har enligt KKR uppnått mycket stora effektiviseringsvinster.

En högre grad av processorientering, en struktur för processledning, har använts för hela eller delar av verksamheten av bl.a. Patent- och registreringsverket (PRV), Vägverket, Luftfartsverket och Migrationsverket. Migrationsverkets styrning har utvärderats av Statskontoret och resultatet presenteras i rapporten Tydligare styrning av Migrationsverket (2004:20). I rapporten framgår att Migrationsverkets processansvar var otydligt för berörda aktörer. Ansvaret vilade på svaga formella grunder och var inte kopplat till erforderliga styrmedel.

De myndigheter som gått längst i att bli en fullständigt processbaserad organisation är Tullverket och Försäkringskassan i Östergötland.

Tullverket beskrivs av KKR som Sveriges enda helt processtyrda och processorganiserade myndighet. Tullverket har bl.a. definierat de två processerna ”effektiv handel” och ”brottsbekämpning”, som tillsammans uppfyller verksamhetens syfte och som lagts till grund för verksamhetens styrning och fortsatta utveckling. Tullverket har med processutvecklingen förbättrat alla interna relevanta nyckeltal. Exempelvis har kostnaden per handlagt ärende minskat kraftigt. Kundundersökningar visar samtidigt att företagen anser att Tullverkets service har ökat dramatiskt. Förändringarna har dock inte skett smärtfritt. Sättet att implementera dem uppifrån och ned i organisationen har medfört betydande konsekvenser, bl.a. när det gäller roller och mandat, främst för regioncheferna men även för många andra chefer på regionnivå. Processerna har ännu inte brutits ned och implementerats fullt ut på operativ nivå, och förståelsen i den operativa verksamheten för det processorienterade arbetssättet är än så länge begränsad.

KKR konstaterar sammanfattningsvis att processsynsättet har en betydande potential när det gäller att effektivisera statsförvaltningen. Framför allt när det gäller processer som går över myndighets- och sektorsgränser. Erfarenheterna från de studerade myndigheterna visar samtidigt att det finns många begränsningar och fallgropar på vägen och att det tar tid att få intern acceptans för processsynsättet och att processorientera verksamheten. Enligt KKR är den mest uppenbara fallgropen, som många myndigheter hamnar i, att processarbetet begränsas till en detaljerad kartläggning utan tydligt syfte och utan koppling till styrningen. Erfarenheten pekar mot att processprojekt som startas utan tydligt ledningsengagemang och strategiskt fokus har sämre förutsättningar att lyckas. Detsamma gäller om projekt är ensidigt toppstyrda, utan att medarbetarna involveras och känner delägarskap.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att det är positivt att alltfler myndigheter processorienterar verksamheten med medborgare och företag i fokus. KKR bistår myndigheterna i detta arbete och sprider kunskap och information om goda exempel. Som framgår av KKR:s studie är Tullverket ett sådant gott exempel, där man genom ett konsekvent tillämpat processsätt uppnått stora förbättringar och effektiviseringar i verksamheten. Ett annat exempel är Migrationsverket, men här har processansatsen varit förenad med avsevärda problem, vilket framgår av Statskontorets utvärdering. Utskottet anser att mer kunskap och erfarenhet kring det processbaserade arbetssättet måste inhämtas innan man kan ta ställning till processansatsens potential mer generellt bland statliga myndigheter. Det ligger också genom 7 § verksförordningen (1995:1322) i myndigheternas uppdrag att genom samarbete med andra myndigheter ta tillvara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet. Hur detta samarbete över myndighetsgränser genomförs anser dock utskottet vara en fråga för berörda myndigheter att ta ställning till.

Mot denna bakgrund avstyrks motion Fi276 (s).

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Öppen programvara och öppna standarder, punkt 1 (mp) av Yvonne Ruwaida (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om öppen programvara och öppna standarder. Därmed bifaller riksdagen motion

2004/05:Fi261 av Gustav Fridolin m.fl. (mp) yrkandena 1 och 3.

Ställningstagande

Öppna programvaror vidareutvecklas av såväl ideella krafter och kommersiella företag som av andra användare. Genom att licensavtalen för öppen programvara vanligen tillåter att förändringar i koden sprids kan fler aktörer än den ursprungliga skaparen bidra med förbättringar. Det betyder att slutanvändaren inte riskerar att låsas in i ett slutet system eller att bli beroende av en enskild leverantör.

Öppna programvaror har länge funnits som en naturlig del av Internet, och en majoritet av alla webbservrar kör i dag med någon av de öppna operativsystemen. Det ger dem en stark legitimitet som säkra och stabila produkter.

Statskontoret har redan i dag förbättrat villkoren för öppen programvara genom att förbättra upphandlingsreglerna, men ännu har det i praktiken inte betytt någon större förändring. Trots att fördelarna är många med öppna programvaror har hittills användningen i offentlig förvaltning i stort sett uteblivit. Många inom förvaltningen tvekar att ta det första steget. Valet faller på det man redan har i drift, för att det erbjuder en (måhända falsk) känsla av trygghet.

Det finns en vinst för både kommuner, landsting och landet i stort om öppna programvaror kan utnyttjas i större utsträckning. Jag ställer mig därför bakom motionärens förslag om att tillsätta en utredning för att bl.a. se över

- vilka konsekvenser en övergång till öppna eller fria programvaror i statliga, landstingskommunala och kommunala förvaltningar och myndigheter skulle få i form av kostnader, besparingar och möjlighet till arbetstillfällen,
- vilka av de offentligt använda datorprogrammen som går att ersätta med öppna alternativ och
- hur den offentliga upphandlingen av programvara kan förbättras för att bättre ta hänsyn till öppna programvarors fördelar.

Vidare borde det vara självklart att den offentliga information som finns tillgänglig på Internet görs tillgänglig för alla, oavsett teknisk plattform eller hjälpmedel. De som inte vill eller kan köra de vanligaste systemen på grund av fysiska förutsättningar eller andra skäl ska inte diskrimineras. Öppna standarder förenklar användandet för alla.

Mot denna bakgrund tillstyrker jag motion Fi261 (mp) yrkandena 1 och 3 .

2. Prissättningen på samhällets informationstjänster, punkt 2 (mp)

av Yvonne Ruwaida (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om prissättningen på samhällets informationstjänster. Därmed bifaller riksdagen motion

2004/05:Fi261 av Gustav Fridolin m.fl. (mp) yrkande 2.

Ställningstagande

Sverige ligger långt framme när det gäller informationsteknisk utveckling. Informationsteknik är dock beroende av underliggande information. Många potentiella innovatörer hindras i dag från att pröva sina idéer på grund av orimliga licensavgifter för information som i grunden redan är betalad med offentliga medel. All information som finansieras från det offentliga är alla skattebetalares gemensamma egendom och bör också göras tillgänglig för alla, självklart med undantag för information som kan skada rikets säkerhet eller den personliga integriteten. Det finns exempel från andra länder där man kommit betydligt längre än Sverige i dessa avseenden. Engelska BBC gör exempelvis alla sina produktioner tillgängliga via Internet. Amerikanska NASA gör likadant med den mest grundläggande av sin information.

Att det finns ett stort behov av att låta utreda myndigheternas avgiftssättning bekräftas inte minst av den framställning till riksdagen, angående brister och oklarheter i hanteringen av offentligrättsliga avgifter, som Riksdagens styrelse nyligen lagt fram (2004/05:RRS8).

Mot denna bakgrund tillstyrker jag motion Fi261 (mp) yrkande 2.

- 3. Minskning av antalet myndigheter, punkt 3 (m, fp, kd, c)**
av Mikael Odenberg (m), Mats Odell (kd), Gunnar Axén (m), Christer Nylander (fp), Cecilia Widegren (m), Gunnar Nordmark (fp) och Jörgen Johansson (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om minskning av antalet myndigheter. Därmed bifaller riksdagen motion

2004/05:Fi263 av Torkild Strandberg och Christer Nylander (båda fp).

Ställningstagande

Myndigheterna har en central roll i den demokratiska beslutsprocessen. Den svenska demokratin bygger på principen om en självständig statförvaltning. Myndigheterna ska på ett effektivt, opartiskt och rättssäkert sätt tjäna medborgarna, sina yttersta uppdragsgivare. I dagens Sverige pekar mycket på att den principen är hotad. Myndighets-Sverige expanderar kraftigt, myndigheterna ägnar sig alltmer åt politisk propaganda, utnämningmakten missbrukas och utredningsväsendet håller på att tappa i kvalitet och oberoende.

Sedan sekelskiftet har 31 helt nya myndigheter tillkommit enligt en färsk rapport från Statskontoret. Samtidigt är ett stort antal nya myndigheter på väg att bildas eller är på förslag. I dag har Sverige sammanlagt, enligt Statskontoret, 234 myndigheter som lämnar årsredovisning till regeringen. Till sammans omsätter myndigheterna 207 miljarder kronor och har drygt 192 000 årsarbetskrafter.

Orsakerna bakom tendensen att skapa nya myndigheter är flera. En är att regeringen har belönat lojala företrädare för sina samarbetspartier med myndighetschefstjänster, en annan att regeringen i avsaknad av konkreta åtgärdsförslag på ett sakområde vill visa handlingskraft. Att då inrätta en ny myndighet ger intryck av politisk vilja, prioritering och engagemang. Ett talande exempel är EU 2004-kommitténs förslag om att det borde inrättas en ny permanent myndighet som ska fördela bidrag till organisationer för EU-information.

Många av de nystartade myndigheterna är små. Detta innebär höga administrationskostnader och större sårbarhet jämfört med större myndigheter, vilket bidrar till att minska effektiviteten i statsförvaltningen.

I takt med att den offentliga byråkratin växer ökar också krånglet för företag och enskilda medborgare. Den offentliga förvaltningen blir alltmer svåröverskådlig, vilket försvårar ansvarsutkrävande och kontroll.

Slutligen bör regeringen också ta fram en strategi för hur antalet myndigheter ska kunna reduceras.

Mot denna bakgrund tillstyrker vi motion Fi263 (fp).

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2004

2004/05:Fi261 av Gustav Fridolin m.fl. (mp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att låta utreda öppen mjukvara i offentlig förvaltning.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att utreda hur samhällets grundläggande informationsresurser som finansieras med offentliga medel kan göras allmänt och fritt tillgängliga via Internet, med undantag för information som kan skada rikets säkerhet eller privatpersoners integritet eller säkerhet.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att offentlig information i första hand skall göras tillgänglig via öppna standarder.

2004/05:Fi263 av Torkild Strandberg och Christer Nylander (båda fp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att reducera antalet myndigheter i Sverige.

2004/05:Fi272 av Barbro Hietala Nordlund och Kurt Kvarnström (båda s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om på vilket sätt en eventuell översyn kan göras av för- och nackdelar för statliga verk med en certifiering enligt ISO-standard.

2004/05:Fi276 av Berit Högman (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om ett generellt krav på att processororienterat arbetssätt bör riktas till samtliga statliga myndigheter.