



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående Avveckling av myndigheter

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat hur effektivt fem statliga myndigheter avvecklats och om syftet med respektive avveckling har uppnåtts. Riksrevisionens granskning visar inte på några i sig allvarliga brister i dessa avvecklingar men Riksrevisionens sammanfattande bedömning är dock att det funnits utrymme för att genomföra avvecklingarna på ett mer effektivt sätt.

Riksrevisionen framhåller vikten av att regeringen vid beslutstillfället anger ett tydligt och dokumenterat syfte med avvecklingen. Detta är viktigt för insynen i processen och uppföljningen av avvecklingarna. Riksrevisionen föreslår också att regeringen överväger att inrätta en funktion för myndighetsavveckling vid någon av de statliga stabsmyndigheterna.

Styrelsen anser att granskningen är intressant, framför allt med avseende på de åtgärder som Riksrevisionen föreslår för att förbättra lärandet och erfarenhetsutbytet inom området. Att samla in och ta till vara de erfarenheter och den kompetens som finns inom departementen och myndigheterna är enligt styrelsen viktigt för effektiviteten i framtida avvecklingar. Med detta överlämnas denna redogörelse till riksdagen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund till granskningen	4
Riksrevisionens iakttagelser och bedömningar.....	6
Riksrevisionens rekommendationer.....	10
Styrelsens överväganden	11

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 19 november 2008

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Tommy Waidelich

Mats Midsander

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tommy Waidelich (s), Tobias Krantz (fp), Anne-Marie Pålsson (m), Agneta Lundberg (s), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Björn Hamilton (m), Margareta Andersson(c), Helena Hillar Rosenqvist (mp) och Torsten Lindström (kd).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat fem myndighetsavvecklingar som genomfördes under 2007. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Avveckling av myndigheter* (RiR 2008:18). Rapporten har beslutats av riksrevisor Eva Lindström, och den publicerades den 13 oktober 2008.

Bakgrund till granskningen

Riksrevisionen har i en förstudie studerat fyra myndighetsavvecklingar och funnit ett antal problemindikatorer såsom bristande beslutsunderlag, tidsbrist och ekonomiadministrativa problem. Det finns inga tecken på att omstruktureringarna i statsförvaltningen kommer att minska, tvärtom pågår och planeras ett flertal avvecklingar och sammanslagningar av myndigheter. För att upprätthålla förtroendet för förvaltningen i staten är det viktigt att dessa processer sker effektivt och i enlighet med gällande regler.

I en granskning av strukturförändringar i statsförvaltningen i början av 1990-talet konstaterade dåvarande Riksdagens revisorer att den grundläggande analys som bör föregå varje omstrukturering i vissa fall var otillräcklig eller saknades helt.¹ Revisorerna konstaterade också att effektutvärderingar var sällsynta och att konsekvenserna av omstruktureringarna i stort sett var okända.

Riksrevisionens granskning avser fem myndigheter som avvecklades under 2007. Riksrevisionen framhåller inledningsvis i sin granskning att det är väsentligt att dra lärdom av tidigare erfarenheter för att kunna genomföra organisationsförändringar så effektivt som möjligt. Ett övergripande syfte med granskningen har varit att bidra till en ökad kunskap på området.

De avvecklade myndigheterna

De fem myndighetsavvecklingar som Riksrevisionen har granskat avser Arbetslivsinstitutet, Djurskyddsmyndigheten, Institutet för psykosocial medicin, Integrationsverket och Nämnden för offentlig upphandling.

Arbetslivsinstitutet

Myndigheten Arbetslivsinstitutet grundades 1995. Institutets uppdrag har varit att bedriva och främja forskning, utbildning och utvecklingsprojekt som rör arbetsliv, arbetsmiljö och relationerna på arbetsmarknaden. Nedläggningen av Arbetslivsinstitutet innebar att institutets forskningsverksamhet avvecklades i myndighetsform. I stället skulle sådan forskning fortsättningsvis bedömas av forskningsfinansiärer i konkurrens på sedvanligt sätt. Från den 1

¹ Att ändra statsförvaltningen, Riksdagens revisorer 1991/92:13.

juli 2007 övertog avvecklingsmyndigheten arbetsgivaransvaret från Arbetslivsinstitutet för 271 personer.

Djurskyddsmyndigheten

Djurskyddsmyndigheten inrättades 2004. Myndighetens mål har varit att säkerställa ett gott djurskydd. Avvecklingen av Djurskyddsmyndigheten innebar att Jordbruksverket övertog alla de uppgifter som tidigare åvilade Djurskyddsmyndigheten. I regeringens uppdrag till Jordbruksverket betonades att verksamheten bör organiseras utifrån en helhetssyn som innefattar såväl djurhälsa som animalieproduktion och att myndigheten bör vara vaksam på den intressekonflikt som kan finnas bland annat mellan dessa.

Institutet för psykosocial medicin

Institutet för psykosocial medicin (IPM) inrättades 1980. Myndighetens uppgift har varit att bedriva och främja forskning i psykosocial medicin. Regeringen gav under 2004 Statskontoret i uppdrag att utreda och föreslå andra organisationsformer än myndighetsformen för IPM. Statskontoret föreslog att forskningsverksamheten som helhet skulle överföras till det ordinarie forskningsväsendet. Vid avvecklingen av IPM överfördes den huvudsakliga verksamheten till Stockholms universitet.

Integrationsverket

Integrationsverket bildades 1998. Myndigheten har haft ett övergripande ansvar för att integrationspolitiska mål och synsätt får genomslag på olika samhällsområden och för att aktivt stimulera integrationsprocesserna i samhället. Avvecklingen av Integrationsverket innebar att verkets analysverksamhet och internationella arbete med integration avvecklades. I mars 2007 beslutade regeringen att övrig verksamhet skulle föras över från Integrationsverket till nya huvudmän, bl.a. Migrationsverket, länsstyrelserna och Statistiska Centralbyrån.

Nämnden för offentlig upphandling

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) bildades 1993. Myndighetens huvudsakliga uppgift har varit att utöva tillsyn över den offentliga upphandlingen. Regeringen föreslog en avveckling av NOU i vårpropositionen för 2007. Riksdagen beslutade den 20 juni 2007 att NOU skulle avvecklas, och därefter skickades ett erbjudande till personalen om att övergå till Konkurrensverket i enlighet med reglerna för så kallad verksamhetsövergång.

Riksrevisionens revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att ge svar på frågan *om regeringens organisationsförändringar i form av avveckling av myndigheter har genomförts på ett effektivt sätt och om syftena med omstruktureringen uppnåtts.*

Följande delfrågor behandlas i rapporten:

- Har beslutet om avveckling fattats i enlighet med gällande regler?
- Har avvecklingen skett på ett effektivt sätt?

En utgångspunkt för Riksrevisionens granskning är regeringsformen, riksdagsordningen och Regeringskansliets riktlinjer för arbete med organisations- och strukturförändringar som utgår ifrån att såväl riksdagen som regeringen har ett behov av information då regeringen beslutar om omstrukturering av statsförvaltningen.

Riksrevisionens iakttagelser och bedömningar

Riksrevisionen anser att följande kan användas som normerande utgångspunkter vid granskningen av kommande myndighetsavvecklingar.

Regeringen bör

- genomföra en problem- och konsekvensanalys inför avvecklingen av myndigheter i syfte att effektivisera avvecklingsprocessen,
- inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter vid beredningen av regeringsärenden rörande avvecklingen av myndigheter,
- vara tydlig med avvecklingssyftet för att möjliggöra uppföljning och eventuell omprövning,
- följa upp avvecklingsprocessen i syfte att effektivisera myndighetsavvecklingar i framtiden,
- ge förutsättningar för en kostnadseffektiv avveckling så att de samlade avvecklingsutgifterna blir så låga som möjligt och
- säkerställa att avvecklande och övertagande myndigheter får adekvat stöd i avvecklings- och överföringsprocessen.

Riksrevisionen har i granskningen inte funnit några brister som i sig är allvarliga. Granskningen har dock visat på ett antal mindre felaktigheter och brister som hämmat effektiviteten i avvecklingarna. Sammantaget utgör dessa brister underlag för bedömningen att det finns anledning till förbättring och effektivisering av avvecklingsprocesser. Bristerna beror delvis på att regeringen inte har gett berörda myndigheter nödvändiga förutsättningar för att kunna genomföra avvecklingarna på ett effektivt sätt.

Regeringens förberedelser inför avveckling

Ofullständig beredning

Riksrevisionen har funnit att regeringen i tre fall (Arbetslivsinstitutet, Djurskyddsmyndigheten och Integrationsverket) inte har upprättat problem- och konsekvensanalyser inför avvecklingsbesluten. Det är Riksrevisionens uppfattning att avsaknaden av en sådan analys försvårar möjligheterna till uppföljning och utvärdering. Någon remissbehandling av förslagen om avveckling har inte gjorts i ovanstående tre fall. Regeringskansliet har i dessa fall valt att genomföra analyser av *hur* avveckling ska genomföras efter att beslut om avveckling har fattats. Eftersom beslut om avveckling redan fattats behandlar inte analyserna frågan *om* avveckling ska ske. Vad gäller Arbetslivsinstitutet inhämtade regeringen inte synpunkter från externa intressenter på analysen av hur avvecklingen skulle genomföras.

Syftena med avveckling har i flera fall varit otydliga

Regeringen angav som syfte med avvecklingarna av Arbetslivsinstitutet, Djurskyddsmyndigheten och Integrationsverket att effektivisera den statliga administrationen. Vidare angavs för Arbetslivsinstitutet och Integrationsverket att arbetet skulle bedrivas effektivare och kraftfullare samt för Arbetslivsinstitutet dessutom att man ville minska byråkratin. Regeringen har vid beslutstillfället inte redovisat någon närmare precisering av dessa avvecklingssyften, och Riksrevisionen har inte funnit någon analys av hur avvecklingarna skulle uppfylla dessa syften. Det är Riksrevisionens uppfattning att ett tydligt och dokumenterat syfte vid beslutstillfället möjliggör insyn i beslutsprocessen och underlättar uppföljning.

Avvecklingarnas genomförande

Beslut kommer sent

Myndigheternas förutsättningar att hantera avvecklingarna har enligt Riksrevisionen påverkats av att regeringens beslut om nya huvudmän kom sent. I flera fall har besluten om nya huvudmän eller datum för överföring dröjt, vilket inneburit svårigheter för de avvecklande myndigheterna att planera verksamhetsöverföring till nya huvudmän och erbjudanden om verksamhetsövergång för personalen.

Brist på erfarenhet och kunskap

Riksrevisionen bedömer att det finns en risk för att brist på erfarenhet av och kunskap om avvecklingar minskar effektiviteten i avvecklingarna. I Riksrevisionens granskning har det framkommit att det finns ett behov av stöd och vägledning i myndigheternas avvecklingsarbete. Granskningen har också visat att erfarenheter inte samlas in systematiskt, varken från Regeringskansliets eller myndigheternas arbete, vilket försvårar lärande och erfarenhetsutbyte.

Riksrevisionens bedömning är att en samlad och gemensam avvecklingsfunktion skulle kunna bygga upp kompetens, bland annat inom det ekonomiadministrativa området, för att effektivisera framtida avvecklingar av myndigheter. En sådan funktion skulle även kunna ansvara för de avvecklingsuppgifter som i dag sköts av särskilda avvecklingsmyndigheter.

Otydlig ekonomiadministrativ styrning

Riksrevisionen bedömer att regeringens otydliga skrivningar om de ekonomiadministrativa förutsättningarna i regleringsbrev till avvecklingsmyndigheterna för Arbetslivsinstitutet respektive Integrationsverket har inneburit omfattande merarbete och därmed minskat effektiviteten i avvecklingsfasen. Riksrevisionen bedömer att det även funnits brister i hur avvecklingsmyndigheterna hanterat ekonomiadministrationen utifrån regleringsbrevens skrivningar.

Behov av sökfunktion för lediga löpande hyresavtal i staten

I granskningen har det framkommit att statliga myndigheter kunnat överta hyreskontrakt från avvecklade myndigheter genom uppsökande verksamhet, personliga kontakter och rena tillfälligheter. Genom en samlad sökfunktion skulle lediga löpande hyresavtal i staten kunna matchas med lokalbehov hos andra statliga myndigheter.

Riksrevisionen har också funnit vissa felaktigheter kring beslut som fattats i avvecklingsarbetet. Vidare har det framkommit att berörda organ lämnat olika besked angående tillämpning av regelverket för uppsagd personal.

Uppföljning av avvecklingarna

Regeringen har inte – med undantag för Djurskyddsmyndigheten – beslutat om någon uppföljning av avvecklingarna i förhållande till syftena. Därmed försvåras möjligheterna att värdera resultatet av genomförda förändringar och dra lärdom av erfarenheter som kan effektivisera framtida förändringsarbete.

Ekonomiska konsekvenser

Riksrevisionen har studerat två ekonomiska konsekvenser av nedläggning av myndigheter, dels skillnaden i anslagsnivå före och efter avvecklingen, dels utgifter som är hänförliga till själva avvecklingen. I det senare fallet är utgifterna tillfälliga även om granskningen har visat att denna typ av utgifter kan löpa över flera år.

Vad gäller skillnaden i anslagsnivå före och efter avvecklingen har det i granskningen framkommit att det är regeringens avsikt att anslagsförändringarna ska vara bestående. Vad gäller Arbetslivsinstitutet och Integrationsverket har delar av verksamheten upphört, och det är också för dessa myndigheter förändringarna i anslagsnivåerna är bland de största: Anslagen för överförda

verksamheter minskade med 345 miljoner kronor respektive 56 miljoner kronor i en jämförelse mellan åren 2006 och 2008.

Även Djurskyddsmyndighetens tidigare verksamhet visar minskade utgifter med 29 miljoner kronor. Däremot har mindre anslagshöjningar genomförts under samma period för verksamhet som tidigare bedrivits vid IPM och NOU. Utgifter som uppstår som en direkt konsekvens av en myndighetsnedläggning är personal- och lokal samt övriga utgifter. Denna typ av utgifter är tillfälliga men kan finnas kvar under flera år. Jämförelserna visar att det funnits stora variationer i avvecklingsutgifterna.

Arbetslivsinstitutet och Integrationsverket har haft de högsta beräknade avvecklingsutgifterna på 241 respektive 53 miljoner kronor totalt under avvecklingsperioden, det vill säga under åren 2007–2009. Myndigheterna är de två anslagsmässigt största i granskningen. De lägsta avvecklingsutgifterna har Nämnden för offentlig upphandling haft med knappt 3 miljoner kronor totalt under avvecklingsperioden.

Har avvecklingarna genomförts effektivt och har syftena med avvecklingarna uppnåtts?

Riksrevisionens sammanfattande bedömning i förhållande till revisionsfrågan om avvecklingarna genomförts på ett effektivt sätt är att de hade kunnat genomföras mer effektivt. Granskningen har också visat att erfarenheter från tidigare avvecklingar inte samlas in systematiskt, vilket försvårar lärande. Den andra delen av revisionsfrågan, om syftet med myndighetsavvecklingarna har uppnåtts, har enligt Riksrevisionen varit betydligt svårare att besvara. Riksrevisionen har dock kunnat göra följande bedömningar av organisationsförändringarna i förhållande till avvecklingarnas syfte.

När det gäller IPM har syftet med avvecklingen uppnåtts eftersom myndighetens verksamhet inte längre bedrivs i myndighetsform, vilket också var det uttalade syftet med avvecklingen. Den verksamhet som tidigare bedrevs av NOU har efter överföringen till Konkurrensverket delvis ändrat karaktär. Åtgärder har vidtagits av Konkurrensverket för att förstärka tillsynen av den offentliga upphandlingen, vilket är i linje med det syfte som regeringen angav inför avvecklingen av NOU.

För djurskyddsverksamheten vid Jordbruksverket har en kostnadsbesparing skett efter avvecklingen. Det är däremot enligt Riksrevisionen svårt att avgöra om en effektivisering av verksamheten har uppnåtts i enlighet med avvecklingens syfte. När det gäller avvecklingen av Integrationsverket och Arbetslivsinstitutet är det svårare att bedöma om syftena uppnåtts, framför allt på grund av syftenas vaghet samt att det statliga åtagandet har förändrats. Avvecklingarna tycks enligt Riksrevisionen ha utgått från ett antagande om att en ändrad organisering per automatik leder till ökad effektivitet. Regeringen har dock inte visat på vilket sätt den ändrade organiseringen skulle öka effektiviteten.

Behov av att underlätta omstruktureringar av statsförvaltningen

Riksrevisionen anser att det finns skäl att lyfta upp frågan om behovet av flexibilitet vid organiseringen av statlig förvaltning. Granskningen visar på de kostnader som uppstår vid avvecklingen av myndigheter samt det faktum att kostnaderna finns kvar ett par år efter avvecklingsdatumet. Enligt Riksrevisionen bör bildandet av nya myndigheter prövas med omsorg. När regeringen inrättar nya verksamheter bör den pröva olika lösningar vad gäller organisation.

Riksrevisionen bedömer utifrån granskningen att det finns utrymme att effektivisera genomförandet av avvecklingar och därmed underlätta organisationsförändringar i statsförvaltningen.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen

- vid beslut om myndighetsavveckling eftersträvar att samtidigt fatta beslut om eventuella nya huvudmän för att undvika brister i effektivitet i avvecklingsfasen,
- överväger att inrätta en funktion för myndighetsavveckling vid någon av de statliga stabsmyndigheterna i syfte att utgöra en formell avvecklingsmyndighet där det finns behov av en sådan, förstärka stöd, rådgivning och vägledning till berörda myndigheter samt att ansvara för att erfarenheter från genomförda avvecklingar samlas in och tas till vara och
- utreder möjligheten att inrätta en samlad söktjänst för lediga, löpande hyresavtal i staten bland annat för att effektivisera framtida omstruktureringar.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionen har granskat hur effektivt fem statliga myndigheter har avvecklats och om syftet med respektive avveckling har uppnåtts. Ett övergripande syfte med granskningen har varit att bidra till en ökad kunskap på området.

Riksrevisionens granskning visar inte på några allvarigare brister i avvecklingarna men Riksrevisionens sammanfattande bedömning är dock att det funnits utrymme för att genomföra avvecklingarna på ett mer effektivt sätt.

Granskningen visar att regeringens beredning inför några av avvecklingarna har varit ofullständig. Det gäller bl.a. regeringens analyser och bristande remissförfarande inför besluten om avvecklingarna.

Regeringen har i flera fall inte heller varit tillräckligt tydlig med syftet med avvecklingarna. Regeringen har uppgett effektivisering som ett syfte men inte redovisat någon närmare precisering eller analys av hur avvecklingarna skulle uppfylla dessa syften. Riksrevisionens bedömning är att regeringen redan vid beslutstillfället bör ange ett tydligt och dokumenterat syfte med avvecklingen. Det underlättar enligt Riksrevisionen uppföljningen och möjliggör insyn i beslutsprocessen.

Riksrevisionen konstaterar vidare att regeringen inte systematiskt samlar in erfarenheter från departementen och myndigheterna från tidigare avvecklingar. Av bl.a. den anledningen rekommenderar Riksrevisionen regeringen att överväga att inrätta en särskild funktion för myndighetsavvecklingar vid någon av de statliga stabsmyndigheterna. Den skulle kunna utgöra en formell avvecklingsmyndighet där det finns behov en sådan, ansvara för att erfarenheter tas till vara och svara för stöd, rådgivning och vägledning till berörda myndigheter.

Styrelsen anser att Riksrevisionens granskning är intressant, särskilt med avseende på de förslag som Riksrevisionen presenterar för att förbättra lärandet och utveckla erfarenhetsutbytet inom området. Att samla in och ta till vara de erfarenheter och den kompetens som finns inom departementen och myndigheterna är enligt styrelsen viktigt för effektivare framtida avvecklingar av statliga myndigheter. Styrelsen förutsätter att de rekommendationer som Riksrevisionen lämnar i rapporten övervägs av regeringen och att erfarenheterna tas till vara inför kommande avvecklingar.

Med detta överlämnas denna redogörelse till riksdagen.