

RiR 2008:18

Avveckling av myndigheter

ISBN 978 91 7086 157 4

RiR 2008:18

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2008

Regeringen

Datum 2008-10-06

Dnr 31-2007-1263

Avveckling av myndigheter

Riksrevisionen har granskat avvecklingen av Arbetslivsinstitutet, Djurskyddsmyndigheten, Institutet för psykosocial medicin, Integrationsverket och Nämnden för offentlig upphandling. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Arbetslivsinstitutet, Avvecklingsmyndigheten för Arbetslivsinstitutet, Avvecklingsmyndigheten för Integrationsverket, Djurskyddsmyndigheten, Institutet för psykosocial medicin, Integrationsverket, Nämnden för offentlig upphandling samt övriga berörda myndigheter har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Eva Lindström* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Sofia Lidström* har varit föredragande. Granskningsenhetschef *Eva Lindblom*, revisionsledare *Emma Wallin* och revisionsdirektör *Qaisar Mahmood* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Sofia Lidström



För kännedom:

Arbetsgivarverket
Arbetslivsinstitutet
för Arbetslivsinstitutet
Avvecklingsmyndigheten
för Integrationsverket
Ekonomistyrningsverket
Kammarkollegiet
Karolinska Institutet
Konkurrensverket
Länsstyrelsen i Skåne
Länsstyrelsen i Stockholm
Länsstyrelsen i Västra Götaland
Migrationsverket
Statistiska centralbyrån
Statens jordbruksverk
Stockholms universitet
Svenska ESF-rådet
Trygghetsstiftelsen
Ungdomsstyrelsen

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Motiv till granskning	13
1.2 Syfte och revisionsfråga	14
1.3 Urval och avgränsningar	14
1.4 Genomförande	14
1.5 Rapportens disposition	16
2 Utgångspunkter för granskningen	17
2.1 Beslutsprocessen och beslutsunderlag	18
2.2 Krav på verksamheten under avvecklingsfasen	21
2.3 Uppföljning av avvecklingen	23
3 Om de olika myndigheterna	25
3.1 Arbetslivsinstitutet	25
3.2 Djurskyddsmyndigheten	27
3.3 Institutet för psykosocial medicin	28
3.4 Integrationsverket	29
3.5 Nämnden för offentlig upphandling	31
4 Avveckling av fem myndigheter	33
4.1 Beslutsprocessen	33
4.2 Avvecklingen och dess konsekvenser för verksamheten	39
4.3 Ekonomiska konsekvenser	49
4.4 Verksamheten efter avvecklingen	53
5 Bedömningar och rekommendationer	61
5.1 Regeringens förberedelser inför avveckling	61
5.2 Avvecklingarnas genomförande	63
5.3 Uppföljning av avvecklingarna	66
5.4 Ekonomiska konsekvenser	67
5.5 Sammanfattande bedömning	68
5.6 Behov av att underlätta omstruktureringar av statsförvaltningen	70
5.7 Rekommendationer	71
Källförteckning	73
Bilaga 1. Sammanfattning av iakttagelser i beslutsprocessen	81
Bilaga 2. Anslagsförändringar per myndighet	83

Sammanfattning

Organiseringen av statsförvaltningen är ett viktigt förvaltningspolitiskt styrinstrument och en naturlig följd av detta är att statsförvaltningen kontinuerligt förändras. Samtidigt är det betydelsefullt för förtroendet för statsförvaltningen att regeringen använder sina organisatoriska styrinstrument på ett sådant sätt att de bidrar till målet om en effektiv, rättssäker och demokratisk förvaltning. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen granskat fem myndighetsavvecklingar som genomfördes under 2007. Syftet med granskningen har varit att ge svar på frågan om regeringens organisationsförändringar i form av avvecklingar av myndigheter har genomförts på ett effektivt sätt och om syftena med omstruktureringarna uppnåtts.

Granskningen bygger på intervjuer och dokumentstudier. De aktörer som omfattas av granskningen är regeringen och de avvecklade myndigheterna Arbetslivsinstitutet, Djurskyddsmyndigheten, Institutet för psykosocial medicin (IPM), Integrationsverket och Nämnden för offentlig upphandling (NOU). Vidare har de myndigheter som övertagit verksamhet samt de särskilda avvecklingsmyndigheterna för Arbetslivsinstitutet respektive Integrationsverket ingått i granskningen.

Riksrevisionens iakttagelser och bedömningar

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 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 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

Sena beslut

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

I granskningen har vi 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 2008.¹ 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-, lokal- och 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 revisionsfrågans första del är att avvecklingarna 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 varit betydligt svårare att besvara. Följande bedömningar har dock kunnat göras 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.

¹ Arbetslivsinstitutets fall bör dock siffran tolkas med stor försiktighet då medel för arbetslivsforskning numera inte kan utläsas i direkt anslagstilldelning och därför inte ingår i beloppet för 2008.

För djurskyddsverksamheten vid Jordbruksverket har en kostnadsbesparing skett efter avvecklingen, däremot är det 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 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

Det finns skäl att lyfta upp frågan om behovet av flexibilitet vid organisationen av statlig förvaltning. Granskningen visar på de kostnader som uppstår vid avveckling 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 tillvara och
- utreder möjligheten att inrätta en samlad söktjänst för lediga löpande hyresavtal i staten bland annat för att effektivisera framtida omstruktureringar.

1 Inledning

För att kunna förverkliga sin politik har regeringen statliga förvaltningsmyndigheter till sin hjälp. Organiseringen av den statliga förvaltningen är därmed ett viktigt förvaltningspolitiskt styrinstrument. Det är betydelsefullt för förtroendet för statsförvaltningen att regeringen använder sina organisatoriska styrinstrument på ett sådant sätt att de bidrar till målet om en effektiv, rättssäker och demokratisk förvaltning.

Det är viktigt att löpande se över organiseringen av statsförvaltningen. Organisationsförändringar är dock sällan enbart tekniska frågor. Såväl inrättande som avveckling av myndigheter är förvaltningspolitiska styrinstrument som utgör en del av regeringens politik. Det är Riksrevisionens syn att det – givet att gällande regler följs – ska finnas en flexibilitet att genomföra organisationsförändringar i staten – oavsett om det handlar om att avveckla, inrätta eller slå samman myndigheter.

För att kunna genomföra organisationsförändringar så effektivt som möjligt är det väsentligt att dra lärdom av tidigare erfarenheter. Det är Riksrevisionens förhoppning att föreliggande granskning kan bidra till ökad kunskap på området.

1.1 Motiv till granskning

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 omstruktureringsåtgärderna 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.² Vidare fanns inget samlat kostnadstänkande i samband med omstruktureringar i staten. Tidsaspekter tilläts ibland dominera över beslutens innehåll och konsekvenser. Inte heller dokumenterades erfarenheterna av omstruktureringar i förvaltningen på ett systematiskt sätt. Revisorerna konstaterade också att effektutvärderingar var

² Att ändra statsförvaltningen, Riksdagens revisorer 1991/92:13.

sällsynta och att konsekvenserna av omstruktureringarna i stort sett var okända.

1.2 Syfte och revisionsfråga

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?

Regeringsformen, riksdagsordningen och Regeringskansliets riktlinjer för arbete med organisations- och strukturförändringar utgår ifrån att såväl riksdagen som regeringen har ett behov av information då regeringen beslutar om omstrukturering av statsförvaltningen.³ Dessa utgör därför en naturlig utgångspunkt för vår granskning.

1.3 Urval och avgränsningar

Granskningen omfattar avvecklingen av myndigheterna Arbetslivsinstitutet, Djurskyddsmyndigheten, Institutet för psykosocial medicin, Integrationsverket och Nämnden för offentlig upphandling. Urvalet består av myndighetsnedläggningar som gjorts under 2007, det vill säga sådana som beslutats av nuvarande regering. Avvecklingen av Ekonomiska rådet har inte inkluderats med anledning av den begränsade omfattningen på verksamheten och att myndigheten till exempel varit undantagen kravet på att lämna årsredovisning. Myndigheter som avvecklats vid årsskiftet 2007/2008 har inte inkluderats på grund av den korta tid som förflutit sedan avvecklingen.

1.4 Genomförande

För att identifiera potentiella problem och risker vid avveckling av myndigheter har vi kartlagt besluts-, avvecklings- och inordnandeprocesser kring de avvecklade myndigheterna Arbetslivsinstitutet,

³ 7 kap. 2 § regeringsformen, 3 och 4 kap. riksdagsordningen (1974:153) och *Riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar inom staten*, Regeringskansliet 2003 med supplement 2007.

Djurskyddsmyndigheten och Integrationsverket, som alla avvecklades den 30 juni 2007, samt Institutet för psykosocial medicin och Nämnden för offentlig upphandling som avvecklades den 30 september respektive den 31 augusti 2007.

Granskningen bygger på intervjuer med företrädare för de myndigheter som avvecklats och för berörda departement. Intervjuer har också genomförts med representanter för såväl de myndigheter som övertagit uppgifter och ansvarsområden från de avvecklade myndigheterna som de särskilda avvecklingsmyndigheter som inrättats. Totalt har 28 längre intervjuer genomförts men även andra kontakter med berörda aktörer har förekommit i granskningen. I rapporten används genomgående uttrycket "företrädare för Arbetslivsinstitutet, Djurskyddsmyndigheten" etc. för personer som var anställda vid de avvecklade myndigheterna. Det bör noteras att dessa myndigheter vid intervjutillfället hade upphört.

För att få en heltäckande bild av avvecklingarna har följande aktörer kontaktats under arbetets gång:

Regeringskansliet: Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Integrations- och jämställdhetsdepartementet, Jordbruksdepartementet, Justitiedepartementet, Näringsdepartementet och Socialdepartementet.

Avvecklade myndigheter: Arbetslivsinstitutet, Djurskyddsmyndigheten, Institutet för psykosocial medicin (IPM), Integrationsverket och Nämnden för offentlig upphandling (NOU).

Särskilda avvecklingsmyndigheter: Avvecklingsmyndigheten för Arbetslivsinstitutet och Avvecklingsmyndigheten för Integrationsverket.

Övertagande myndigheter: Arbetsmiljöverket, Karolinska Institutet, Konkurrensverket, länsstyrelserna, Migrationsverket, Statistiska centralbyrån (SCB), Statens jordbruksverk, Stockholms universitet, Svenska ESF-rådet, Ungdomsstyrelsen och utredningen Framtidens FHV-utbildning (Statens offentliga utredningar).

Vidare har dokumentstudier genomförts, bland annat av analyser om de avvecklade myndigheterna som gjorts inom respektive departement, riktlinjer, propositioner, regleringsbrev etc. Riksrevisionens årliga revision har också lämnat sin bedömning av hur avvecklingen av berörda myndigheter genomförts samt om allmänna problem och risker beträffande myndighetsavveckling.

Följande personer har deltagit i granskningen: revisionsdirektör Sofia Lidström, revisionsledare Emma Wallin och revisor Åsa Källén.

1.5 Rapportens disposition

Kapitel 2 innehåller en genomgång av vilka utgångspunkter som Riksrevisionen haft i granskningen. I kapitel 3 redovisas information om de avvecklade myndigheterna. I kapitel 4 beskrivs besluts-, avvecklings- och inordnandeprocessen för berörda myndigheter inklusive ekonomiska aspekter. I det femte och sista kapitlet redovisas Riksrevisionens bedömningar och rekommendationer.

2 Utgångspunkter för granskningen

Det finns inga lagar eller förordningar som närmare reglerar avveckling av statlig verksamhet, bortsett från personalfrågor. En allmän utgångspunkt är budgetlagen där det bland annat anges att hög effektivitet och god hushållning ska iakttas i statens verksamhet.⁴ Budgetlagens bestämmelse om effektivitet ska genomsyra all statlig verksamhet och därmed även hela avvecklingsprocessen.

Riksdagsordningen reglerar bland annat former för ärendens väckande och beredning.⁵ Vad gäller propositioner anges i riksdagsordningen att en proposition ska innehålla en redovisning av ärendets beredning och skälen för regeringens förslag. Även regeringsformen innehåller krav på beredning av ärenden, vilka anses gälla alla ärenden som regeringen fattar beslut om.⁶ Förslag om avveckling av en myndighet är ett regeringsärende och därmed är regeringsformens beredningskrav tillämpliga. I det fall avveckling av en myndighet föreslås för riksdagen (se avsnitt 2.1.1 nedan om regeringens befogenhet) blir riksdagsordningens bestämmelser tillämpliga.

Regeringskansliet har också tagit fram egna riktlinjer för arbetet med organisations- och strukturförändringar inom staten.⁷ Dessa riktlinjer avser samtliga organisationsförändringar, till exempel både inrättande och avvecklande av myndigheter.

Utifrån genomgången i avsnitten nedan anser Riksrevisionen att följande kan användas som normerande utgångspunkter vid granskningen av myndighetsavvecklingar. Regeringen bör

- genomföra en problem- och konsekvensanalys inför avveckling av myndigheter i syfte att effektivisera avvecklingsprocessen,
- inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter vid beredning av regeringsärenden rörande avveckling av myndigheter,
- vara tydlig med avvecklingssyftet för att möjliggöra uppföljning och eventuell omprövning,
- följa upp avvecklingsprocessen i syfte att effektivisera myndighetsavvecklingar i framtiden,

⁴ 1 kap. 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

⁵ 3 kap. riksdagsordningen 1974:153.

⁶ Regeringen ska enligt 7 kap. 2 § regeringsformen (RF) inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter vid beredning av regeringsärenden. Riksrevisionen har i rapport 2007:8 (s. 12–13) gjort en genomgång av förarbeten med mera. och därvid dragit slutsatsen att bestämmelsen i 7 kap. 2 § RF kan anses gälla alla ärenden som regeringen fattar beslut om.

⁷ *Riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar inom staten*, Regeringskansliet 2003 med supplement (Regeringskansliet 2007).

- 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.

2.1 Beslutsprocessen och beslutsunderlag

2.1.1 *Befogenheten att besluta om statlig organisering*

Myndigheter har normalt ett förvaltningsanslag vilket innebär att riksdagen indirekt beslutar om myndighetens existens vid beslut om anslagstilldelning, såväl vid inrättande som avvecklande av en myndighet. Något särskilt krav på beslut av riksdagen i övrigt finns inte.

Det finns myndigheter som har inrättats genom riksdagsbeslut och vid avveckling av sådana krävs beslut av riksdagen.

2.1.2 *Riksdagsordningens och regeringsformens krav på beredning av ärenden*

I riksdagsordningen regleras bland annat frågan om ärendens väckande och beredning.⁸ Vad gäller propositioner anges att en proposition ska innehålla en redovisning av ärendets beredning och skälen för regeringens förslag. Enligt propositionshandboken (som är Regeringskansliets uttolkning av riksdagsordningen i denna del) ska det av en proposition vidare framgå om förslaget remissbehandlats enligt regeringsformens krav. Har ingen remissbehandling skett ska skälen för detta anges. Vikten av problem- och konsekvensanalyser framhålls i propositionshandboken men hur dessa ska genomföras eller vad de ska innehålla redovisas inte.

Regeringen ska enligt 7 kap. 2 § regeringsformen inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter vid beredning av regeringsärenden. I den omfattning som behövs ska sammanslutningar och enskilda få tillfälle att yttra sig. Enligt lagens förarbeten ska beredningen ske på det sätt som framstår som mest ändamålsenligt, remissförfarandet är dock ett betydelsefullt moment i regeringens beredning av ärenden.

I samband med riksdagens behandling av budgetpropositionen för 2007 lämnades två granskningsanmälningar till konstitutionsutskottet angående regeringens beredning av ärendena om avveckling av Djurskyddsmyndigheten respektive Arbetslivsinstitutet. Anmälarna ansåg att regeringens

⁸ 3 kap. riksdagsordningen (1974:153).

beredning i de aktuella ärendena inte stod i överensstämmelse med 7 kap. 2 § regeringsformen.⁹

Regeringens förslag om avveckling av de två myndigheterna föregicks inte av remissbehandling.¹⁰ I konstitutionsutskottets betänkande betonar utskottet utrednings- och remissväsendets viktiga ställning i den svenska politiska beslutsprocessen.¹¹ Beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen får enligt utskottet anses innebära att regeringen som huvudregel bör genomföra en sedvanlig remissbehandling.

Konstitutionsutskottet konstaterar att dess granskning inte visat annat än att regeringen genomfört ett så grundligt beredningsarbete som varit möjligt med hänsyn till den korta tid som stod till buds. I betänkandet anges att den nya budgetprocessordning som infördes 1997, där budgetår sammanfaller med kalenderår, innebär att en ny regering får mycket kort tid på sig att lägga fram sitt budgetförslag. Mot bakgrund av de särskilda förhållanden som föreligger vid ett regeringsskifte saknas enligt utskottets mening anledning att rikta någon invändning mot regeringen för att beredningsarbetet inför budgetpropositionen för 2007 blivit något beskuret i jämförelse med den beredningsordning som annars brukar gälla.

2.1.3 Regeringskansliets riktlinjer

Enligt Regeringskansliets riktlinjer för organisations- och strukturförändringar inom staten beslutas organisationsförändringar normalt i följande fas.¹²

1. Direktiv till utredare att göra en översyn av det aktuella området och lämna ett betänkande.
2. Remiss av betänkandet till berörda myndigheter och andra organisationer.
3. Proposition till riksdagen med förslag. Då förslagen inte behöver beslutas av riksdagen kan en skrivelse lämnas.
4. Riksdagsbeslut.
5. Relevanta regeringsbeslut, till exempel direktiv till särskild utredare samt anslag och tillhörande regleringsbrev. Regeringsbeslut om nya huvudmän vid övergång av verksamhet.
6. Inför att myndigheten formellt upphör fattas regeringsbeslut om ändring i förordningen med myndighetens instruktion.

⁹ Regeringen ska enligt 7 kap. 2 § regeringsformen inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter vid beredning av regeringsärenden.

¹⁰ Vad gäller avveckling av Djurskyddsmyndigheten var det inte ett formellt förslag från regeringen till riksdagen.

¹¹ Bet. 2006/07:KU20, rskr. 2006/07:216.

¹² Riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar inom staten, Regeringskansliet 2003 med supplement (Regeringskansliet 2007).

I ett supplement till Regeringskansliets riktlinjer konstateras att analyser måste göras innan regeringen fattar beslut om vilka verksamheter som ska finnas kvar eller avvecklas i samband med att nedläggning av en myndighet aktualiseras. En särskild utredare, som regeringen tillkallar, bör göra analyserna. Alternativt kan en extern person anlitas av berört departement. När analyserna är klara ska förslagen normalt remissbehandlas. Om remissbehandling inte bedöms nödvändig bör hearingar ordnas.

Det är regeringens uppgift att ange mål, riktlinjer och ramar för en strukturförändring enligt riktlinjerna. Det ska i regeringens propositioner eller andra beslut framgå vilka uppgifter och områden som berörs av förändringen och vad en ny eller förändrad verksamhet kommer att innebära i fråga om uppgifter, struktur och resurser. I riktlinjerna påtalas också att verksamhetsförändringarna måste beskrivas noga för att kunna fastställa identiteten i det som ska överlåtas till annan huvudman, vad som ska finnas kvar och vad som ska upphöra. Detta är nödvändigt för att propositionen ska kunna ligga till grund för uppsägningar av övertalig personal. Om övergång av verksamheten enligt 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) är aktuell bör detta också anges i propositionen.

Riksdagen har också ett informationsbehov. Regeringen bör i allmänhet presentera en grundlig problem- och konsekvensanalys för riksdagen när man avser att genomföra organisations- och strukturförändringar.¹³ Motiven till ombildningen ska klart framgå, liksom konsekvenserna vad gäller verksamhet, personal och kostnader. Behovet av väl avvägda tidsramar vid genomförandet bör beaktas liksom behovet av uppföljning. Det är också väsentligt att riksdagen ges möjlighet till en kontinuerlig och samlad uppföljning av regeringens omstruktureringsarbete. I riktlinjerna konstateras också att riksdagen under de senaste åren vid ett par tillfällen gett tillkänna att riksdagen borde besluta i strukturförändringar som har principiell betydelse.¹⁴

I supplementet till Regeringskansliets riktlinjer anges att i de fall där verksamhet avvecklas helt blir den tidigaste tidpunkten för uppsägningar när regeringen lämnar en proposition om anslagskonsekvenserna till riksdagen. Riksdagsbeslutet behöver då inte inväntas utan nödvändiga regeringsbeslut ska i stället ha ett förbehåll om att förändringarna genomförs givet riksdagens kommande beslut. Det är myndigheten som ansvarar för att säga upp den personal som arbetar inom den berörda verksamheten. Uppsägning kan ske när saklig grund för uppsägning – till exempel arbetsbrist – enligt LAS är

¹³ *Riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar inom staten*, Regeringskansliet 2003 med supplement (Regeringskansliet 2007).

¹⁴ Enligt uppgift från Finansdepartementet gäller detta främst omlokalisering av myndigheter med hänvisning till bland annat bet. 1996/97:AU2 och bet. 2005/06:NU12.

konstaterad eller förväntad, exempelvis till följd av ett särskilt regeringsbeslut eller innehållet i en proposition. Såväl regeringsbeslut om uppdrag att inordna verksamhet som direktiv till särskild avvecklingsmyndighet kan enligt supplementet fattas i anslutning till att regeringen lämnar en proposition om anslagskonsekvenserna till riksdagen.

2.2 Krav på verksamheten under avvecklingsfasen

Budgetlagens bestämmelse om att hög effektivitet och god hushållning ska iakttas i statens verksamhet speglas i myndighetsförordningens bestämmelse om att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.¹⁵ Myndighetsförordningen trädde i kraft den 1 januari 2008 men motsvarande skrivningar om effektivitet och god hushållning fanns i den tidigare verksförordningen.¹⁶ Därutöver reglerar förvaltningslagen (1986:223) myndigheternas handläggning av ärenden. Dessa lagar och förordningar är styrande för genomförandet av myndigheternas verksamhet i såväl den löpande verksamheten som vid avveckling och överföring av verksamhet. Vid avveckling och överföring är det viktigt att se till att den myndighetsutövande verksamheten kan upprätthållas.

Det är myndighetsledningens uppgift att genomföra omstruktureringen enligt regeringens uppdrag. Någon form av avvecklingsorganisation anses normalt behövas vid nedläggning eller större ombildning för att ansvara för avvecklingen och överta arbetsgivaransvaret. Oftast fattar regeringen beslut om att utse en särskild utredare. Utredaren omfattas av kommittéförordningen och regeringen utfärdar direktiv för avvecklingen i vilket uppdraget preciseras. Den särskilda avvecklingsmyndighet som då bildas disponerar också ett eget anslag på statsbudgeten med tillhörande regleringsbrev. Alternativt kan regeringen uppdra åt en annan myndighet att ansvara för avvecklingen.

Flera av avvecklingsbesluten behöver också tas av den befintliga myndighetsledningen innan verksamheten läggs ned, till exempel uppsägning av hyreskontrakt. Det är normalt också den befintliga myndigheten som ska säga upp den personal som eventuellt blir övertalig och besluta om uppsägningstidpunkt.

¹⁵ 3 § myndighetsförordningen (2007:515) vilken trädde i kraft 2008-01-01.

¹⁶ Enligt 7 § verksförordningen (1995:1322) skulle myndighetens chef se till att verksamheten bedrevs författningsenligt och effektivt, och chefen skulle bland annat hushålla väl med statens medel.

Avvecklingsmyndigheten ska bland annat slutligt reglera alla tillgångar och skulder, avveckla avtal, upprätta årsredovisning för avvecklingsmyndigheten, avveckla lokaler och arkivera.

Riksrevisionen granskar myndighetsavvecklingar bland annat utifrån aspekter som hur uppdraget har genomförts i förhållande till regleringsbrev, förordningar och riktlinjer fram till avveckling. En annan fråga berör befogenheter och ansvarsstruktur för personal i avvecklingsmyndigheten, om personal har befogenheter att beordra utbetalningar, försäljningar och så vidare. Redovisning och bokföring granskas löpande inför myndighetens upprättande av bokslut och årsredovisning, liksom slutligen myndighetens årsredovisning.

I Ekonomistyrningsverkets (ESV) handledning *Myndighet startar – myndighet upphör* framgår vilka olika åtgärder som är lämpliga att vidta vid en avveckling, både för den befintliga myndigheten och avvecklingsmyndigheten.¹⁷ Handledningen behandlar framför allt ekonomiadministrativa frågor men även vissa andra frågor berörs. ESV har inom ramen för sin ordinarie verksamhet även rådgivning vad gäller avvecklingsfrågor. Det gäller till exempel frågor om statlig redovisning där ESV har en telefonjour. Enligt uppgift från ESV har frågor med anknytning till myndighetsavveckling ökat.¹⁸

ESV har även ansvar för frågor kring statlig lokalförsörjning. Verket har en databas med uppgifter om myndigheters hyresavtal, och det finns också en skyldighet för varje myndighet att lämna uppgifter om ingångna hyresavtal och om förändringar i dessa enligt förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

Kammarkollegiet erbjuder myndigheter ekonomi- och löneadministrativa tjänster på konsultbasis vilket också inkluderar tjänster vid avveckling.

2.2.1 Personalfrågor

Vid organisations- och strukturförändringar har LAS och lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) särskild betydelse. Vid uppsägning av personal på grund av arbetsbrist är även lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA), anställningsförordningen (1994:373, AF) och relevanta kollektivavtal tillämpliga.

Trygghetsstiftelsen har till uppgift att hjälpa arbetstagare som har blivit uppsagda. Stiftelsen ansvarar för det statliga trygghetsavtalet som erbjuder stöd och ekonomiska förmåner till personer som sägs upp eller omlokaliseras. Avtalet syftar till att skapa förutsättningar för att förhindra att anställda hos en statlig myndighet blir arbetslösa till följd av arbetsbrist. I 9 §

¹⁷ *Myndighet startar – myndighet upphör*, Ekonomistyrningsverket 2007:22. Handledningen publicerades i april 2007 och ersatte då skriften *Myndighet upphör* från 1998 (rev. 2000).

¹⁸ Telefonintervju med företrädare för ESV 2008-05-08.

trygghetsavtalet anges att "En arbetstagare som under uppsägningstiden genomgår utbildning genom Trygghetsstiftelsens försorg eller är föremål för andra insatser från stiftelsen har vid behov rätt till tjänstledighet utan löneavdrag. Om stiftelsens insats innebär prövande av annat arbete skall lönen under tjänstledigheten minskas med arbetsinkomsten ..."

I 6 b § LAS anges bland annat att "Vid övergång av ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet från en arbetsgivare till en annan, övergår också de rättigheter och skyldigheter på grund av de anställningsavtal och de anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången på den nya arbetsgivaren".

Bestämmelsen innebär att anställningsavtal automatiskt går över från den befintliga myndigheten till den övertagande om inte arbetstagaren motsätter sig att avtalet går över. Om arbetstagaren väljer att motsätta sig övergången riskerar personen att bli uppsagd på grund av arbetsbrist om omplacering inte kan ske. Det statliga trygghetsavtalet utlöses då inte eftersom arbetstagaren anses ha tackat nej till ett skäligt erbjudande. Om den övertagande myndigheten är lokaliserad till annan ort anses det dock inte vara ett skäligt erbjudande för arbetstagaren och därmed tillämpas trygghetsavtalet i likhet med uppsagd personal.

2.3 Uppföljning av avvecklingen

Regeringen anger i propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* att omstruktureringar ställer krav på analyskapacitet och organisationskunnande och att man därför lägger stor vikt vid förmågan att värdera strukturförändringar.¹⁹ Beslutsunderlagen inför strukturförändringar måste präglas av hög kvalitet, inte minst vad gäller beslut om statsförvaltningens regionala organisation. Regeringen anger i propositionen att stor vikt kommer att läggas vid att uppföljningar och utvärderingar av strukturförändringar görs i större omfattning än för närvarande. När ett beslut om en strukturförändring fattas bör också ställning tas till hur och när uppföljningen ska genomföras. I riksdagens betänkande redovisas inget ställningstagande i denna del.²⁰

I Regeringskansliets riktlinjer anges bland annat att när regeringen och riksdagen fattar beslut om en organisations- eller strukturförändring bör man också ta ställning till hur och när uppföljningen i genomförandeskedet ska ske.²¹ Underlaget för ett beslut om en organisations- eller

¹⁹ *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (prop. 1997/98:136 avsnitt 7.1.1).

²⁰ Bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:103.

²¹ *Riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar inom staten*, Regeringskansliet 2003 med supplement (Regeringskansliet 2007).

strukturförändring bör vara utformat på ett sätt som gör det möjligt att följa upp om avsett resultat har uppnåtts. Med resultat avses mätbara effekter, det vill säga den berörda verksamhetens prestationer, kostnader och kvalitet samt omställningskostnader.

Uppföljningen i genomförandeskedet ska alltid utmynna i en bedömning av förändringsresultatet. I många fall kan effekter, som har betydelse för bedömningen av förändringsresultatet, avläsas först på längre sikt. I sådana fall bör det i samband med uppföljningen anges hur och när uppföljningen ska ske i den delen. Vidare anger riktlinjerna att riksdagen bör informeras om resultatet av organisations- och strukturförändringarna.²²

²² Riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar inom staten, Regeringskansliet 2003 med supplement (Regeringskansliet 2007).

3 Om de olika myndigheterna

I det här kapitlet beskrivs de avvecklade myndigheternas verksamhet och motiven till inrättandet av dem. Vidare redovisas den verksamhet som avvecklats samt den verksamhet som överförts till nya huvudmän.

3.1 Arbetslivsinstitutet

3.1.1 *Motiv för inrättandet av 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.²³

I proposition 1994/95:158 *Ny myndighetsorganisation inom arbetslivsområdet m.m.* föreslogs bildandet av det som kom att bli Arbetslivsinstitutet. Enligt propositionen skulle den nya myndigheten framför allt syfta till en bättre samordning och en klar uppdelning mellan utförande verksamhet och medelsbeviljning.²⁴ Enligt propositionen skulle också den nya myndigheten se till att resultaten från det forsknings- och utvecklingsarbete som finansieras av myndigheten kommer till nytta och praktisk användning.

3.1.2 *Omlokalisering av verksamhet*

Den dåvarande regeringen gav 2005 Arbetslivsinstitutet i uppdrag att genomföra omlokaliseringar till Visby och Östersund. Omlokaliseringen skulle påbörjas under 2005 och vara slutförd 2008.²⁵ Visby var en helt ny verksamhetsort. Enligt uppgifter från flera intervjupersoner hade verksamheten där precis kommit i ordning när det var dags för avveckling. De totala kostnaderna för omlokaliseringarna uppgick till drygt 13 miljoner kronor till och med utgången av 2006.²⁶

²³ Förordning (1995:864) med instruktion för Arbetslivsinstitutet.

²⁴ Prop. 1994/95:158, bet. 1994/95:AU9, rskr. 1994/95:336.

²⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Arbetslivsinstitutet.

²⁶ Arbetslivsinstitutets årsredovisning för 2006.

3.1.3 *Utvärdering av Arbetslivsinstitutets verksamhet*

Under 2005 gav den dåvarande regeringen Statskontoret i uppdrag att utvärdera Arbetslivsinstitutet i förhållande till verksamhetens uppdrag och mål samt att lämna förbättringsförslag.²⁷ Uppdraget skulle ha redovisats den 15 januari 2007. Efter beslutet om avveckling av Arbetslivsinstitutet i budgetpropositionen för 2007 återkallades uppdraget.²⁸

3.1.4 *Beslut om avveckling och överföring av verksamhet*

Nedläggningen av Arbetslivsinstitutet innebar att institutets forskningsverksamhet avvecklades i myndighetsform. I stället skulle sådan forskning fortsättningsvis bedömas av forskningsfinansiärer i konkurrens på sedvanligt sätt. Regeringen beslutade att Arbetslivsinstitutet skulle få använda totalt 70 miljoner kronor för att lämna bidrag till annan organisation för sådan forskning som bedrivits av institutet.²⁹ Även merparten av institutets övriga verksamhet avvecklades, till exempel kunskapsförmedling, utredningsverksamhet och myndighetens internationella arbete. Från den 1 juli 2007 övertog Avvecklingsmyndigheten arbetsgivaransvaret från Arbetslivsinstitutet för 271 personer.

Regeringen beslutade i januari 2007 att den toxikologiskt inriktade kriterieverksamheten i Stockholm skulle inordnas i Arbetsmiljöverket. Kriterieverksamheten består av att sammanställa forskning som ska utgöra underlag för att utarbeta föreskrifter, såsom hygieniska gränsvärden för arbetsmiljön.³⁰ Samtliga fem personer som arbetade med kriterieverksamheten på Arbetslivsinstitutet i Stockholm flyttade över till Arbetsmiljöverket. Detta var det enda fallet av verksamhetsövergång vid avvecklingen av Arbetslivsinstitutet.³¹ Vidare beslutade regeringen att Arbetslivsinstitutets bibliotekssamling skulle överföras till Stockholms universitet och att Arbetslivsinstitutet skulle lämna tre miljoner kronor i bidrag till universitetet för flytten.

Regeringen beslutade i mars 2007 (med tilläggsbeslut i november 2007) att Utredningen av det framtida huvudmannskapet för företagshälsovårdsutbildningen m.m. temporärt skulle överta ansvaret för företagshälsovårdsutbildning så att utbildningarna kunde fortgå till dess att ny huvudman

²⁷ Uppdrag till Statskontoret angående utvärdering av Arbetslivsinstitutet (dnr N2005/6885/ARM) 2005-09-08.

²⁸ Återkallelse av uppdrag till Statskontoret angående utvärdering av Arbetslivsinstitutet (dnr N2006/8228/ARM) 2006-11-02.

²⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Arbetslivsinstitutet med ändring 2007-03-29.

³⁰ Intervju med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet 2008-04-03.

³¹ Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Arbetsmiljöverket och Arbetslivsinstitutet med ändring 2007-02-08.

kunde utses, dock längst till den 1 januari 2009.³² För en beskrivning av kommitténs arbete i övrigt se avsnitt 4.4.1.

3.2 Djurskyddsmyndigheten

3.2.1 *Motiv till inrättandet av Djurskyddsmyndigheten*

Djurskyddsmyndigheten inrättades 2004. Myndighetens mål har varit att säkerställa ett gott djurskydd.³³ Vid bildandet övertog Djurskyddsmyndigheten Statens jordbruksverks uppgifter avseende djurskydd enligt djurskyddslagen (1988:534) samt Centrala försöksdjursnämndens uppgifter om bland annat etisk prövning av djurförsök och stöd till forskning om alternativa metoder till djurförsök.

Regeringen föreslog i proposition 2001/02:189 att en ny djurskyddsmyndighet bör inrättas. Enligt regeringens förslag skulle myndigheten vara central myndighet för djurskyddstillsynen och därmed ha ett övergripande ansvar för djurskyddet.³⁴

3.2.2 *Beslut om avveckling och överföring av verksamhet*

Avvecklingen av Djurskyddsmyndigheten innebar att Jordbruksverket övertog alla de uppgifter som tidigare åvilade Djurskyddsmyndigheten.³⁵ 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.³⁶

Djurskyddsmyndigheten hade 48 anställda i Skara som omfattades av reglerna om verksamhetsövergång. Av dessa gick 31 anställda över till Jordbruksverket i Jönköping. Sjutton personer motsatte sig att deras anställning övergick till Jordbruksverket och sades därmed upp på grund av arbetsbrist.³⁷

³² Dir. 2007:19 och 2007:152.

³³ Förordning (2003:1125) med instruktion för Djurskyddsmyndigheten.

³⁴ *En ny djurskyddsmyndighet* (prop. 2001/02:189, bet. 2002/03: MJU5, rskr. 2002/03:98).

³⁵ Uppdrag att vidta åtgärder för att inordna djurskyddsverksamheten i Statens jordbruksverk, dnr Jo2006/3300.

³⁶ Uppdrag att vidta åtgärder för att inordna djurskyddsverksamheten i Statens jordbruksverk, dnr Jo2006/3300 och dnr Jo2007/972.

³⁷ Redovisning av uppdraget att vidta åtgärder för att inordna djurskyddsverksamheten i Statens jordbruksverk, dnr 09-902/07.

3.3 Institutet för psykosocial medicin

3.3.1 *Motiv till inrättandet av Institutet för psykosocial medicin*

Institutet för psykosocial medicin (IPM) inrättades 1980. Myndighetens uppgift har varit att bedriva och främja forskning i psykosocial medicin.³⁸

Bakgrunden till att myndigheten inrättades var att resurserna för forskning, dokumentation och information inom det psykosociala området ansågs vara otillräckliga och splittrade. Genom bildandet skulle fasta basresurser för ämnesområdet kunna säkerställas.³⁹

3.3.2 *Beslut om avveckling och överföring av verksamhet*

Regeringen gav under 2004 Statskontoret i uppdrag att utreda och föreslå andra organisationsformer än myndighetsformen för IPM.⁴⁰ Statskontoret lämnade sin rapport i december 2004, vilken därefter remissbehandlades.⁴¹ Statskontoret föreslog i rapporten att forskningsverksamheten i sin helhet skulle överföras till det ordinarie forskningsväsendet. Karolinska Institutet ansågs vara det lärosäte som skulle ligga närmast till hands att ta över forskningen. Statens folkhälsoinstitut föreslogs ta över ansvaret för sammanställning och spridning av kunskap liksom uppgiften att vara central expertfunktion på suicidområdet.

I och med avvecklingen av IPM överfördes ansvaret för all den verksamhet som bedrivits av IPM till nya huvudmän. Regeringen aviserade i vårpropositionen för 2007, i samband med förslaget om avveckling, att stressforskningsverksamheten skulle överföras till Stockholms universitet och suicidpreventionsverksamheten till Karolinska Institutet. Regeringsbeslut med uppdrag till dessa nya huvudmän att "vidta de åtgärder som behövs för att inordna verksamheten" fattades i april 2007 "med förbehåll för att riksdagen fattar beslut i erforderliga delar".⁴²

Ett erbjudande till personalen om att övergå till Stockholms universitet i enlighet med reglerna för så kallad verksamhetsövergång lämnades i maj 2007. Erbjudandet omfattade 28 personer, det vill säga personal med anställningsavtal som sträckte sig över avvecklingsdatumet.⁴³ Samtliga

³⁸ Förordning (1996:615) med instruktion för Institutet för psykosocial medicin.

³⁹ *Socialstyrelsens uppgifter och organisation m.m.* (prop. 1979/80:6, bet. 1979/80:SoU23, rskr. 1979/80:160).

⁴⁰ Regeringsbeslut dnr S2004/4603/FH, 2004-06-10.

⁴¹ *IPM:s verksamhet i ny form*, Statskontoret 2004:31.

⁴² Uppdrag att vidta åtgärder för att inordna verksamhet från Institutet för psykosocial medicin i Stockholms universitet respektive Karolinska Institutet (dnr U2007/3100/UH respektive U2007/3101/UH).

⁴³ Information till anställda vid IPM som omfattas av verksamhetsövergång till Stockholms universitet (dnr IPM 3.1-2007/0062), 2007-05-21.

bekräftade övergången. En person gick över till suicidpreventionsverksamheten vid Karolinska Institutet.

3.4 Integrationsverket

3.4.1 *Motiv till inrättandet av 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.⁴⁴

Regeringen föreslog i propositionen 1997/98:16 att en ny myndighet skulle inrättas med ett övergripande ansvar enligt ovan.⁴⁵ Regeringen föreslog vidare att myndigheten skulle ha det övergripande ansvaret för att verka för lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism samt för att stödja nyanlända invandrare i deras integration i det svenska samhället. Myndigheten föreslogs också följa och utvärdera samhällsutvecklingen mot bakgrund av samhällets etniska och kulturella mångfald.

3.4.2 *Översyn av integrationspolitiken*

Den så kallade Integrationspolitiska kommittén tillsattes i september 2005 och hade i uppdrag att göra en översyn av integrationspolitikens mål, inriktning, organisation och effektivitet.⁴⁶ En del i kommitténs uppdrag var att ”överväga hur de statliga myndigheternas ansvar för integrationspolitikens genomförande på nationella och regional nivå kan bli tydligare samt analysera Integrationsverkets roll och uppgift”. I november 2006 beslutade regeringen att kommittén skulle upphöra.⁴⁷

3.4.3 *Beslut om avveckling och överföring av verksamhet*

Avvecklingen av Integrationsverket innebar att verkets analysverksamhet och internationella arbete med integration avvecklades. I mars 2007 beslutade

⁴⁴ Förordning (1998:201) med instruktion för Integrationsverket.

⁴⁵ *Sverige framtiden och mångfalden från invandrarpolitik till integrationspolitik* (prop. 1997/98:16, bet. 1997/98:SfU6, rskr. 1997/98:68).

⁴⁶ Dir. 2005:94.

⁴⁷ Regeringsbeslut dnr Ju2006/9042/IM, 2006-11-02.

regeringen att övrig verksamhet skulle föras över från Integrationsverket till nya huvudmän.⁴⁸

Migrationsverket fick ansvar att övergripande arbeta för att det finns beredskap och kapacitet i landet att ta emot skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd, vid behov medverka vid deras bosättning samt besluta om och betala ut ersättningar för flyktingmottagande enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. I bilaga till regeringsbeslutet fick Migrationsverket vidare i uppgift att ta över databaser-na Rose, Aktiv, Motiv och BoData, dock skulle verket analysera om det fanns utrymme för samordning och effektivisering i förhållande till Migrationsverkets befintliga databas. Enligt uppgift har Migrationsverket endast tagit över databasen Rose.⁴⁹

Länsstyrelserna fick i uppgift att verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna i ett län att ta emot skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd, överlägga med kommunerna om flyktingmottagandet i ett län och inge beslutsunderlag om detta till Migrationsverket samt att följa upp introduktionen i länet. Vidare fick länsstyrelserna i uppdrag att samordna arbetet med regionala överenskommelser mellan myndigheter och kommuner med flera om mål och innehåll i introduktionen och även medverka till att lokala överenskommelser om introduktionen ingås.

Statistiska centralbyrån (SCB) fick i uppdrag att överta ansvaret för databasen för integrationsstatistik, även viss publicering och analys av statistik ingick i uppdraget. Ungdomsstyrelsen fick i uppgift att överta handläggningen av bidrag till organisationer som främjar integration. Regeringen beslutade vidare att Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet) skulle vara nationell ansvarig myndighet för Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare inom EU:s ramprogram för solidaritet och hantering av migrationsströmmar. Vidare överfördes Integrationsverkets bibliotek till Mångkulturellt centrum i Botkyrka.⁵⁰

Av Integrationsverkets cirka 120 anställda gick 72 över till Avvecklingsmyndigheten.⁵¹ Elva personer som hade tillsvidareanställning på Integrationsverket fick anställning på Migrationsverket enligt reglerna om verksamhetsövergång. Tre personer från Integrationsverket fick anställning hos Ungdomsstyrelsen medan SCB gav en person från Integrationsverket möjlighet till anställning i enlighet med reglerna om verksamhetsövergång. Däremot övertog inte Svenska ESF-rådet någon personal.

⁴⁸ Regeringsbeslut dnr IJ2007/366/IM, 2007-03-08.

⁴⁹ Uppgift från Migrationsverket 2008-06-03.

⁵⁰ Avrapportering av uppdrag, Integrationsverket (dnr INT-19-07-1135), 2007-06-29.

⁵¹ Delrapport om och budget för avveckling av Integrationsverket, Avvecklingsmyndigheten för Integrationsverket, 2007-06-29.

Länsstyrelserna ansåg att de uppgifter man fick ansvar för i och med avvecklingen av Integrationsverket var helt nya och att det således inte var fråga om verksamhetsövergång. Det var också regeringens uppfattning så som det kom till uttryck i direktiven till Avvecklingsmyndigheten. Där anges att regeringen beslutat att uppdra åt berörda myndigheter att "skapa en organisation för att ta över vissa av Integrationsverkets myndighetsuppgifter" medan regeringen beslutat att uppdra åt länsstyrelserna att "förbereda sin organisation för vissa nya uppgifter".⁵² Resultatet av förhandlingarna blev att ingen personal gick över till länsstyrelserna genom verksamhetsövergång.

3.5 Nämnden för offentlig upphandling

3.5.1 *Motiv till inrättandet av Nämnden för offentlig upphandling*

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) bildades 1993. Myndighetens huvudsakliga uppgift har varit att utöva tillsyn över den offentliga upphandlingen.⁵³

I proposition 1992/93:88 om offentlig upphandling slog regeringen fast att det finns behov av en ny myndighet som särskilt bevakar upphandlingsområdet och har tillsyn över att upphandlingslagens regler följs och kan följas.⁵⁴ Regeringen föreslog därför att en ny myndighet skulle inrättas.

3.5.2 *Beslut om avveckling och överföring av verksamhet*

Regeringen tillsatte i juni 1998 en utredning för att bland annat "utreda organisationen av Nämnden för offentlig upphandling och vilken roll samt vilka uppgifter nämnden bör ha i framtiden med hänsyn till behovet av tillsyn av offentlig upphandling".⁵⁵ Utredningen, den så kallade Upphandlingskommittén, föreslog i sitt betänkande bland annat att NOU och Konkurrensverket skulle slås samman för att bilda en ny myndighet. Den nya myndighetens tillsynsverksamhet över offentlig upphandling skulle utökas betydligt med bland annat nya resurser.⁵⁶ Betänkandet remissbehandlades. Regeringen konstaterade i propositionen *Ändringar i lagen om offentlig*

⁵² Dir. 2007:34.

⁵³ Förordning (1993:98) med instruktion för Nämnden för offentlig upphandling.

⁵⁴ *Offentlig upphandling* (prop. 1992/93:88, bet. 1992/93:FiU5, rskr.1992/93:120).

⁵⁵ Regeringen beslutade i juni 1998 att tillkalla en särskild utredare (dir. 1998:58). I maj 1999 beslutade regeringen (dir. 1999:34) att utredningen skulle bedrivas som en parlamentariskt sammansatt kommitté.

⁵⁶ *Effektivare offentlig upphandling för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt* (SOU 1999:139).

*upphandling m.m.*⁵⁷ att det inte fanns tillräckliga skäl att överföra NOU:s uppgifter till Konkurrensverket. Trots att riksdagen i ett tillkännagivande förordade en förnyad prövning av ställningen för NOU i samband med utredningen om myndighetsstrukturen när det gäller konsument- och konkurrensfrågor tog inte den dåvarande regeringen upp frågan på nytt.⁵⁸

Regeringen föreslog en avveckling av NOU i vårpropositionen för 2007. Avvecklingen av NOU innebar att all verksamhet överfördes till Konkurrensverket. Verket fick i december 2006 i uppdrag att vidta åtgärder för att inordna NOU:s verksamhet ”med förbehåll för att riksdagen fattar beslut i erforderliga delar”.⁵⁹ I beslutet angavs datumet för inordnande till den 1 juli 2007. Regeringen gav i mars 2007 NOU i uppdrag att genomföra avvecklingen och samma dag gavs Konkurrensverket i uppdrag att överta utestående avvecklingsfrågor efter avvecklingstidpunkten.⁶⁰ I bägge besluten angavs att inordnandetidpunkten senarelagts till den 1 september 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.^{61 62} Fyra personer bekräftade övergången och tre personer motsatte sig den.⁶³

⁵⁷ Prop. 2001/02:142, bet. 2001/02:FiU12, rskr. 2001/02:324.

⁵⁸ Bet. 2001/02:FiU12, rskr. 2001/02:324.

⁵⁹ Uppdrag att vidta åtgärder för att inordna Nämnden för offentlig upphandlings verksamhet i Konkurrensverket (dnr N2006/11640/NL) 2006-12-21.

⁶⁰ Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende NOU respektive Konkurrensverket 2007-03-15.

⁶¹ Prop. 2006/07:100, bet.2006/07:FiU21, rskr. 2006/07:222 och bet. 2006/07:KU22, rskr. 2006/07:223.

⁶² I enlighet med 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

⁶³ Konkurrensverkets uppdrag att vidta åtgärder för att inordna Nämndens för offentlig upphandling (NOU) verksamhet i Konkurrensverket (dnr 745/2006).

4 Avveckling av fem myndigheter

I följande kapitel beskrivs beslutsprocessen för avvecklingen av Arbetslivsinstitutet, Djurskyddsmyndigheten, Integrationsverket, Institutet för psykosocial medicin (IPM) och Nämnden för offentlig upphandling (NOU). Därefter beskrivs hur själva avvecklingen gick till och dess konsekvenser för verksamheten. Sist följer en redovisning av de finansiella konsekvenserna av respektive avveckling. För en översikt av beslutsprocessen för avvecklingen av samtliga granskade myndigheter, se bilaga 1.

4.1 Beslutsprocessen

Våra utgångspunkter i granskningen av beslutsprocessen är de bestämmelser om ärendens beredning som finns i regeringsformen och riksdagsordningen. Propositionshandboken och Regeringskansliets riktlinjer för arbetet med organisations- och strukturförändringar betonar vikten av att problem- och konsekvensanalyser görs inför beslut. Regeringskansliets riktlinjer anger att det är regeringens uppgift att ange mål, riktlinjer och ramar för en strukturförändring samt att ställning bör tas till hur och när uppföljning ska ske.

Vi har gjort följande väsentliga iakttagelser:

- Problem- och konsekvensanalys har inte i samtliga fall upprättats *inför* beslut enligt propositionshandboken och Regeringskansliets riktlinjer.
- Remissbehandling har inte genomförts i samtliga fall och därmed har inte regeringsformens beredningskrav följts *inför* beslut om avveckling.
- Konsekvenserna har i några fall redovisats *efter* att beslutet om avveckling fattats. I två fall genomfördes hearingar och möjlighet till skriftliga synpunkter för externa intressenter. För Arbetslivsinstitutet gavs ingen sådan möjlighet.
- För NOU och IPM har regeringsformens beredningskrav och Regeringskansliets riktlinjer följts i beslutsprocessen (förutom uppföljning/utvärdering enligt nedan).
- Regeringen har med ett undantag inte beslutat om uppföljning eller utvärdering i förhållande till syftet med organisationsförändringen och av hur arbetet med avvecklingen genomförts.
- De ansvariga departementen har med ett undantag inte gjort några särskilda analyser av om, och i så fall hur, organisationsförändringarna påverkar måluppfyllelsen för respektive politikområde.

- Regeringen har inte i samtliga fall närmare preciserat syftet med avvecklingen vid beslutstillfället.

4.1.1 Regeringens förslag till riksdagen om avveckling

Arbetslivsinstitutet, Djurskyddsmyndigheten och Integrationsverket

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2007 flera organisationsförändringar, bland annat avveckling av Arbetslivsinstitutet, Djurskyddsmyndigheten och Integrationsverket. Regeringen angav som syfte med avvecklingarna av Arbetslivsinstitutet, Djurskyddsmyndigheten och Integrationsverket att "effektivisera den statliga administrationen". Vidare angavs som syfte för Arbetslivsinstitutet och Integrationsverket även att arbetet skulle bedrivas effektivare och kraftfullare samt för Arbetslivsinstitutet dessutom att minska byråkratin.⁶⁴ Vad gäller Djurskyddsmyndigheten angavs som ytterligare syfte att arbetet skulle bedrivas mer kostnadseffektivt.⁶⁵

Avvecklingen av Djurskyddsmyndigheten föreslogs inte för riksdagen som ett formellt förslag då myndigheten inte hade inrättats genom riksdagsbeslut.

Regeringen har inte lämnat någon närmare definition av till exempel "minskad byråkrati" och "effektivare och kraftfullare arbete", inte heller har de berörda departementen vid våra intervjuer kunnat närmare precisera begreppen och därmed syftena med avvecklingarna. För Djurskyddsmyndigheten lämnade dock regeringen mer preciserade skrivningar om syftet med avvecklingen i budgetpropositionen för 2008, det vill säga ett år senare.

Regeringen redovisade därmed skälen för sitt förslag om avveckling av Arbetslivsinstitutet och Integrationsverket till riksdagen i enlighet med riksdagsordningen.⁶⁶ Däremot redovisades inte ärendenas beredning.

För Djurskyddsmyndighetens verksamhet angavs ny huvudman redan i budgetpropositionen: "För att målet ett gott djurskydd skall kunna uppfyllas med bibehållen hög kvalitet kommer vid avvecklingen verksamhetsområdet djurskydd att inordnas under Jordbruksverket." Till skillnad mot Arbetslivsinstitutet och Integrationsverket avvecklades ingen del av den befintliga myndighetsverksamheten.

För Arbetslivsinstitutet gavs motiveringen att det är regeringens bedömning att "forskning inom arbetslivsområdet är fortsatt viktig, men för att säkra kvaliteten skall forskning med sådan inriktning fortsättningsvis bedömas av forskningsfinansiärer i konkurrens på sedvanligt sätt".

⁶⁴ Prop. 2006/07:1 utg.omr. 14 s. 24, bet. 2006/07:AU5, rskr. 2006/07:87–88 samt prop. 2006/07:1 utg.omr. 13 s. 34, bet. 2006/07:AU5, rskr. 2006/07:87–88.

⁶⁵ Prop. 2006/07:1 utg.omr. 23 s. 50, bet. 2006/07:MJU2, rskr. 2006/07:67.

⁶⁶ 3 kap. riksdagsordningen (1974:153).

4.1.2 *Regeringens beredning av beslutet om avveckling*

Några särskilda beslutsunderlag eller konsekvensanalyser upprättades inte av regeringen inför beslutet om avveckling av Djurskyddsmyndigheten, Arbetslivsinstitutet och Integrationsverket och därefter förslag till riksdagen i budgetpropositionen vad gäller de två sistnämnda. Därmed genomfördes inte heller någon remissbehandling.

Institutet för psykosocial medicin och Nämnden för offentlig upphandling

Vid avvecklingen av IPM samt NOU såg beslutsprocessen annorlunda ut. Regeringen föreslog i 2007 års ekonomiska vårproposition (på tilläggsbudget) att såväl IPM som NOU skulle avvecklas med avvecklingsdatum den 1 oktober respektive den 1 september 2007.⁶⁷

I vårpropositionen 2007 angav regeringen som skäl för avvecklingen av IPM: "Eftersom forskning varit IPM:s huvudsakliga uppgift har det funnits skäl att överväga andra organisationsformer för verksamheten än myndighetens." IPM:s huvudsakliga verksamhet skulle överföras till Stockholms universitet, och den del av verksamheten som i samverkan med Stockholms läns landsting bildar Nationellt centrum för suicidprevention och prevention av psykisk ohälsa skulle inordnas i Karolinska Institutet.

Vidare angav regeringen i vårpropositionen 2007 att NOU:s verksamhet skulle slås samman med Konkurrensverkets verksamhet. Som skäl för regeringens förslag angavs att tillsynen av den offentliga upphandlingen borde effektiviseras och utvecklas. Regeringen hänvisade till förslaget i Upphandlingskommitténs betänkande och delade kommitténs bedömning att en sammanslagning skulle bidra till att tillsynen över offentlig upphandling fick en ökad tyngd och blev mindre sårbar. Vidare bedömdes att ett samgående skulle vara utvecklande för konkurrens- och upphandlingsfrågorna och också borde leda till att kvaliteten i verksamheten höjs. Enligt uppgift var ett viktigt skäl till avvecklingen, utöver samordningsvinsterna med Konkurrensverkets verksamhet, att NOU med sina begränsade resurser hade en mycket sårbar verksamhet.⁶⁸

För såväl IPM som NOU hade besluten om avveckling och överflyttning av verksamheten föregåtts av utredningar som remissbehandlats.

4.1.3 *Riksdagens behandling*

Vid riksdagens behandling av budgetpropositionen och dess förslag om avveckling av Arbetslivsinstitutet och Integrationsverket, liksom regeringens avsiktsförklaring om avveckling av Djurskyddsmyndigheten, ställde sig de

⁶⁷ Prop. 2006/07:100 s. 195 respektive s. 186–187, bet. 2006/07:FiU21, rskr. 2006/07:222.

⁶⁸ Uppgift från telefonsamtal med företrädare för Finansdepartementet 2008-03-28.

berörda utskotten bakom regeringens förslag. För Djurskyddsmyndigheten gjordes tillägget att miljö- och jordbruksutskottet förutsatte att regeringen skulle återkomma om organisation och resurser för det fortsatta djurskyddsarbetet i samband med vårpropositionen.

Vid arbetsmarknadsutskottets behandling av budgetpropositionen konstaterade utskottet att den forskning som bedrevs vid Arbetslivsinstitutet var värdefull och att forskningen inom arbetslivsområdet var fortsatt viktig.⁶⁹ Samtidigt gjorde arbetsmarknadsutskottet samma bedömning som regeringen, att forskningen fortsättningsvis borde bedömas av forskningsfinansiärer på sedvanligt sätt. Utskottet påpekade att det var angeläget att finna vägar som underlättade övergången av verksamhet och konstaterade att ett arbete pågick med att pröva möjligheten att överföra vissa verksamheter till annan huvudman eller myndighet.

Vidare välkomnade arbetsmarknadsutskottet regeringens förslag till ny organisation av integrationspolitiken då utskottet såg mycket allvarligt på bristerna i den förda integrationspolitiken.⁷⁰ Utskottet bedömde att avvecklingen av Integrationsverket skulle kunna ske på ett sådant sätt att värdefulla uppgifter inom integrationspolitiken inte skulle falla bort. Utskottet konstaterade att Riksrevisionen vid upprepade tillfällen påtalat otydligheter i Integrationsverkets uppdrag, något som även socialförsäkringsutskottet tidigare uppmärksammat.⁷¹

I samband med riksdagens behandling av budgetpropositionen lämnades två granskningsanmälningar till konstitutionsutskottet angående regeringens beredning av avveckling av Arbetslivsinstitutet respektive Djurskyddsmyndigheten. Se vidare avsnitt 2.1.2.

Vad beträffar förslagen i vårpropositionen 2007 om Institutet för psykosocial medicin och Nämnden för offentlig upphandling godkände riksdagen i juni 2007 avvecklingarna. I sitt yttrande tillstyrkte socialutskottet regeringens förslag om avveckling av IPM men underströk samtidigt betydelsen av att förutsättningar skapas för att vidmakthålla en expertfunktion för suicidprevention.⁷²

4.1.4 Regeringskansliets beredning av avvecklingens genomförande

Vid avvecklingarna av Arbetslivsinstitutet och Integrationsverket lät de berörda departementen genomföra analyser av *hur* förändringarna skulle genomföras efter att regeringen föreslagit avveckling av myndigheterna i

⁶⁹ Bet. 2006/07:AU1 och bet. 2006/07:AU5, rskr. 2006/07:87–88.

⁷⁰ Bet. 2006/07:AU1 och bet. 2006/07:AU5, rskr. 2006/07:87–88.

⁷¹ Bet. 2005/06:SfU2, rskr. 2005/06:68–70.

⁷² Yttr. SoU3y, bet. 2006/07:FiU2, rskr. 2006/07:222.

budgetpropositionen.⁷³ För Djurskyddsmyndigheten genomförde regeringen en motsvarande analys efter att regeringen redovisat sin avsikt att avveckla myndigheten.⁷⁴ För Arbetslivsinstitutet uppdrogs åt en arbetsgrupp inom departementet att utarbeta förslag medan externa analyser gjordes i de två andra fallen.

Vad gäller IPM och NOU genomfördes inga ytterligare utredningar av avvecklingarnas genomförande inom departementen. På regeringens uppdrag lämnade dock Konkurrensverket i februari 2007 en rapport med förslag på vilken verksamhet och vilka resurser som skulle föras över från NOU till Konkurrensverket.⁷⁵ Rapporten behandlar de två myndigheternas uppdrag samt utvecklingsområden, till exempel hur man skulle uppnå synergieffekter med sammanslagningen.⁷⁶ IPM gjorde på eget initiativ en analys av vilken ny huvudman inom högskoleväsendet som vore lämplig och kontaktade berörda, i första hand Stockholms universitet och Karolinska Institutet. Departementet deltog inte i analysarbetet men hade löpande kontakt med IPM i frågan.

Analys av avvecklingarnas genomförande

I analysuppdragen för Arbetslivsinstitutet, Djurskyddsmyndigheten och Integrationsverket ingick att bedöma vilka verksamheter som kunde avvecklas respektive föras över till annan myndighet eller huvudman. I två av fallen ingick också att pröva det statliga åtagandet (beträffande djurskydd respektive för de olika verksamheter som bedrevs vid Integrationsverket). Vidare skulle personalkonsekvenser bedömas i samtliga fall och för Arbetslivsinstitutet och Integrationsverket även anslagsmässiga konsekvenser.

I uppdragsbeskrivningen avseende Djurskyddsmyndigheten tydliggjordes att målsättningen med förslaget var att ett gott djurskydd skulle kunna uppfyllas med bibehållen hög kvalitet. Jordbruksverket omnämndes som möjlig övertagande myndighet, men även annan myndighet eller huvudman var möjlig att föreslå. Därigenom skiljde sig uppdraget från texten i budgetpropositionen i vilken det angavs att verksamheten skulle inordnas i Jordbruksverket.

⁷³ Arbetsmarknadsdepartementet, dir. 2007:42, samt Integrations- och jämställdhetsdepartementet, dir. 2007:34.

⁷⁴ Jordbruksdepartementet dnr Jo2006/3084.

⁷⁵ Konkurrensverkets uppdrag att vidta åtgärder för att inordna NOU:s verksamhet i Konkurrensverket, Konkurrensverket (dnr 745/2006 aktbilaga 2), 2007-02-28.

⁷⁶ Konkurrensverkets uppdrag att vidta åtgärder för att inordna NOU:s verksamhet i Konkurrensverket, Konkurrensverket (dnr 745/2006 aktbilaga 5), 2007-08-31.

Remissbehandling av analyserna

Jordbruks- respektive Integrations- och jämställdhetsdepartementet anordnade i januari 2007 varsin hearing med berörda aktörer om förslagen i de externa analyserna och med möjlighet att lämna skriftliga synpunkter. Arbetsmarknadsdepartementet anordnade i december ett möte, dock endast för berörda departement i Regeringskansliet. Frågan om genomförandet av Arbetslivsinstitutets avveckling har således inte beretts med berörda myndigheter eller organisationer. Enligt Arbetsmarknadsdepartementet berodde det dels på att det inte var så omfattande verksamhet som skulle överföras, dels att departementet hade vissa kontakter med intressenter under analysarbetet och under Statskontorets tidigare utredningsarbete (se avsnitt 3.1.3).⁷⁷

Vi har noterat att Djurskyddsmyndigheten lämnade ett mycket kritiskt remissyttrande där myndigheten bland annat vände sig mot den bristfälliga beredningen av avvecklingsbeslutet och ett flertal slutsatser i den externa analysen.

Analys av organisationsförändringarna i förhållande till mål

Departementen har inte – med ett undantag – gjort några särskilda analyser av om, och i så fall hur, organisationsförändringarna påverkar måluppfyllelsen för de av riksdagen beslutade målen för respektive politikområde. Jordbruksdepartementet genomförde enligt uppgift ett internt analysarbete för målformuleringarna vilket inkluderade en analys av hur måluppfyllelsen skulle kunna påverkas. I övriga fall har det bland annat framförts att verksamheten i flera fall i sin helhet har överförts till nya huvudmän, vilket skulle innebära en oförändrad måluppfyllelse. För Integrationsverket, där delar av verksamheten utgår, har Integrations- och jämställdhetsdepartementet konstaterat att målen för integrationspolitiken gäller oavsett organiseringen av politikens genomförande och att målen huvudsakligen uppfylls genom insatser inom andra politikområden till exempel arbetsmarknads- och utbildningspolitiken.⁷⁸ För Arbetslivsinstitutet, där också verksamhet avvecklats, hänvisar departementet till att endast knappt 20 procent av arbetslivsforskningen har utförts vid institutet samt att avsikten är att få en bättre forskning genom att konkurrensutsätta den. Vad gäller Integrationsverket och IPM har departementen påtalat svårigheterna med styrning och uppföljning av verksamheter som påverkar flera politikområden.

⁷⁷ Intervju med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet 2008-04-03.

⁷⁸ Uppgift från Integrations- och jämställdhetsdepartementet 2008-06-12.

4.1.5 Regeringens beslut om avveckling

Regeringen fattade i mars 2007 beslut om nya huvudmän för de uppgifter som överfördes från Djurskyddsmyndigheten och Integrationsverket. För dessa skiljer sig regeringens beslut om utformning och överflyttning av de fortsatta verksamheterna delvis från de förslag som fördes fram i de externa analyserna. För Integrationsverket blev det mer omfattande förändringar i förhållande till analysen. För Arbetslivsinstitutet beslutade regeringen om avveckling i regleringsbrevet för 2007. Regeringen fattade under våren beslut i enlighet med förslagen i analysen som utarbetades inom departementet, bland annat om överföring av kriterieverksamheten och företagshälsovårdsutbildningarna.

För IPM och NOU lämnades förhandsbesked om avvecklingen i respektive regleringsbrev för 2007 vilket senare bekräftades genom särskilda regleringsbeslut.

Uppföljning/utvärdering

Regeringen har – med undantag av Djurskyddsmyndigheten – inte beslutat om uppföljning eller utvärdering i förhållande till syftet med organisationsförändringen och av hur arbetet med avvecklingen genomförts. Regeringskansliets riktlinjer anger bland annat att när regering och riksdag fattar beslut om en organisations- eller strukturförändring bör också ställning tas till hur och när uppföljningen i genomförandeskedet ska ske.⁷⁹

För Jordbruksverket har regeringen gett myndigheten i uppdrag att under 2008 lämna en ekonomisk och verksamhetsinriktad rapportering av hur djurskyddsverksamheten inordnats i Jordbruksverket.⁸⁰ Motsvarande återrapporteringskrav hade Jordbruksverket också i regleringsbrevet 2007, vilket redovisades i myndighetens årsredovisning. Utifrån dessa redovisningar bedömer Jordbruksdepartementet att en analys kan genomföras av om syftet med avvecklingen av Djurskyddsmyndigheten har uppnåtts.⁸¹

4.2 Avvecklingen och dess konsekvenser för verksamheten

Vår utgångspunkt i granskningen av avvecklingsfasen är att budgetlagen, myndighetsförordningen och förvaltningslagen ställer krav på effektivitet i myndigheternas verksamhet, vilka är tillämpliga såväl i den löpande verksamheten som i avvecklingsprocessen.

⁷⁹ Riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar inom staten, Regeringskansliet 2003 med supplement (Regeringskansliet 2007).

⁸⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Statens jordbruksverk.

⁸¹ Uppgift från Jordbruksdepartementet 2008-06-13.

Vi har gjort följande väsentliga iakttagelser:

- Samtliga avvecklade myndigheter anser att avvecklingstiden var alltför kort och att avvecklingen var tidskrävande.
- För Djurskyddsmyndigheten, Integrationsverket och NOU blev det särskilt svårt att bedriva löpande verksamhet samtidigt som avvecklingsåtgärder måste vidtas.
- Det har funnits olika syn bland de avvecklade myndigheterna på hur den ordinarie verksamheten ska bedrivas under avvecklingsperioden, det vill säga om verksamhet ska bedrivas till sista verksamhetsdag eller om avvecklingen ska vara slutförd vid detta datum. Med undantag av Arbetslivsinstitutet bedrev de avvecklade myndigheterna ordinarie verksamhet fram till upphörandet.
- Förseningar eller produktivitetssnålning har uppstått för överförd verksamhet från Djurskyddsmyndigheten, Integrationsverket och IPM. I två av fallen har det inte gått att utläsa om dessa beror på avvecklingen men vad gäller Djurskyddsmyndigheten var förseningen en direkt konsekvens av avvecklingen.
- Tidpunkt för uppsägningar av personal har varierat, beroende på när beslut om avveckling respektive om nya huvudmän har fattats. Vad gäller Integrationsverket skedde uppsägningarna på myndighetens sista verksamhetsdag.
- Företrädare för Djurskyddsmyndigheten, Integrationsverket och IPM upplevde att regeringens beslut kom sent i avvecklingsprocessen. Vad gäller Arbetslivsinstitutet bedömer myndigheten att styrningen varit ryckig och att en del av regeringens beslut kom sent.
- Behov av stöd och vägledning i avvecklingsarbetet har framförts av Arbetslivsinstitutet, IPM och NOU.
- Kompetensförlust har förekommit då ekonomiadministrativa nyckelpersoner på den avvecklande myndigheten har slutat i förtid, detta gäller bland annat Djurskyddsmyndigheten och Integrationsverket.
- Företrädare för länsstyrelseorganisationen har framfört att det funnits brister i informationen vid överföringen av arbetsuppgifter från Integrationsverket.
- Någon systematisk och sammanhållen hantering av överlåtelse av hyresavtal inom staten har inte funnits. För Arbetslivsinstitutet, Integrationsverket och NOU har man genom uppsökande verksamhet, personliga kontakter och rena tillfällen lyckats hitta nya statliga hyresgäster till löpande hyresavtal. Därigenom har besparingar kunnat göras.

- Det har funnits felaktigheter kring beslut som fattats under avvecklingsarbetet, gällande avyttring av laboratorieutrustning för Arbetslivsinstitutet och överföring av Integrationsverkets bibliotek.

4.2.1 Regeringens styrning

Arbetslivsinstitutet fick i regleringsbrevet för 2007 i uppdrag att avveckla verksamheten, att bedriva kriterieverksamhet samt att göra det möjligt för pågående företagshälsovårdsutbildning att fortsätta. Arbetslivsinstitutets verksamhet skulle i princip avvecklas helt.

Den formella styrningen har av Arbetslivsinstitutet upplevts som ryckig. Myndigheten saknade en sammanhållen bild av vad som skulle hända med verksamhetens olika delar, vilket man anser försvårade planeringen av avvecklingen. Preciseringsen av uppdraget skedde sedan etappvis via ändringar i regleringsbrevet; totalt ändrades regleringsbrevet sex gånger under avvecklingsperioden.⁸² Till exempel fattade regeringen beslut om huvudmän för den verksamhet som skulle finnas kvar vid två tillfällen, och beslut om ny huvudman för företagshälsovårdsutbildningarna dröjde till mars 2007.

Ytterligare exempel på problem som uppstod var att Arbetslivsinstitutet till en början saknade bemyndigande att fatta beslut för tiden efter avvecklingstidpunkten. Avsaknaden av bemyndigande innebar att Arbetslivsinstitutet under denna tid inte kunde bevilja tjänstledigheter med lön under uppsägningstiden för arbete hos annan arbetsgivare, vilket Arbetslivsinstitutet menar i flera fall skulle ha kunnat ge möjlighet till senare anställning vid universitet eller högskola.⁸³ Regeringen gav dock Arbetslivsinstitutet ett sådant bemyndigande genom en ändring av regleringsbrevet den 25 januari 2007. Vidare har det framkommit att uppdraget att betala ut medel till arbetsmarknadens parter drogs in från och med 2007, men departementet beaktade inte att detta ledde till att de retroaktiva bidragen för 2006 togs bort. Först efter riksdagens godkännande och regeringens beslut den 20 juni 2007 kunde Arbetslivsinstitutet utbetala medlen, vilket innebar mycket kort om tid innan avvecklingsdatumet.⁸⁴ Arbetsmarknadsdepartementet hade dock enligt uppgift i förväg informerat såväl Arbetslivsinstitutet som Riksgäldskontoret om det kommande beslutet i syfte att förbereda utbetalningen.

⁸² Ändringar i regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Arbetslivsinstitutet: 25 januari, 8 februari, 22 mars, 29 mars, 14 juni och 20 juni 2007.

⁸³ Intervju med företrädare för Arbetslivsinstitutet 2008-04-28, *Avveckling av ALI – Slutrapport* (dnr 2006-0704).

⁸⁴ Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Arbetslivsinstitutet, 2007-06-20.

Även Djurskyddsmyndigheten upplevde att den formella beslutsprocessen släpade efter den informella och att de ekonomiska förutsättningarna var oklara. Tilldelade medel för andra halvåret 2007 beslutades i en regleringsbrevsändring först i slutet av juni 2007. Jordbruksverket arbetade utifrån befintliga beslut och indikationer i avvaktan på detta. Den verksamhet som Djurskyddsmyndigheten bedrivit i Skara flyttades över till Jordbruksverket i Jönköping. I regleringsbrevet angav regeringen vad avvecklingskostnaderna fick uppgå till, och Jordbruksverket fick i uppdrag att särredovisa avvecklingskostnaderna.⁸⁵

IPM upplevde att regeringsbesluten kom sent i avvecklingsprocessen. Regeringen fastställde först i slutet av september anslagsfördelningen mellan Stockholms universitet och Karolinska Institutet. Regeringsbeslut om hur överföringen skulle ske, var verksamheten skulle placeras och finansiering fattades i mitten av september 2007, det vill säga en halv månad före avvecklingsdatumet.⁸⁶

Regeringen har för de granskade nedläggningarna inte tillfört några extra resurser för avveckling och överföring av verksamhet. Däremot har medel tilldelats avvecklingsmyndigheterna.

4.2.2 Verksamheten under avvecklingsfasen

Verksamhetsuppdrag och tidsaspekter

En utgångspunkt för verksamheten under avvecklingsfasen, enligt vad som framgår i kapitel 2, är att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt genom att verksamhetsuppdraget är tydligt och att tidsmässiga förutsättningar finns för att genomföra en effektiv avveckling.

Arbetslivsinstitutet gjorde bedömningen att för att man skulle hinna avveckla till halvårsskiftet 2007 behövde i princip all ordinarie verksamhet avslutas under första kvartalet 2007. Detta innebar att de tre sista månaderna nästan uteslutande ägnades åt avvecklingen.⁸⁷ Tiden för avveckling har bedömts som otillräcklig, och enligt institutet har tidsbristen stått i konflikt med de krav som ställs på statlig verksamhet, bland annat affärsmässighet. Vidare efterfrågade departementet olika typer av kunskapsunderlag från Arbetslivsinstitutet, vilket tog tid i anspråk. Enligt uppgift från Arbetslivsinstitutet innebar den korta tiden för avveckling även ett stort produktionsbortfall under avvecklingsfasen.⁸⁸ Eftersom flera inom den administrativa

⁸⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Statens jordbruksverk 2007-06-28.

⁸⁶ Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende IPM 2007-09-13.

⁸⁷ Arbetslivsinstitutets årsredovisning för 2007, s. 3.

⁸⁸ Uppgift från Arbetslivsinstitutet 2008-06-17.

funktionen lämnade myndigheten redan i början av året var Arbetslivsinstitutets administration särskilt ansträngd.

Djurskyddsmyndigheten upplevde att det var svårt att bedriva avveckling parallellt med övrig verksamhet. Myndigheten hade fortfarande kvar sitt ordinarie uppdrag som kontrollmyndighet och delvis nya regeringsuppdrag.⁸⁹ Vid våra intervjuer har det framförts att det var ont om tid för avvecklingen, från såväl Jordbruksdepartementet som Djurskyddsmyndigheten och Jordbruksverket. Myndigheterna har också framfört att avveckling och inordnande varit tidskrävande.

Djurskyddsverksamheten fick stå tillbaka som en konsekvens av uppdraget att avveckla den egna verksamheten. Av tidsskäl var Djurskyddsmyndigheten tvungen att göra en strikt prioritering av uppdragen. Generellt prioriterades arbetet med regeringsuppdrag vilket skedde i samråd med departementet, därefter prioriterades skyldigheter enligt förvaltningslagen såsom hantering av inkomna ärenden och efter det kom annat arbete som bedömdes som angeläget, till exempel föreskriftsarbetet.⁹⁰ Vissa förseningar uppstod för Djurskyddsmyndigheten, bland annat begärde myndigheten förlängning av rapportering av vissa regeringsuppdrag. Dessa redovisades senare av Jordbruksverket.

Situationen försvårades av att personalstyrkan minskade – särskilt drabbad blev ekonomiverksamheten. För att hantera situationen fick Djurskyddsmyndigheten stöd från Jordbruksverket och, i ekonomiarbetet, från Kammarkollegiet.

Även Jordbruksverket tvingades prioritera när verksamheten överfördes, särskilt fokuserade man på de ärenden som kunde behöva snabb hantering.⁹¹

Likaså upplevde IPM att tiden för att genomföra avvecklingen var kort. Regeringen lämnade förslag till riksdagen om avveckling i vårpropositionen för 2007 och riksdagen godkände avvecklingen i juni 2007. IPM fick förbereda avvecklingen innan det formella beslutet hade fattats. Ett erbjudande till personalen om att övergå till Stockholms universitet lämnades i maj 2007.⁹²

Vad gäller Integrationsverket bedrevs verksamhet i stort fram till avvecklingsdatumet. Myndigheten hade i regleringsbrevet för 2007 tilldelats ett flertal ordinarie uppgifter, både beträffande analysverksamhet och myndighetsutövande verksamhet.⁹³ Enligt uppgift från Integrationsverket var det svårt att utöva ordinarie verksamhet, hantera den stora inströmningen av flyktingar och samtidigt förbereda avveckling och överföring av verksamhet.

⁸⁹ Intervju med företrädare för Djurskyddsmyndigheten 2008-03-27.

⁹⁰ Intervju med företrädare för Djurskyddsmyndigheten 2008-03-27.

⁹¹ Intervju med företrädare för Statens jordbruksverk 2008-03-25.

⁹² Information till anställda vid IPM som omfattades av verksamhetsövergång till Stockholms universitet (dnr IPM 3.1-2007/0062), 2007-05-21.

⁹³ Intervju med företrädare för Integrationsverket 2007-11-22.

Givet denna situation bedömde myndighetens ledning att det var svårt att säga upp personal och den enda uppsägningsomgång som genomfördes skedde på Integrationsverkets sista verksamhetsdag.⁹⁴ Även förhandlingar om så kallad verksamhetsövergång till länsstyrelserna fördröjde uppsägningarna (se avsnitt 4.2.5). Den ekonomiadministrativa verksamheten påverkades också av att myndighetens ekonomer lämnade verket under våren och man fick ta in konsult hjälp för de kvarvarande uppgifterna.

Vid avvecklingen av NOU upplevde NOU:s kansli att det var svårt att förena ordinarie verksamhet med de åtgärder som var nödvändiga inför avvecklingen. Därutöver fanns behov av att medverka i Konkurrensverkets arbete med att förbereda inordnandet. Sammantaget upplevde kansliet att det var mycket arbete under avvecklingsperioden. Kansliet hade svårt att få hjälp och stöd från de statliga expertmyndigheterna i avvecklingsarbetet och den knappa tiden bidrog till svårigheterna. Ett särskilt problem blev arkivfrågorna där kansliet också upplevde att man fick otydliga besked från Riksarkivet.

Produktion under avvecklingen samt överföring av verksamhet

För överförd verksamhet från Djurskyddsmyndigheten, IPM och Integrationsverket har det förekommit förseningar eller produktivitetssänkningar under avvecklingsfasen.

Djurskyddsmyndigheten fick – på grund av tidsbrist – prioritera bort en planerad länsstyrelserrevision och Jordbruksverket genomförde inte någon länsstyrelserrevision under andra halvåret 2007. Detta innebär att revisionen av samtliga länsstyrelser kommer att ta totalt fyra år i stället för planerade tre.⁹⁵ Djurskyddsmyndigheten hann inte heller slutföra allt föreskriftsarbete, vilket innebär att Jordbruksverket fick ta över en del av arbetet.⁹⁶

Enligt IPM bedöms inte avveckling och överföring till ny huvudman nämnvärt ha påverkat kärnverksamheten. Vad gäller publikationsverksamheten har vi funnit att antalet publikationer under 2007 sjunkit i förhållande till tidigare år.⁹⁷ Bedömningen från Stressforskningsinstitutet är att detta inte är en konsekvens av avvecklingen utan att utfallet påverkas av när i tiden publikationer publiceras.

Det har framkommit att det uppstod förseningar i arbetet med att ordna boende i kommuner i samband med Integrationsverkets avveckling.⁹⁸ I augusti tog Migrationsverket upp bristen på introduktionsplatser i den

⁹⁴ Intervju med företrädare för Integrationsverket 2007-11-22.

⁹⁵ Årsredovisning för Statens jordbruksverk 2007 s. 12.

⁹⁶ Intervju med företrädare för Djurskyddsmyndigheten 2008-03-27.

⁹⁷ IPM:s årsredovisning för 2007 samt skriftliga uppgifter från Stressforskningsinstitutet 2008-03-11 och NASP 2008-03-28.

⁹⁸ Telefonintervju med företrädare för Migrationsverket 2007-11-30.

samverkansdelegation som finns med länsstyrelser med fler, vilket ledde till att antalet platser åter var i balans vid mitten av hösten 2007. Den genomsnittliga handläggningstiden från beviljat uppehållstillstånd till anvisad introduktionsplats i en kommun ökade under andra halvåret 2007 i förhållande till såväl det första halvåret som tidigare år. Enligt uppgift från Migrationsverket berodde såväl förseningen i att få fram kommunplatser som ökningen i handläggningstid på en ökning av antalet beslutade uppehållstillstånd under våren och att en stor andel av dessa personer behövde små lägenheter, vilket var svårt att få fram i kommunerna.⁹⁹ Det var enligt Migrationsverket dessa faktorer snarare än avvecklingen av Integrationsverket och överföringen av arbetsuppgifter till Migrationsverket som orsakade förseningen och produktivetsminskningen.

Vid intervjuer med länsstyrelser har det framkommit att informationen vid överlämnandet av uppgifter från Integrationsverket till länsstyrelserna bedömts som bristfällig.¹⁰⁰ Dessa länsstyrelser bedömer att informationen inte var utformad så att det blev till hjälp när den nya verksamheten inleddes, och i ett fall fick man ingen information trots påstötningar.

För den verksamhet som övertogs av Migrationsverket förekom administrativa problem, till exempel statistiksystem som inte fungerade. Detta främst eftersom Migrationsverket inte övertog Integrationsverkets IT-system utan byggde upp egna, vilket tagit lång tid.

4.2.3 Stöd under avvecklingen

Arbetslivsinstitutet uppger att man har saknat stöd och vägledning från såväl Regeringskansliet som stabsmyndigheterna i avvecklingsarbetet.

Vid avvecklingen av Djurskyddsmyndigheten hade den personal som arbetade med inordnandet på Jordbruksverket erfarenhet av avvecklingar sedan tidigare, vilket underlättade arbetet. Jordbruksverket har inte upplevt behov av stöd från departementet under inordnandet.¹⁰¹

På IPM upplevde man att varken Socialdepartementet eller Stockholms universitet var ett stöd i avvecklingsprocessen. Vad gäller departementet handlade det om att det saknades en funktion med erfarenhet av nedläggningar som kunde ge tydliga direktiv i hur avvecklingsfrågor skulle hanteras. Vår intervju med Stockholms universitet bekräftar att man på IPM var tvungna att själva sköta överföringen av stressforskningsverksamheten. För suicidpreventionsverksamheten var det mindre praktiskt arbete då denna

⁹⁹ Uppgift från Migrationsverket i e-post 2008-06-13.

¹⁰⁰ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholm 2007-11-13 och telefonsamtal med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götaland 2008-04-14.

¹⁰¹ Intervju med företrädare för Statens jordbruksverk 2008-02-29.

funktion blev kvar rent geografiskt på Karolinska Institutet och endast berörde en person.

Vid avvecklingen av NOU var två departement involverade i processen: Finansdepartementet som ansvarar för offentlig upphandling och var huvudman för NOU samt Näringsdepartementet som är huvudman för Konkurrensverket. Både NOU och Konkurrensverket ansåg att stödet från departementen var svagt. Om vissa frågor hade tydliggjorts bedöms processen ha kunnat underlättas, det gäller till exempel frågan om kanslichefens förordnande samt frågan om eventuellt namnbyte för Konkurrensverket.

Den ekonomiska redovisningen bedöms av NOU ha fungerat väl då man hade hjälp av Kammarkollegiet vars erfarenhet av avvecklingar blev en hjälp i verksamheten.

4.2.4 Lokalfrågor

Arbetslivsinstitutet hade verksamhet och lokaler på sju orter. Genom förhandlingar lyckades Arbetslivsinstitutet säga upp lokalerna i Malmö och Östersund i förtid, vilket innebar en besparing om 2,7 miljoner kronor.¹⁰² Även Avvecklingsmyndigheten för Arbetslivsinstitutet har träffat överenskommelser om förtida inlösen, vilket inneburit en hyresminskning på cirka 6 miljoner kronor. Vidare har återställningskostnader förhandlats bort till ett uppskattat värde av 5 miljoner kronor. I Visby har Avvecklingsmyndigheten hyrt ut delar av lokalerna temporärt till två statliga myndigheter. Från och med oktober 2008 kommer lokalerna att övergå till hyresvärden, och kostnaderna delas med denne till och med utgången av 2010.¹⁰³

Avvecklingsmyndigheten för Integrationsverket har genom att kontakta samtliga statliga myndigheter i Norrköping hittat en ny statlig hyresgäst. Försäkringskassan övertog före detta Integrationsverkets lokaler när Avvecklingsmyndigheten flyttade ut i mars 2008. Hyresvärden skrev över det löpande avtalet på Försäkringskassan med samma villkor beträffande hyra och avtalslängd. Besparingen för Avvecklingsmyndigheten blev cirka 5 miljoner kronor.¹⁰⁴

Vid nedläggningen av NOU kom kansliet genom personliga kontakter i förbindelse med två statliga myndigheter som visade sig vara intresserade av NOU:s lokaler. Det blev därför ingen extra kostnad för outnyttjade lokaler.

¹⁰² Arbetslivsinstitutets årsredovisning för 2007.

¹⁰³ Uppgift från Avvecklingsmyndigheten 2008-09-08.

¹⁰⁴ Årsredovisning för Myndigheten för avveckling av Integrationsverket 2007.

4.2.5 *Personalfrågor*

Personal vid Arbetslivsinstitutet har sagts upp vid flera tillfällen. Den största uppsägningen omfattade 300 personer som sades den 1 februari 2007 upp på grund av arbetsbrist. För 50 personer sköts uppsägningen fram på grund av att de ansågs nödvändiga för att avsluta myndighetens arbete. Dessa personer har sagts upp löpande fram till och med den 30 juni 2007. Avvecklingsmyndigheten behöll en del personal som man ansåg behövdes i avvecklingsarbetet. Totalt överfördes cirka 10 personer till Avvecklingsmyndigheten. En konsekvens av detta är att de längsta uppsägningstiderna sträcker sig fram till och med februari 2009.

Från och med den 1 juli 2007 övertog Avvecklingsmyndigheten för Arbetslivsinstitutet arbetsgivaransvaret från Arbetslivsinstitutet för 271 personer. En stor del av medarbetarna knöts under uppsägningstiden till olika universitet och högskolor men med fortsatt lön och anställning hos Avvecklingsmyndigheten.¹⁰⁵ Per den 1 september 2008 är 3 personer anställda av Avvecklingsmyndigheten.¹⁰⁶ Avvecklingsmyndigheten ska upphöra den 1 november 2008¹⁰⁷. Enligt uppgift bedöms arbetsgivaransvar vid det datumet kvarstå, och regeringen kommer att fatta beslut om vart ansvaret ska föras.¹⁰⁸

För Integrationsverket genomfördes en uppsägningsomgång, på myndighetens sista verksamhetsdag. Regeringens beslut om vilka huvudmän som skulle ta över verksamhet dröjde till mars 2007. Därpå följde utdragna förhandlingar med arbetstagarorganisationerna. Det var framför allt förhandlingar om huruvida den verksamhet som överfördes till länsstyrelserna skulle klassificeras som så kallad verksamhetsövergång (se avsnitt 2.1.3 och 2.2.1). Resultatet av förhandlingarna blev att ingen personal gick över till länsstyrelserna.

Av Integrationsverkets cirka 120 anställda gick 72 över till Avvecklingsmyndigheten för Integrationsverket.¹⁰⁹ Avvecklingsmyndigheten för Integrationsverket upphörde den 31 augusti 2008 och arbetsgivaransvaret för kvarvarande 6 personer, liksom myndighetens tillgångar och skulder, överfördes till Avvecklingsmyndigheten för skolmyndigheter m.m.¹¹⁰

¹⁰⁵ Delrapport från Avvecklingsmyndigheten för Arbetslivsinstitutet 2007-08-02.

¹⁰⁶ http://www.arbetslivsinstitutet.se/pdf/pers_sept08.pdf 2008-09-04.

¹⁰⁷ Ändring av regleringsbrev 2008-06-26 samt tilläggsdirektiv samma datum (dir. 2008:86).

¹⁰⁸ Uppgift från Arbetsmarknadsdepartementet 2008-08-05.

¹⁰⁹ Delrapport om och budget för avveckling av Integrationsverket, Avvecklingsmyndigheten för Integrationsverket 2007-06-29.

¹¹⁰ Uppdrag att överta arbetsgivaransvaret för kvarvarande personal i Avvecklingsmyndigheten för Integrationsverket (IJ2008/1715/IU), ändring av regleringsbrev för Avvecklingsmyndigheten för Integrationsverket 2008-08-28 samt uppgift från Integrations- och jämställdhetsdepartementet 2008-09-08.

Vid avvecklingen av NOU var det länge oklart om kanslichefen omfattades av reglerna kring så kallad verksamhetsövergång. Oklarheten bestod i att det var regeringen som beslutade om kanslichefens förordnande enligt NOU:s instruktion. Kanslichefen erbjöds en anställning vid Konkurrensverket men omfattades inte av den formella verksamhetsövergången.

4.2.6 Felaktigheter kring beslut

Avvecklingsmyndigheten för Arbetslivsinstitutet skänkte delar av institutets laboratorietrustning till universitet i Vietnam och Kambodja. Enligt Avvecklingsmyndigheten gjordes en bedömning utifrån vad som skulle bli billigast för staten. Utrustningen betraktades som osäljbar och kostnaden för att montera ned, forsla bort och dekonstruera denna uppskattades till 400 000–500 000 kronor.¹¹¹ Totalt blev kostnaden för nedmontering och frakt cirka 87 000 kronor. Det finns inget skriftligt beslut om gåvan vilket borde ha funnits enligt 21 § myndighetsförordningen.¹¹²

På ett liknande sätt har Integrationsverkets bibliotek överförs till den kommunala stiftelsen Mångkulturellt centrum som även tillhandahåller Integrationsverkets publikationer på sin hemsida. I ett beslut om överföringen motiverar Integrationsverket valet av mottagare med att målen för centrumets verksamhet ligger i linje med verkets synsätt. Integrationsverket bedömde att böckerna inte hade något ekonomiskt värde. Det framgår inte av beslutet om annan statlig huvudman har övervägts.¹¹³

I det statliga regelverket finns försäljning och byte av lös egendom reglerat enligt förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom. Justitieombudsmannen (JO) har i ett beslut från 2007 konstaterat att myndigheters gåva av lös egendom inte omfattas av förordningen. I det aktuella ärendet bedömde JO att frågan om gåva skulle ha hänskjutits till regeringen för ställningstagande.¹¹⁴ Vi har inte kunnat finna att vare sig Avvecklingsmyndigheten för Arbetslivsinstitutet eller Integrationsverket hade bemyndigande att fatta beslut om gåvor. Vi har dock noterat att Ekonomistyrningsverket i sin handledning för organisations- och strukturförändringar inte uppmärksammar att gåva av lös egendom inte omfattas av förordningen utan tvärtom konstaterar att i samband med avveckling behöver beslut fattas om vad som kan "säljas, skänkas bort eller kasseras".¹¹⁵

¹¹¹ Delrapport 2 från Avvecklingsmyndigheten för Arbetslivsinstitutet 2007-12-19, s. 6.

¹¹² Myndighetsförordning (2007:515).

¹¹³ Beslut, Integrationsverket dnr INT-59-07-1172.

¹¹⁴ JO 2007/08 s. 434.

¹¹⁵ *Myndighet startar – myndighet upphör*, Ekonomistyrningsverket 2007:22, s. 28.

4.3 Ekonomiska konsekvenser

I detta avsnitt redovisas regeringens beslut om anslagsförändringar till följd av avvecklingarna. Vidare redogörs för utgifter som har uppstått för berörda myndigheter under avvecklingsfasen.

Regeringen har inte uppgett några besparingsmotiv för att avveckla de myndigheter som Riksrevisionens granskning omfattar. En utgångspunkt för verksamheten under avvecklingsfasen är dock, enligt vad som framgår i kapitel 2, att avvecklingen ska ske på ett sådant sätt att de samlade avvecklingsutgifterna blir så låga som möjligt och – inom ramen för detta – att utgifter för personal, lokaler etcetera upphör så fort som möjligt.

Det finns två ekonomiska aspekter vid nedläggning av myndigheter, dels utgifter som är hänförliga till själva avvecklingen, dels långsiktiga utgiftsmässiga konsekvenser. Vid bedömningen av de ekonomiska aspekterna har det betydelse vad som händer med den verksamhet som har bedrivits av de avvecklade myndigheterna. När verksamheten helt eller delvis upphör, det vill säga en minskning av det statliga åtagandet, är det naturligt att de statliga utgifterna minskar. Om verksamheten överförs till annan statlig myndighet är de utgiftsmässiga konsekvenserna mer oklara. I det senare fallet är eventuella besparingar beroende av om verksamheten kan effektiviseras.

Det är i nuläget inte möjligt att redovisa vilka långsiktiga ekonomiska konsekvenser som avvecklingarna medfört. Det är dock möjligt att ge en bild av vilka ekonomiska konsekvenser dessa haft på kort sikt. Vi har funnit följande väsentliga iakttagelser i granskningen av de ekonomiska aspekterna:

- För Arbetslivsinstitutet, Djurskyddsmyndigheten och Integrationsverket har anslagsbeloppen för de överförda verksamheterna 2008 minskat i förhållande till 2006 års anslag.
- Avvecklingarna har dock inte alltid lett till minskade utgifter; mindre anslagsökningar har skett för IPM och NOU.
- Vad gäller Arbetslivsinstitutet, Djurskyddsmyndigheten och NOU har regeringen inte gett de avvecklade myndigheterna i uppdrag att särredovisa avvecklingsutgifter.
- Avvecklingsmyndigheterna för Arbetslivsinstitutet och Integrationsverket har i strid med respektive regleringsbrev bland annat använt felaktiga betalningsflöden, vilket har lett till invändningar från Riksrevisionen i respektive revisionsberättelse.
- Otydliga skrivningar om de ekonomiadministrativa förutsättningarna i regleringsbrev till avvecklingsmyndigheterna har inneburit omfattande merarbete för dessa myndigheter.

4.3.1 Anslagsförändringar med anledning av avvecklingarna

I tabellen nedan redovisas medel för överförd verksamhet 2008 samt förändringen i anslagsnivå före och efter avveckling. För att få en mer rättvisande bild av anslagsförändringen har anslagen till avvecklingsmyndigheterna exkluderats i 2008 års belopp. År 2006 har använts som jämförelseår då det i de granskade fallen varit det sista hela verksamhetsåret. I bilaga 2 finns en mer utförlig redovisning av förändringarna per myndighet.

Anslagsförändringar

(tkr)	Anslag för överförd verksamhet 2008 exklusive anslag till avvecklingsmyndigheterna	Anslagsförändring mellan 2006 och 2008	Anslagsförändring i procent
Arbetslivsinstitutet	30 003	-344 916	-92 %
Djurskyddsmyndigheten	62 500	-29 033	-32 %
IPM	16 075	+740	+5 %
Integrationsverket	41 900	-55 624	-57 %
NOU	8 310	+139	+2 %

Jämförelserna visar en anslagsminskning med 92, 32 respektive 57 procent mellan åren 2006 och 2008 för verksamheterna vid Arbetslivsinstitutet, Djurskyddsmyndigheten respektive Integrationsverket. I Arbetslivsinstitutets fall bör dock siffran tolkas med stor försiktighet då medel för arbetslivsforskning inte kan utläsas i direkt anslagstilldelning från och med juli 2007 och därför inte ingår i beloppet för 2008.

För IPM och NOU har anslagen 2008 för de överförda verksamheterna inneburit en mindre höjning i förhållande till anslagsbeloppen 2006, för IPM på grund av en ambitionshöjning.

I bilaga 2 framgår vidare att utgifterna för samtliga myndigheter minskade 2007 i förhållande till 2006.

4.3.2 Avvecklingsutgifter

Totalt sett har den största utgiftsposten vid de granskade avvecklingarna varit utgifter för uppsagd personal inklusive pensionsersättningar. Sådana utgifter har funnits vid de tre myndigheter (Arbetslivsinstitutet, Integrationsverket och Djurskyddsmyndigheten) som har sagt upp personal på grund av arbetsbrist. Jämförelserna visar att det är dessa myndigheter som har haft de högsta avvecklingsutgifterna med 241, 53 respektive 14 miljoner kronor. Myndigheterna är de tre anslagsmässigt största i granskningen. Djurskyddsmyndighetens verksamhet överfördes i sin helhet till Jordbruksverket men

den ändrade arbetsorten innebar att personal hade rätt att motsätta sig övergången och kunde därmed sägas upp på grund av arbetsbrist.

Vi har inte kunnat få fram uppgifter om avvecklingsutgifter för första halvåret 2007 för Arbetslivsinstitutet, och endast delvis för Djurskyddsmyndigheten, vilket innebär att utfallet för 2007 troligen är för lågt. Vi har noterat att ett flertal av de berörda myndigheterna inte fått något uppdrag att sårredovisa utgifter för avveckling och inordnande.

Avvecklingsutgifter

(tkr)	2007 utfall	2008 beräknat	2009 ¹¹⁶ beräknat	Totalt
Arbetslivsinstitutet	104 415	135 000	1 500	240 915
ALI	i.u.	–	–	–
Avvecklingsmyndigheten ^{117,118}	104 415	135 000	1 500	240 915
Djurskyddsmyndigheten	6 189	5 399	2 256	13 844
DSM ¹¹⁹	1 200	–	–	
Jordbruksverket ¹²⁰	4 989	5 399	2 256	
Institutet för psykosocial medicin	1 078	3 700	0	4 778
IPM ¹²¹	1 078	–	–	
Stockholms universitet ¹²²	0	3 700	0	
Integrationsverket	25 438	27 129	959	53 526
IV ¹²³	3 685	–	–	
Avvecklingsmyndigheten ^{124,125}	21 753	27 129	959	
Nämnden för offentlig upphandling	1 099	1 756	0	2 855
NOU ¹²⁶	283	–	–	
Konkurrensverket ¹²⁷	816	1 756	0	

¹¹⁶ De avvecklingsutgifter som beräknas under 2009 är framför allt uppsägningslöner för den personal som på grund av föräldraledighet fick en senare uppsägningstidpunkt samt pensionsersättningar.

¹¹⁷ Vid beräkningarna har vi definierat samtliga utgifter för de särskilda avvecklingsmyndigheterna som avvecklingsutgifter.

¹¹⁸ Uppgifter från Kammarkollegiet 2008-08-13.

¹¹⁹ Enligt uppgift från Jordbruksverket bokförde Djurskyddsmyndigheten cirka 1 200 tkr för vissa avvecklingskostnader för programvaror, fastighetsförbättringar med mera som inte togs över av Jordbruksverket. Det är oklart om det fanns ytterligare avvecklingsutgifter.

¹²⁰ I beloppet för 2009 ingår också pensionsersättningar för uppsagd personal åren 2010–2012.

¹²¹ IPM:s årsredovisning.

¹²² Uppgift från företrädare för Stressforskningsinstitutet via e-post 2008-03-11.

¹²³ Integrationsverkets årsredovisning 2007, s. 49. Beloppet avser utgifter; avsättningar och upplupna kostnader är därför ej inkluderade.

¹²⁴ Budget 2008–2009 enligt Avvecklingsmyndighetens rapport 2007-10-15, justerat för minskade lokalutgifter med 2 264 tkr 2008 och 2 463 tkr 2009 enligt e-post 2008-05-13.

¹²⁵ Vid beräkningarna har vi definierat samtliga utgifter för de särskilda avvecklingsmyndigheterna som avvecklingsutgifter.

¹²⁶ Underlag från Kammarkollegiet 2008-05-13.

¹²⁷ Underlag från Konkurrensverket 2008-05-26.

4.3.3 *Ekonomiska konsekvenser av vissa personalfrågor*

Frågan om tjänstledighet vid ny tillsvidareanställning under uppsägningstiden och eventuellt inkomsttrygghetstillägg har behandlats olika av avvecklingsmyndigheterna för Arbetslivsinstitutet respektive Integrationsverket, vilket har påverkat personalkostnaderna. Vidare har avvecklaren för Integrationsverket i kontakt med Trygghetsstiftelsen och Arbetsgivarverket fått olika besked om tjänstledighet och inkomsttrygghetstillägg. Frågan gäller om en uppsagd person som får en annan tjänst under uppsägningstiden ska ha rätt till tjänstledighet från avvecklingsorganisationen och, i det fall personens nya lön är lägre än den tidigare, om avvecklingsorganisationen ska finansiera mellanskillnaden. Alternativet är att den uppsagda personen säger upp sig från avvecklingsorganisationen, vilket innebär att Trygghetsstiftelsen ska finansiera inkomsttrygghetstillägget. Trygghetsstiftelsen bekostar tillägget i högst fyra år men för den enskilde kan den totala tiden bli längre om avvecklingsorganisationen först finansierar tillägget under uppsägningstiden.

Arbetsgivarverket och Trygghetsstiftelsen har bekräftat att 9 § trygghetsavtalet inte är helt tydlig i denna del. En partssammansatt grupp arbetar med en kommentar till trygghetsavtalet, där även frågan om tillämpning av 9 § har behandlats. Gruppen har ännu inte färdigställt kommentaren. Enligt uppgift från Arbetsgivarverket kommer dock kommentaren med största sannolikhet att förtydliga att tjänstledighet från avvecklingsorganisationen ska beviljas vid visstidsanställning hos annan arbetsgivare. Eventuell mellanskillnad i lön betalas av avvecklingsorganisationen under uppsägningstiden. Enligt partsgruppen finns det inget i trygghetsavtalet som hindrar att detta kan tillämpas även för uppsagda som fått en annan tillsvidareanställning. Det är dock arbetsgivaren som beslutar om en sådan tillämpning. En förutsättning är att samtliga i organisationen behandlas lika.¹²⁸

4.3.4 *Riksrevisionens granskning av avvecklings- och avvecklande myndigheters årsredovisningar*

Riksrevisionen har under 2007 granskat årsredovisningarna för Avvecklingsmyndigheten för Arbetslivsinstitutet respektive Integrationsverket. Bägge myndigheter har fått invändning i revisionsberättelsen.¹²⁹ Det är dock Riksrevisionens uppfattning att en väsentlig förklaring till de problem som uppstått har att göra med otydliga och inkonsekventa förutsättningar i

¹²⁸ Uppgift från Arbetsgivarverket 2008-05-15.

¹²⁹ Revisionsberättelse och revisionsrapport för Avvecklingsmyndigheten för Arbetslivsinstitutet (dnr 32-2007-1223) samt revisionsberättelse och revisionsrapport för Avvecklingsmyndigheten för Integrationsverket (dnr 32-2007-1015).

regleringsbrev.¹³⁰ Riksrevisionen har gjort bedömningen att regleringsbrevens otydliga skrivningar om de ekonomiadministrativa förutsättningarna inneburit omfattande merarbete för avvecklingsmyndigheterna.

Såväl Avvecklingsmyndigheten för Arbetslivsinstitutet som Avvecklingsmyndigheten för Integrationsverket har i strid med respektive regleringsbrev använt räntekonto i Riksgäldskontoret för utbetalningar i stället för att använda statens centralkonto i Riksbanken (SCR). Avvecklingsmyndigheterna har inte heller betalat tillbaka Arbetslivsinstitutets respektive Integrationsverkets anslagssparande som har utbetalats till de övertagna räntekontona. Vidare har Avvecklingsmyndigheten för Arbetslivsinstitutet haft anläggningstillgångar finansierade med lån i Riksgäldskontoret trots att myndigheten inte fått någon låneram.

Avvecklingsmyndigheten för Integrationsverket har inte lämnat en detaljerad särredovisning av kostnaderna av avvecklingen och hur de har finansierats enligt åiterrapporteringskrav i regleringsbrevet. Avvecklingsmyndigheten har i sitt svar på revisionsrapporten konstaterat att det är svårt att göra en detaljerad redovisning redan efter halva avvecklingstiden och att det är först i slutrapporten som de verkliga kostnaderna för avvecklingen kan redovisas.¹³¹

I detta sammanhang har vi noterat att Arbetslivsinstitutet fick invändning i revisionsberättelsen för årsredovisningen för 2006 för att myndigheten vid sin värdering av tillgångar och skulder inte beaktat beslutet om avveckling.¹³² Enligt god redovisningssed ska samtliga kända beslut fram till årsredovisningens avgivande beaktas.¹³³

4.4 Verksamheten efter avvecklingen

4.4.1 Arbetslivsinstitutet

Arbetslivsinstitutets bibliotekssamling är i dag en del av Stockholms universitetsbibliotek (SU). En person har projektanställts för att under två år arbeta med verksamheten, därefter kommer det inte att finnas någon särskild personal för denna del. Bemanningen vid Arbetslivsinstitutets

¹³⁰ Riksrevisorernas årliga rapport 2008 (RiR 2008:10).

¹³¹ Svar med anledning av Riksrevisionens revisionsberättelse för Avvecklingsmyndigheten för Integrationsverket, Myndigheten för avveckling av Integrationsverket (dnr 2008/48).

¹³² Revisionsberättelse och revisionsrapport för Arbetslivsinstitutet (dnr 32-2006-0549), 2007-03-22.

¹³³ I Arbetslivsinstitutets svar på revisionsrapporten angavs att myndighetens bedömning vid bokslutstillfället var att det skulle vara felaktigt att föregå de närmare anvisningar för institutets avveckling som regeringen aviserat i regleringsbrevet samt att det på den korta tiden fram till årsredovisningens fastställande var närmast omöjligt att värdera om stora balansposter. (Svar med anledning av Riksrevisionens revisionsrapport för Arbetslivsinstitutet (dnr 2007-0039), 2007-04-19.)

bibliotek var enligt uppgift cirka 15–20 personer och verksamheten har därför förändrats.¹³⁴ Enligt uppgift från SU är de externa förväntningarna på bibliotekets tillgänglighet och specialisering högre än vad universitetet kan erbjuda. SU:s bibliotek upplevde att tiden för ett övertagande av bibliotekssamlingen var mycket kort.

Ansvar för företagshälsovårdsutbildningar har tillfälligt lagts på en kommitté.¹³⁵ Utbildningarna bedrivs huvudsakligen på samma sätt som innan avvecklingen, till exempel används samma kursplan och kostnadsnivån på kurserna är i stort densamma. Utbildningarna planerades och genomfördes tidigare huvudsakligen i Arbetslivsinstitutets regi men upphandlas i dag av universitet och högskolor.¹³⁶ I december 2007 överlämnade kommittén ett betänkande där det bland annat föreslås att de långa företagshälsovårdsutbildningarna senast år 2015 ska bedrivas av universitet och högskolor. Kommittén föreslog också att en treårig extra utbildningsåtgärd på företagshälsovårdens utveckling genomförs med startår 2009.¹³⁷

För kriterieverksamheten i Stockholm, vilken överfördes till Arbetsmiljöverket, har inte övergången av verksamhet inneburit någon väsentlig förändring av innehållet i eller inriktningen på arbetet.¹³⁸

För Arbetsmarknadsdepartementets del har avvecklingen av Arbetslivsinstitutet inneburit att departementets behov av att på egen hand bevaka arbetslivsforskningen har ökat.¹³⁹

Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap har gjort en uppföljning av vad avvecklingen har inneburit för forskarna som tidigare fanns vid Arbetslivsinstitutet.¹⁴⁰ I rapporten konstateras att det är svårt att bedöma den långsiktiga arbetsituationen för forskarna då flertalet av dessa vid uppföljningstillfället fortfarande arbetade på sin uppsägningslön och ett flertal var visstidsanställda. Dock hade ungefär hälften av forskarna lämnat området genom att de bytt verksamhet, gått i pension eller var arbetslösa.

4.4.2 Djurskyddsmyndigheten

All den verksamhet som Djurskyddsmyndigheten bedrev finns kvar i myndighetsform men bedrivs i dag med mindre resurser. Jordbruksverket genomförde i november 2007 en omorganisation för att integrera

¹³⁴ Uppgift från Arbetslivsinstitutet 2008-06-17.

¹³⁵ *Det framtida huvudmannskapet för företagshälsovårdsutbildningen m.m.* dir. 2007:19 och 2007:152.

¹³⁶ Uppgift från kommittén (Framtidens FHV-utbildning) 2008-05-22.

¹³⁷ *Ny företagshälsovård – ny kunskapsförsörjning*, SOU 2007:91.

¹³⁸ Intervju med företrädare för Arbetslivsinstitutet 2008-04-28.

¹³⁹ Intervju med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet 2008-04-03.

¹⁴⁰ *Vart tog dom vägen? Uppföljning av forskare och forskning vid nedläggningen av Arbetslivsinstitutet*, FAS 2007.

djurskyddet i övrig djurverksamhet.¹⁴¹ Verket har inte förstärkt personal- eller ekonomiresurser med anledning av inordnandet.¹⁴² När det gäller forskningen fördelades tidigare totalt cirka 30–35 miljoner kronor till djurskyddsforskningen årligen, vilket kan jämföras med 18 miljoner kronor för 2008.¹⁴³

4.4.3 *Institutet för psykosocial medicin*

Stressforskningsverksamheten vid Stockholms universitet har inte längre några specifika mål och återrapporteringskrav utan omfattas av universitetets allmänna styrning och uppföljning. Därmed finns till exempel inte något särskilt uppdrag att samla och sprida information utan verksamheten omfattas av det allmänna uppdrag som gäller för universitet och högskolor. Statens folkhälsoinstitut har det samlade ansvaret för sammanställning och spridning av kunskap om både fysisk och psykisk hälsa.¹⁴⁴

Stressforskningsinstitutet har ungefärligen samma finansieringsfördelning som IPM tidigare hade: 60 procent årligt anslag/fakultetsanslag och 40 procent extern finansiering för forskning.¹⁴⁵

Administrationskostnaderna kommer förmodligen att bli ungefär desamma som innan avvecklingen enligt institutets bedömning. Stressforskningsinstitutet kommer framöver att betala overheadkostnader till universitetet samtidigt som vissa administrativa tjänster på institutet kommer att fasas ut.¹⁴⁶

En höjning av medlen för suicidpreventionsverksamheten har genomförts och de uppgår nu till 3 miljoner kronor.¹⁴⁷ Höjningen är enligt uppgift från Socialdepartementet främst en ambitionshöjning men också kompensation för sårbarhet vid en liten verksamhet. I årsredovisningen för Karolinska Institutet ska verksamhetens omfattning, inriktning och totala kostnad redovisas. Vidare ska institutet lämna en redovisning av verksamhetens resultat till Socialdepartementet.¹⁴⁸

¹⁴¹ Intervju med företrädare för Statens jordbruksverk 2008-03-25.

¹⁴² Intervju med företrädare för Statens jordbruksverk 2008-02-29.

¹⁴³ Intervju med företrädare för Jordbruksdepartementet 2008-04-08.

¹⁴⁴ Intervju med företrädare för Socialdepartementet 2008-04-01.

¹⁴⁵ Intervju med företrädare för IPM 2008-02-28.

¹⁴⁶ Intervju med företrädare för IPM 2008-02-28.

¹⁴⁷ Prop. 2007/08:1, utg. omr. 9, s. 69, bet. 2007/08:SoU1, rskr. 2007/08:86.

¹⁴⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende universitet och högskolor m.m. bilaga 7.

4.4.4 Integrationsverket

Delar av Integrationsverkets verksamhet överfördes till Migrationsverket, länsstyrelserna, Ungdomsstyrelsen, Statistiska centralbyrån och Svenska ESF-rådet (se vidare avsnitten nedan).

Integrationsverkets ansvar för analys, uppföljning och kunskapsspridning av integrationspolitiken överfördes inte till någon annan myndighet. Enligt intervju med Integrations- och jämställdhetsdepartementet var detta ett led i att definiera och avgränsa det statliga åtagandet, och det fanns också koppling till regeringens önskan om att begränsa myndigheternas opinionsbildande verksamhet. Den kunskapsredovisning som tidigare gjordes bedömdes till exempel inte behöva göras kontinuerligt utan detta ska utföras mer på ad hoc-basis. Ansvaret för att ta fram det underlag som behövs på området ska ligga på Integrations- och jämställdhetsdepartementet, och departementet har omorganiserats bland annat för att stärka analysfunktionen.

Vidare har berörda myndigheter fått i uppdrag att följa upp de integrationspolitiska frågorna inom ramen för sitt ordinarie uppdrag. Myndighetsinstruktionerna för Arbetsförmedlingen, Skolverket och Försäkringskassan har ändrats för att förtydliga dessas ansvar inom integrationspolitiken.

Regeringen utsåg vid nedläggningen av Integrationsverket ingen ny huvudman för nationell uppföljning och statistik för introduktionen av flyktingar. Detta har påpekats som en brist vid våra intervjuer. Regeringen gav senare AMS, länsstyrelserna samt Migrationsverket i uppdrag att i samråd föreslå hur uppföljningen av nyanlända ska ske. I avrapporteringen av uppdraget konstateras att det finns behov av ett partsgemensamt nationellt uppföljningssystem. I avvaktan på ett sådant system kommer uppföljningen att bli summarisk.¹⁴⁹

Vidare har det framkommit som en brist att Integrationsverkets mål för introduktionen har upphört.¹⁵⁰ Målen var rekommendationer som syftade till att förtydliga inriktningen av kommunernas introduktionsplaner utifrån bestämmelserna i förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.¹⁵¹

Verksamhet som överfördes till Migrationsverket

I samband med omorganiseringen av mottagandet av nyanlända flyktingar gjordes en tydlig markering av att möjlighet till arbete och egen försörjning skulle ges ökad tyngd vid kommunplaceringar. Det har framförts att detta kan innebära en målkonflikt med behovet av att snabbt slussa ut nyanlända

¹⁴⁹ Avrapportering AMS, Redovisning av uppdraget 3b i regleringsbrevet för budgetåret 2007 avseende Länsstyrelserna, Länsstyrelsen i Jämtland (dnr 06-3379-00).

¹⁵⁰ Intervju med företrädare för Stockholms stad 2007-11-13.

¹⁵¹ Förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

flyktingar från anläggningsboende. Den potentiella målkonflikten är inte en konsekvens av avvecklingen av Integrationsverket utan har enligt Integrations- och jämställdhetsdepartementet alltid funnits mellan Migrationsverket och Integrationsverket. Skillnaden efter avvecklingen är att målkonflikten kan uppstå inom en myndighet (Migrationsverket) i stället för som tidigare mellan två olika myndigheter.

Regeringen tillkallade i april 2007 en särskild utredare med uppdrag att bland annat se över ansvar, utformning och finansiering av flyktingmottagande. I direktiven angavs att utredaren ska "överväga hur Arbetsmarknadsverket kan ta över huvudansvaret för nyanländas bosättning...".¹⁵² Utredaren lämnade sitt betänkande i juni 2008.¹⁵³ Betänkandet innehåller två alternativa förslag om huvudansvarig myndighet för introduktionen: Migrationsverket respektive Arbetsförmedlingen.

Verksamhet som överfördes till länsstyrelserna

Vi har utifrån våra intervjuer funnit att Migrationsverket och berörda departement i dag är nöjda med hur länsstyrelserna genomför sitt uppdrag. Enligt uppgift från Justitiedepartementet samt Integrations- och jämställdhetsdepartementet har såväl antalet kommuner som tecknar överenskommelser som antalet kommunplatser ökat men det finns ännu ingen statistik över detta. En anledning till utvecklingen, vilket framkommit vid våra intervjuer, kan vara att frågan fått extra tyngd genom att landshövdingar i flera fall, särskilt i storstadsregionerna, engagerat sig. Det blir då en annan nivå på förhandlingarna än den tidigare ordningen då handläggare på Integrationsverket förhandlade. Vidare har det framförts som förklaring att det blir ett solidaritetstänkande inom länet där kommuner känner större ansvar att ställa upp.¹⁵⁴

Överföringen av verksamhet till länsstyrelserna har inneburit behov av samordning. Former för detta har utarbetats, bland annat får Integrations- och jämställdhetsdepartementet en samlad återföring från den så kallade samverkansdelegationen. Vidare har Länsstyrelsen i Jämtland utformat anvisningar för återrapporteringen i respektive årsredovisning. De extra medel som tillfördes länsstyrelseorganisationen 2007 för de nya uppgifterna fördelas mellan länsstyrelserna enligt en särskild modell utifrån bland annat antal kommuner i länet, antal invånare etcetera. Storstadslänen fick en proportionellt större andel samtidigt som tidigare tilldelade integrationsmedel om totalt 5 miljoner kronor till dessa län delvis räknades in.¹⁵⁵

¹⁵² *Effektiva insatser och incitament för snabbare arbetsmarknadsanpassning för nyanlända flyktingar m.fl.* (dir. 2007:52).

¹⁵³ *Egenansvar – med professionellt stöd* (SOU 2008:58).

¹⁵⁴ Intervju med företrädare för Integrations- och jämställdhetsdepartementet 2008-04-15.

¹⁵⁵ Intervju med företrädare för Integrations- och jämställdhetsdepartementet 2008-04-15.

Verksamhet som överfördes till Ungdomsstyrelsen

Ungdomsstyrelsen övertog ansvaret för bidrag till organisationer som främjar integration enligt förordningen med samma namn.¹⁵⁶

En ny förordning om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund trädde i kraft den 1 juli 2008.¹⁵⁷ För att undvika att berörda organisationer drabbas när bestämmelserna ändras har bidrag för första halvåret 2008 utgått enligt samma fördelning som fanns under 2007. Enligt de nya bestämmelserna utgår organisationsbidrag enligt vissa villkor, den tidigare bedömningen om organisationens verksamhet främjar integration kommer inte att längre att göras. Förändringarna i förordningsbestämmelserna skulle enligt departementet ha genomförts även om Integrationsverket inte hade avvecklats. I förhållande till Integrationsverkets bidragsverksamhet har den utåtriktade verksamheten minskat något och med de nya förordningsbestämmelserna kommer också administrationen av bidragen att minska.¹⁵⁸ I dag arbetar fyra personer med bland annat integrationsbidrag, vilket enligt Ungdomsstyrelsens bedömning ungefärligen motsvarar den faktiska personalstyrkan som arbetade med frågorna på Integrationsverket.¹⁵⁹

Verksamhet som överfördes till Statistiska centralbyrån (SCB)

SCB har övertagit ansvaret för databasen med integrationsstatistik (Stativ). Tidigare fanns material baserat på databasen kostnadsfritt tillgängligt på Integrationsverkets hemsida. Det har vid våra intervjuer framförts som en brist att denna statistik inte längre finns tillgänglig.¹⁶⁰ Enligt uppgift från SCB är dock ambitionen att motsvarande statistik ska finnas på myndighetens hemsida, och merparten av statistiken finns numera att hämta kostnadsfritt ur SCB:s statistiska databaser. Efter överföringen måste dock intressenter med behov av specialbearbetningar begära sådana mot avgift. Under 2008 beräknar SCB avgiftsintäkterna för specialbearbetningar till 500 000 kronor.¹⁶¹ Tre personer arbetar med databasen på SCB. Enligt uppgift från myndigheten är de externa förväntningarna på tillgänglig statistik och önskemål om specialbearbetningar högre än vad som ryms inom ramen för SCB:s uppdrag.

¹⁵⁶ Förordning (2000:216) om statsbidrag till organisationer som främjar integration.

¹⁵⁷ Förordning (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund.

¹⁵⁸ Telefonintervju med företrädare för Ungdomsstyrelsen 2008-05-09.

¹⁵⁹ Uppgift enligt e-post från Ungdomsstyrelsen 2008-06-26.

¹⁶⁰ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholm 2007-11-13 respektive Stockholms stad 2007-11-13.

¹⁶¹ Uppgift från SCB 2008-06-02.

Verksamhet som överfördes till Svenska ESF-rådet

Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet) övertog rollen som nationell ansvarig myndighet för Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare inom EU:s ramprogram för solidaritet och hantering av migrationsströmmar. Verksamheten var nyinrättad. Integrationsverket skulle ha genomfört vissa inledande åtgärder vilket inte gjordes, enligt verket på grund av att EU:s tidsplan för genomförande av Integrationsfonden flyttades fram flera månader. ESF-rådet upplevde att informationen från Integrationsverket vid överlämnandet var knapphändig.

4.4.5 Nämnden för offentlig upphandling

Inom upphandlingsområdet har tillsynen av offentlig upphandling prioriterats av Konkurrensverket.¹⁶² Vissa diskussioner fördes mellan NOU och Konkurrensverket om omfattningen och gränsdragningen mellan information, vägledning och rådgivning i enskilda fall på området offentlig upphandling. Konkurrensverket har fortsatt med information och generell vägledning men har av principiella skäl valt att avstå från individuell rådgivning då det kan stå i konflikt med tillsynsuppdraget. Konkurrensverket har tillgång till forskningsmedel, och efter överföringen av NOU:s verksamhet har ändamålet vidgats till att utöver konkurrensfrågor också omfatta upphandlingsfrågor. Konkurrensverket har inte förstärkt stödfunktionerna, som till exempel ekonomi- och personalfunktionen, med anledning av inordnandet av NOU.

¹⁶² Konkurrensverkets strategi och inriktning för upphandlingsfrågor (dnr 488/2007), 2007-09-28.

5 Bedömningar och rekommendationer

I det här kapitlet redovisas de bedömningar som Riksrevisionen gjort utifrån de iakttagelser som presenterats i föregående kapitel. Bedömningarna baseras på de normer som redogjorts för i kapitel 2. Därefter görs en sammanfattande bedömning av granskningens resultat med återkoppling till revisionsfrågan. Kapitlet och rapporten avslutas med Riksrevisionens rekommendationer.

5.1 Regeringens förberedelser inför avveckling

5.1.1 *Ofullständig beredning och redovisning till riksdagen*

Riksrevisionen har funnit att regeringen i tre fall (Arbetslivsinstitutet, Djurskyddsmyndigheten och Integrationsverket) inte upprättat problem- och konsekvensanalyser inför beslut om avveckling av myndigheter. Det är Riksrevisionens bedömning 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* avvecklingen ska genomföras efter att beslut om avveckling har fattats. Eftersom beslut om avveckling redan fattats behandlar inte analyserna frågan *om* avveckling ska ske. Oavsett typ av analys bör remissbehandling eftersträvas. Vad gäller Arbetslivsinstitutet har regeringen inte inhämtat synpunkter från externa intressenter på analysen av hur avvecklingen skulle genomföras.

Regeringskansliet har – med undantag vad gäller Djurskyddsmyndigheten – inte genomfört särskilda analyser av *om*, och i så fall hur, myndighetsavvecklingarna kommer att påverka måluppfyllelsen för de mål inom respektive politikområde som riksdagen beslutat om. Riksrevisionen bedömer att regeringen i samtliga fall borde ha genomfört en analys av *om*, och i så fall hur, måluppfyllelsen kan komma att påverkas, antingen som en del av en konsekvensanalys eller i särskild ordning.

5.1.2 *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 som syfte för Arbetslivsinstitutet och

Integrationsverket även att arbetet skulle bedrivas effektivare och kraftfullare samt för Arbetslivsinstitutet dessutom att minska byråkratin. Vad gäller Djurskyddsmyndigheten angavs som ytterligare syfte att arbetet skulle bedrivas mer kostnadseffektivt. Regeringen har vid beslutstillfället inte redovisat någon närmare precisering av dessa avvecklingssyften. Riksrevisionen har inte funnit någon analys av på vilket sätt avvecklingarna leder till exempelvis ökad effektivitet och minskad byråkrati. Det är Riksrevisionens bedömning att ett tydligt och dokumenterat syfte bör anges vid beslutstillfället för att möjliggöra insyn i beslutsprocessen liksom för att underlätta uppföljning. Utan ett tydligt syfte går det inte att bedöma om avsikten med avvecklingarna har uppnåtts.

Regeringens motiveringar i ovanstående fall synes utgå från ett antagande om att en ändrad organisering per automatik leder till ökad effektivitet. Givet det antagandet har regeringen uppfyllt syftet när avvecklingen är avslutad.

Regeringen angav inte för avvecklingen av IPM något effektivitets- eller innehållsmässigt syfte. I stället angavs att det funnits behov av att överväga andra organisationsformer för verksamheten än myndighetens eftersom forskning varit IPM:s huvudsakliga uppgift. Ingen önskad effekt av avvecklingen har därmed redovisats, och syftet är uppfyllt när omorganiseringen är genomförd. För NOU angav regeringen ett tydligare syfte med avvecklingen, att bland annat effektivisera och utveckla tillsynen av den offentliga upphandlingen samt bidra till att tillsynen fick en ökad tyngd och blev mindre sårbar.

I fyra av fem fall har regeringen uppgett effektivisering som ett syfte med avvecklingarna (i ett av fallen – NOU – avsågs effektivisering av tillsynen av den offentliga upphandlingen). Riksrevisionen har svårt att bedöma om effektiviseringssyftena har uppfyllts då dessa i flera fall varit otydligt uttryckta. Riksrevisionen kan dock konstatera att för tre av avvecklingarna (Arbetslivsinstitutet, Djurskyddsmyndigheten och Integrationsverket) har utgifterna – i en jämförelse mellan åren 2006 och 2008 – för de överförda verksamheterna minskat. En viktig förklaring till utgiftsminskningen är att den forskning som bedrevs vid Arbetslivsinstitutet har avvecklats i myndighetsform och att övriga delar av myndighetens verksamhet i huvudsak upphört. Likaså har delar av den verksamhet som bedrevs av Integrationsverket avvecklats helt. Utgifterna för IPM och NOU har däremot ökat något. Granskningen har därmed visat att avvecklingar av myndigheter inte nödvändigtvis leder till minskade utgifter, vilket kan bero på att verksamhet i många fall inte läggs ned utan förs över till nya huvudmän.

5.2 Avvecklingarnas genomförande

5.2.1 *Sena beslut har försvårat avvecklingsarbetet*

Regeringens beslut om nya huvudmän kom sent, vilket påverkade myndigheternas förutsättningar att hantera avvecklingarna. I flera fall har besluten om nya huvudmän eller datum för överföring dröjt, vilket inneburit svårigheter för de avvecklande myndigheterna när det gäller planering av verksamhetsöverföring till nya huvudmän och erbjudande om verksamhetsövergång för personal. Vidare saknades ett samlat regeringsbeslut om Arbetslivsinstitutets avveckling. Under avvecklingsperioden ändrades regleringsbrevet sex gånger, vilket försvårade myndighetens planering av avvecklingen. Det är Riksrevisionens bedömning att dessa brister i beslutsprocessen har försvårat avvecklingarnas genomförande.

Riksrevisionen har för Integrationsverket kunnat konstatera att brister i beslutsprocessen lett till minskad effektivitet i avvecklingsfasen. Fördröjningar i besluten om nya huvudmän gjorde att uppsägningarna fördröjdes, och efter fackliga förhandlingar om verksamhetsövergång kunde personal sägas upp först på myndighetens sista verksamhetsdag. Tiden i avvecklingsmyndigheten blev därför längre och kostnaderna högre. Utifrån en genomsnittslön för Integrationsverket¹⁶³ och antalet anställda som gick över till Avvecklingsmyndigheten¹⁶⁴ beräknar Riksrevisionen att kostnaden för varje ytterligare månad uppgick till drygt 3 miljoner kronor.

Under avvecklingsfasen kan det dock uppstå en motsättning mellan kostnadsbesparingar genom tidig uppsägning av personal och produktion såtillvida att det kan vara svårt att säga upp personal och samtidigt uppfylla verksamhetsuppdraget. Detta blev aktuellt i Integrationsverkets fall. I enlighet med trygghetsavtalets bestämmelser har uppsagd personal vid behov rätt till tjänstledighet för insatser från Trygghetsstiftelsen. Den avvecklande myndigheten kan därför inte räkna med att uppsagd personal kommer att arbeta i samma utsträckning som innan uppsägningen, vilket kan påverka möjligheten att uppfylla myndighetens verksamhetsuppdrag.

5.2.2 *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. Under Riksrevisionens granskning har det framkommit att det finns ett behov av

¹⁶³ Genomsnittslön för Integrationsverket var 29 000 kronor i september 2006 enligt uppgift från Arbetsgivarverket (sista tillgängliga uppgiften). Sociala avgifter har beräknats till 56 procent. Beräknad lön inklusive avgifter är därmed cirka 45 240 kronor. Beräkningen utgår från att samtliga anställda kvarstår i Avvecklingsmyndigheten.

¹⁶⁴ 72 personer.

stöd och vägledning i myndigheternas avvecklingsarbete. Endast ett fåtal av dem som varit involverade i avvecklingarna från Regeringskansliet och myndigheterna hade tidigare erfarenhet av avvecklingar. Riksrevisionen bedömer att den avvecklingserfarenhet som fanns vid Jordbruksverket underlättade inordnandet av djurskyddsverksamheten.

I granskningen har Riksrevisionen noterat att det finns frågor som kan vara svåra att förutse men som Regeringskansliet behöver hantera i avvecklingsprocessen. Ett exempel på en sådan fråga är behovet av ett bemyndigande för tiden efter myndighetens avveckling, vilket var fallet för Arbetslivsinstitutet. Den typen av erfarenheter bör Regeringskansliet på ett systematiskt sätt samla in och använda vid framtida avvecklingar i syfte att öka effektiviteten och undvika att misstag upprepas. På detta sätt utvecklas och stärks kompetens som kan användas vid framtida avvecklingar.

Granskningen har visat att det finns behov av stöd och vägledning för de myndigheter som avvecklas och också för de myndigheter som övertar verksamhet. Riksrevisionens bedömning är att en samlad och gemensam avvecklingsfunktion skulle kunna bygga upp kompetens, bland annat inom det ekonomiadministrativa området, för att effektivisera myndighetsavvecklingar. Eftersom en sådan funktion framför allt skulle rikta sig mot myndigheter finns det skäl att knyta den till någon av stabsmyndigheterna snarare än till Regeringskansliet. Avvecklingsfunktionen skulle kunna säkerställa erfarenhetsinsamling och vägledning i syfte att undvika felaktigheter i avvecklingsprocessen. I denna granskning har Riksrevisionen studerat avvecklingar, men det finns skäl att anta att en sådan stödfunktion också skulle kunna vara ett stöd vid andra typer av strukturförändringar i statsförvaltningen.

En samlad avvecklingsfunktion skulle även kunna ansvara för de avvecklingsuppgifter som i dag sköts av särskilda avvecklingsmyndigheter. Riksrevisionen bedömer att verksamheten i avvecklingsmyndigheterna i mindre utsträckning kräver kompetens i respektive avvecklad myndighets sakfrågor. Granskningen har visat att det vid Avvecklingsmyndigheten för Integrationsverket (motsvarande bedöms bli aktuellt även för Avvecklingsmyndigheten för Arbetslivsinstitutet) har funnits kvar arbetsgivaransvar för en handfull uppsagda personer när Avvecklingsmyndigheten upphör. Denna personal måste då överföras till ny arbetsgivare. Med en samlad avvecklingsfunktion kan arbetsgivaransvaret kvarstå till dess att samtliga uppsägnings-tider löper ut.

Riksdagens revisorer har i en tidigare rapport bland annat konstaterat att det saknats en systematisk dokumentering av erfarenheter från omstruktureringar i förvaltningen. Riksrevisionen kan konstatera att erfarenheter från departementen och myndigheterna fortfarande inte systematiskt samlas in.

5.2.3 *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.

Riksrevisionen vill också uppmärksamma frågan om värdering av tillgångar vid avveckling av myndigheter. Den avvecklande myndigheten bör i sin redovisning av tillgångar och skulder beakta beslutet om avveckling av myndigheten i enlighet med god redovisningssed. Riksrevisionen bedömer dels att det kan finnas skäl för regeringen att tydliggöra regelverket i denna del, dels att den föreslagna avvecklingsfunktionen skulle kunna vara ett stöd i sådana frågor.

5.2.4 *Behov av sökfunktion för lediga löpande hyresavtal i staten*

Riksrevisionen anser att det finns utrymme för besparingar för staten genom en funktion för sökning av lediga löpande hyresavtal i staten. Strukturförändringar innebär ändrade lokalbehov för statliga verksamheter, det gäller även vid till exempel omlokaliseringar. I granskningen har det framkommit att uppsökande verksamhet, personliga kontakter och rena tillfälligheter har inneburit att statliga myndigheter kunnat överta hyreskontrakt från avvecklade myndigheter. Genom en samlad sökfunktion skulle lediga löpande hyresavtal i staten kunna matchas med lokalbehov hos andra statliga myndigheter. Detta skulle kunna möjliggöra besparingar för staten som helhet.

Ekonomistyrningsverket har i dag ansvar för frågor kring statlig lokalförsörjning, se vidare avsnitt 2.2.

5.2.5 *Felaktigheter kring beslut*

Granskningen har visat att det funnits felaktigheter kring besluten under avvecklingsprocessen, det gäller avyttringen av Arbetslivsinstitutets laboratorietrustning och överföringen av Integrationsverkets bibliotek. Riksrevisionen bedömer att myndigheterna i dessa två fall borde ha hänskjutit ärendena till regeringen då gåva som överlåtelseform inte finns reglerad i förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom och vi har inte kunnat finna att myndigheterna hade bemyndigande att fatta

beslut om gåvor.¹⁶⁵ Samtidigt vill Riksrevisionen uppmärksamma att det funnits en otydlighet för de granskade myndigheterna då Ekonomistyrningsverket inte särskiljer beslut om gåva från till exempel försäljning i sin handledning för organisations- och strukturförändringar.¹⁶⁶ Beträffande Arbetslivsinstitutets laboratorieutrustning saknas också ett dokumenterat beslut i ärendet.¹⁶⁷ Riksrevisionen anser att frågan om gåva av lös egendom behöver klargöras för att undvika felaktigheter i framtiden.

5.2.6 *Berörda organ har gett olika besked*

Granskningen har visat att det har förekommit att berörda organ lämnat olika besked, Trygghetsstiftelsen och Arbetsgivarverket har haft olika uppfattningar om finansieringen av det så kallade inkomsttrygghetstillägget. Detta har lett till att den uppsagda personalen i de olika avvecklingsmyndigheterna har behandlats olika. Riksrevisionen ser det som väsentligt att det finns en enhetlig tolkning av hur regelverket ska tillämpas. Riksrevisionen har noterat att ett sådant arbete pågår vad gäller tolkningen av inkomsttrygghetstillägget.

5.3 Uppföljning av avvecklingarna

Riksrevisionen kan konstatera att regeringen – med undantag vad gäller Djurskyddsmyndigheten – inte har beslutat om någon uppföljning av avvecklingarna i förhållande till syftena och av hur arbetet med avvecklingen genomförts. Då beslutsunderlag i form av konsekvensanalyser saknas vad gäller Arbetslivsinstitutet, Djurskyddsmyndigheten och Integrationsverket skulle också arbetet med uppföljning försvåras då det är oklart vilka grunder beslutet har fattats på. Vidare har regeringen inte uppdragit åt Arbetslivsinstitutet, Djurskyddsmyndigheten eller Integrationsverket att särredovisa kostnaderna för avvecklingen, vilket gör det svårt att i efterhand se hur mycket avvecklingarna har kostat.

Avsaknaden av verksamhets- och kostnadsuppföljning innebär att regeringen inte kan ge riksdagen möjlighet till en kontinuerlig och samlad uppföljning av regeringens omstruktureringsarbete. Det kan också påverka möjligheten för regeringen att uppfylla budgetlagens krav på redovisning till

¹⁶⁵ JO har konstaterat att myndigheters gåva av lös egendom inte omfattas av förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom. I det aktuella ärendet bedömde JO att frågan om gåva skulle ha hänskjutits till regeringen för ställningstagande, JO 2007/08 s. 434.

¹⁶⁶ *Myndighet startar – myndighet upphör*, Ekonomistyrningsverket 2007:22, s. 28.

¹⁶⁷ I enlighet med 21 § myndighetsförordningen (2007:515).

riksdagen av resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden¹⁶⁸. Det är Riksrevisionens uppfattning att uppföljning är ett viktigt instrument för att värdera resultatet av genomförda förändringar. Vidare kan uppföljningarna visa på erfarenheter som kan effektivisera framtida förändringsarbete.

5.4 Ekonomiska konsekvenser

Vid bedömningen av avvecklingarnas ekonomiska konsekvenser har det betydelse vad som händer med den verksamhet som har bedrivits av de avvecklade myndigheterna. När verksamheten helt eller delvis upphör, det vill säga en minskning av det statliga åtagandet, är det naturligt att de statliga utgifterna minskar eller upphör. Om verksamheten överförs till annan statlig myndighet är de utgiftsmässiga konsekvenserna mer oklara. I det senare fallet är eventuella besparingar beroende av om verksamheten kan effektiviseras.

I granskningen har vi 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 avveckling har det i granskningen framkommit att det är regeringens avsikt att anslagsförändringarna ska vara bestående. I tre fall – Djurskyddsmyndigheten, IPM och NOU – har verksamheten i sin helhet överförs till andra myndigheter. En jämförelse mellan åren 2006 och 2008 visar att mindre anslagshöjningar har genomförts för verksamhet som tidigare bedrivits vid IPM och NOU, medan anslaget för Djurskyddsmyndighetens tidigare verksamhet minskats med 29 miljoner kronor. Varken Jordbruksverket eller Konkurrensverket har vid överföringen av verksamhet från Djurskyddsmyndigheten respektive NOU förstärkt sina administrativa funktioner. En kostnadsbesparing inom administrationen kan därför antas ha skett.

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 mellan åren 2006 och 2008. I Arbetslivsinstitutets fall bör dock siffran tolkas med stor försiktighet då medel för arbetslivsforskning inte kan utläsas i direkt anslagstilldelning från och med juli 2007 och därför inte ingår i beloppet för 2008.

¹⁶⁸ 2 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Utgifter som uppstår som en direkt konsekvens av en myndighetsnedläggning är personal-, lokal- och övriga utgifter. Denna typ av utgifter är tillfälliga men kan finnas kvar under flera år. Även vid beräkningen av avvecklingsutgifterna har det stor betydelse om verksamheten helt eller delvis upphör, eller om verksamheten överförs till annan statlig myndighet. I det senare fallet ges personalen normalt möjlighet att övergå till den nya huvudmannen, och några uppsägningsutgifter uppstår inte. Vid myndighetsnedläggningar med uppsägning av personal är personalutgifter (bland annat uppsägningslöner och pensionsersättningar) en stor utgiftspost. Sådana utgifter har funnits vid de tre myndigheter – Arbetslivsinstitutet, Integrationsverket och Djurskyddsmyndigheten – som har sagt upp personal på grund av arbetsbrist. Granskningen visar att byte av arbetsort också påverkar avvecklingsutgifterna, i Djurskyddsmyndighetens fall överfördes verksamheten i sin helhet till Jordbruksverket men den ändrade arbetsorten innebar att personal hade rätt att motsätta sig övergången och därmed kunde sägas upp på grund av arbetsbrist.

Jämförelserna visar att det funnits stora variationer i avvecklingsutgifterna. Arbetslivsinstitutet och Integrationsverket har haft de högsta beräknade avvecklingsutgifterna om 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.

5.5 Sammanfattande bedömning

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 och som sammantaget utgör underlag för bedömningen att det finns anledning till förbättring och effektivisering av avvecklingsprocesser.

Riksrevisionens bedömning av revisionsfrågans första del – om avvecklingarna genomförts effektivt – är att det funnits utrymme för att genomföra avvecklingarna på ett mer effektivt sätt. Det finns riktlinjer för hur Regeringskansliet bör hantera avvecklingar. En del av de brister som framkommit hade kunnat undvikas om riktlinjerna hade följts i större utsträckning. Granskningen har också visat att erfarenheter från tidigare avvecklingar inte samlas in systematiskt, vilket försvårar lärande och erfarenhetsutbyte. Samma kritik har framförts i en tidigare granskningsrapport av Riksdagens revisorer.

Den andra delen av revisionsfrågan, om syftet med myndighetsavvecklingarna har uppnåtts, har varit betydligt svårare att besvara. Svårigheterna

beror framför allt på brister i regeringens beredning inför avvecklingarna. Syftena med avvecklingarna har i de flesta fallen varit vagt formulerade vid beslutstillfället, och det har inte varit tydligt vilken typ av effekter regeringen avsett. En annan svårighet har varit rent metodologisk, bland annat har den överförda verksamheten i flera fall förändrats och i några fall har verksamheten avvecklats helt. I vissa fall har det inte varit möjligt att särskilja andra faktorer påverkan på förändringar i produktiviteten under avvecklingen.

Följande bedömningar har dock kunnat göras 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.¹⁶⁹ I det här fallet angavs inga avsedda effekter, vilket har gjort måluppfyllelsen relativt okomplicerad.

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 IPM och NOU var kostnadseffektivisering inte något uttalat syfte med avvecklingarna. I dessa fall har utgifterna för de överförda verksamheterna ökat något.

Djurskyddsverksamheten vid Jordbruksverket har väsentligen samma uppdrag som Djurskyddsmyndigheten tidigare hade. De anslagna medlen har minskat mellan åren 2006 och 2008. En kostnadsbesparing har därför skett.

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 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. Vad gäller ekonomiska konsekvenser har anslagen för de överförda verksamheterna minskat i en jämförelse mellan åren 2006 och 2008. En viktig förklaring till utgiftsminskningen är att stora delar av den verksamhet som bedrevs vid dessa myndigheter har avvecklats helt.

¹⁶⁹ IPM:s verksamhet bedrivs i dag inom ramen för universitets- och högskoleväsendet. Universitet och högskolor är normalt förvaltningsmyndigheter, men då forskningen enligt högskolelagen ska vara fri styrs inte verksamheten av politiska direktiv på samma sätt som andra myndigheter under regeringen.

5.6 Behov av att underlätta omstruktureringar av statsförvaltningen

För att kunna förverkliga sin politik har regeringen statliga förvaltningsmyndigheter till sin hjälp. Organiseringen av den statliga förvaltningen är därmed ett viktigt förvaltningspolitiskt styrinstrument, och det är därför naturligt att det kontinuerligt sker förändringar i förvaltningen. Riksrevisionen ser det som viktigt för effektiviteten i staten att genomförandet av sådana förändringar underlättas genom tydliga riktlinjer och rutiner.

Flera av de granskade avvecklingarna har inneburit en prövning av det statliga åtagandet. I samband med avvecklingarna har regeringen uttalat att forskning inte bör bedrivas i myndighetsform. Prövningen av det statliga åtagandet har resulterat i att den forskning som tidigare bedrevs av Arbetslivsinstitutet och IPM har övergått till högskoleväsendet. Dessutom har prövningen resulterat i att viss analysverksamhet avvecklats i myndighetsform. I övrigt har myndigheterna haft olika typer av uppgifter och varierande grad av myndighetsutövande verksamhet.

Riksrevisionen har noterat att två av myndigheterna (Djurskyddsmyndigheten och Integrationsverket) bedrev verksamhet i mindre än tio år, och i dessa fall återgick verksamheten i huvudsak respektive delvis till de myndigheter de bildats ifrån.

Det finns därför skäl att lyfta frågan om behovet av flexibilitet vid organiseringen av statlig förvaltning. Granskningen visar på de kostnader som uppstår vid avveckling av myndigheter – det gäller inte minst personalkostnader – samt det faktum att kostnaderna finns kvar ett par år efter avvecklingsdatumet. Det finns också kostnader förknippade med inrättandet av myndigheter.

Det är Riksrevisionens syn att bildandet av nya myndigheter bör prövas med omsorg. Regeringen bör vid inrättandet av nya verksamheter pröva olika lösningar vad gäller organisation: till exempel koppling till befintliga verksamheter och flexibla administrationslösningar. Riksrevisionen bedömer att administrationen ofta är en del av verksamheten där det är möjligt att göra samordningsvinster. Det kan också finnas skäl att pröva mer flexibla organisationsformer än myndighetsformen.

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

5.7 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 tillvara och
- utreder möjligheten att inrätta en samlad söktjänst för lediga, löpande hyresavtal i staten bland annat för att effektivisera framtida omstruktureringar.

Källförteckning

Lagar och förordningar

- Djurskyddslag (1988:534).
- Förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.
- Förordning (1993:98) med instruktion för Nämnden för offentlig upphandling. Upphävd genom SFS 2007:690.
- Förordning (1995:864) med instruktion för Arbetslivsinstitutet. Upphävd genom SFS 2007:294.
- Förordning (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom.
- Förordning (1996:615) med instruktion för Institutet för psykosocial medicin. Upphävd genom SFS 2007:715.
- Förordning (1998:201) med instruktion för Integrationsverket. Upphävd genom SFS 2007:503.
- Förordning (2000:216) om statsbidrag till organisationer som främjar integration. Upphävd genom förordning (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund.
- Förordning (2003:1125) med instruktion för Djurskyddsmyndigheten. Upphävd genom förordning (2007:488) med instruktion för Statens jordbruksverk.
- Förvaltningslag (1986:223).
- Lag (1996:1059) om statsbudgeten.
- Lag (1982:80) om anställningsskydd.
- Myndighetsförordning (2007:515).
- Regeringsform (1974:152).
- Riksdagsordning (1974:153).
- Verksförordning (1995:1322). Upphävd genom myndighetsförordningen (2007:515).

Regeringskansliets riktlinjer

- Riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar inom staten.* Regeringskansliet 2003.
- Supplement till riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar inom staten.* Regeringskansliet 2007.

Regeringens propositioner

- Prop.1979/80:6 *Socialstyrelsens uppgifter och organisation m.m.*

- Prop. 1992/93:88 *Offentlig upphandling.*
- Prop. 1994/95:158 *Ny myndighetsorganisation inom arbetslivsområdet m.m.*
- Prop. 1997/98:16 *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik.*
- Prop. 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.*
- Prop. 1999:139 *Effektivare offentlig upphandling för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt.*
- Prop. 2001/02:189 *En ny djurskyddsmyndighet.*
- Prop. 2001/02:142 *Ändringar i lagen om offentlig upphandling m.m.*
- Prop. 2005/06:1 *Budgetpropositionen för 2006 utgiftsområde 8.*
- Prop. 2006/07:1 *Budgetpropositionen för 2007 utgiftsområde 2, 9, 13, 14 och 23.*
- Prop. 2006/07:100 *2007 års ekonomiska vårproposition.*
- Prop. 2007/08:1 *Budgetpropositionen för 2008 utgiftsområde 1, 2, 8, 9, 13, 14, 16, 17 och 24.*

Utskottsbetänkanden

- Bet. 1979/80:SoU23 *Socialutskottet.*
- Bet. 1992/93:FiU5 *Finansutskottet.*
- Bet. 1994/95:AU9 *Arbetsmarknadsutskottet.*
- Bet. 1996/97:AU2 *Arbetsmarknadsutskottet.*
- Bet. 1997/98:KU31 *Konstitutionsutskottet.*
- Bet. 1997/98:SfU6 *Socialförsäkringsutskottet.*
- Bet. 2001/02:FiU12 *Finansutskottet.*
- Bet. 2002/03:MIJ5 *Miljö- och jordbruksutskottet.*
- Bet. 2005/06:SfU2 *Utgiftsområde 8, Socialförsäkringsutskottet.*
- Bet. 2005/06:NU12 *Näringsutskottet.*
- Bet. 2006/07:AU1 *Utgiftsområdena 13 och 14, Arbetsmarknadsutskottet.*
- Bet. 2006/07:AU5 *Utgiftsområdena 13 och 14 (förnyad behandling), Arbetsmarknadsutskottet.*
- Bet. 2006/07:MIJ2 *Utgiftsområde 23, Miljö- och jordbruksutskottet.*
- Bet. 2006/07:FiU21 *Tilläggsbudget 1 för 2007, Finansutskottet.*
- Bet. 2006/07:KU20 *Granskningsbetänkande Konstitutionsutskottet.*
- Bet. 2006/07:KU22 *Indelning i utgiftsområden Konstitutionsutskottet.*
- Bet. 2006/07:FiU2 *Utgiftsområde 2, Finansutskottet.*
- Bet. 2006/07:SoU1 *Utgiftsområde 9, Socialutskottet.*
- Bet. 2007/08:SoU1 *Utgiftsområde 9, Socialutskottet.*

Bet. 2007/08: MJU2 Utgiftsområde 23, Miljö- och jordbruksutskottet.
Bet. 2007/08: UbU1 Utgiftsområde 16, Utbildningsutskottet.
Bet. 2007/08: SfU2 Utgiftsområde 8, Socialutskottet.
Bet. 2007/08: KU1 Utgiftsområde 1, Konstitutionsutskottet.
Bet. 2007/08: KrU1 Utgiftsområde 17, Kulturutskottet.
Bet. 2007/08: FiU2 Utgiftsområde 2, Finansutskottet.
Bet. 2007/08: AU1 Utgiftsområde 13, Arbetsmarknadsutskottet.
Bet. 2007/08: NU1 Utgiftsområde 24, Näringsutskottet.

Riksdagsskrivelser

Rskr. 1979/80:160.
Rskr. 1992/93:120.
Rskr. 1994/95:336.
Rskr. 1997/98:68.
Rskr. 1997/98:103.
Rskr. 2001/02:324.
Rskr. 2002/03:98.
Rskr. 2005/06:68–70.
Rskr. 2006/07:59.
Rskr. 2006/07:67–68.
Rskr. 2006/07:80.
Rskr. 2006/07:81–82.
Rskr. 2006/07:87–88.
Rskr. 2006/07:216.
Rskr. 2006/07:222.
Rskr. 2006/07:223.
Rskr. 2007/08:55–59.
Rskr. 2007/08:70.
Rskr. 2007/08:72–74.
Rskr. 2007/08:75–83.
Rskr. 2007/08:86–87.
Rskr. 2007/08:93.
Rskr. 2007/08:97–98.
Rskr. 2007/08:112–115.

Kommittédirektiv

Dir. 1998:58 Översyn av Nämnden för offentlig upphandling, m.m.

- Dir. 1999:34 *Tilläggsdirektiv till Utredningen (Fi 1998:08) om översyn av Nämnden för offentlig upphandling, m.m.*
- Dir. 2005:94 *Översyn av integrationspolitiken.*
- Dir. 2007:19 *Utredning av det framtida huvudmannskapet för företagshälsovårdsutbildningen m.m.*
- Dir. 2007:34 *Avveckling av Integrationsverket.*
- Dir. 2007:42 *Avveckling av Arbetslivsinstitutet.*
- Dir. 2007:52 *Effektiva insatser och incitament för snabbare arbetsmarknadsetablering för nyanlända flyktingar m.fl.*
- Dir. 2007:152 *Tilläggsdirektiv till Utredningen av det framtida huvudmannskapet för företagshälsovårdsutbildningen m.m. (S 2007:01).*

Regeringens beslut

- Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Arbetslivsinstitutet, 2004-12-16.
- Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Arbetslivsinstitutet, 2006-12-21 (ändringar 25 januari, 8 februari, 22 mars, 29 mars, 14 juni och 20 juni 2007).
- Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Arbetsmiljöverket, 2006-12-21 (ändring 8 februari 2007).
- Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Djurskyddsmyndigheten, 2006-12-21.
- Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Institutet för psykosocial medicin, 2005-12-20.
- Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Institutet för psykosocial medicin, 2006-12-21 (ändring 13 september 2007).
- Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Integrationsverket, 2005-12-15.
- Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Nämnden för offentlig upphandling, 2005-12-20.
- Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Nämnden för offentlig upphandling, 2006-12-21 (ändring 15 mars 2007).
- Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Konkurrensverket, 2006-12-21 (ändring 15 mars 2007).
- Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Statens jordbruksverk, 2006-12-21 (ändring 28 juni 2007).
- Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Statens jordbruksverk, 2007-12-20.

Regeringsbrev för budgetåret 2008 avseende universitet och högskolor
m.m. bilaga 7, 2007-12-19.

Regeringsbeslut 2004-06-10, dnr S2004/4603/FH.

Regeringsbeslut 2005-09-08, dnr N2005/6885/ARM.

Regeringsbeslut 2007-03-15, dnr J02007/972.

Regeringsbeslut 2007-03-08, dnr IJ2007/366/IM.

Regeringsbeslut 2007-04-19, dnr U2007/3101/UH.

Regeringsbeslut 2007-04-19, dnr U2007/3100/UH.

Regeringsbeslut 2006-11-01, dnr J02006/3084.

Regeringsbeslut 2006-11-02, dnr N2006/8228/ARM.

Regeringsbeslut 2006-11-02, dnr Ju2006/9042/IM.

Regeringsbeslut 2006-12-21, dnr N2006/11640/NL.

Regeringsbeslut 2007-09-13, dnr S2007/7671/FH.

Regeringskansliets analyser och hearingar

Analys med anledning av Djurskyddsmyndighetens avveckling och
överföring av verksamhet till Statens jordbruksverk eller annan
huvudman, *Djurskydd med helhetssyn*, 2006-12-13, dnr J02006/3300.

Analys av anslagskonsekvenser m.m. med anledning av avveckling av
Arbetslivsinstitutet, 2007-01-29, A2007/2429/ARM.

Minnesanteckningar från hearing (17 januari 2007) avseende
promemorian *Djurskydd med helhetssyn*, dnr J02006/3300, samt
förslag till ändringar i djurskyddslagen och märkning och registrering
av hundar, Jordbruksdepartementet, 2007-02-19.

Redovisning av uppdrag att analysera Integrationsverkets verksamhet,
2006-12-18, dnr Ju2007/366/IM.

Minnesanteckningar från hearing (17 januari 2007) om förslag till
verksamhetsöverföringar m.m. i samband med avvecklingen av
Integrationsverket, Integrations- och jämställdhetsdepartementet,
2007-01-31.

Statens offentliga utredningar

SOU 1999:139 *Effektivare offentlig upphandling för fortsatt välfärd,
trygghet och tillväxt.*

SOU 2007:91 *Ny företagshälsovård – ny kunskapsförsörjning.*

SOU 2008:58 *Egenansvar – med professionellt stöd.*

Övriga källor

Årsredovisning för 2006. Arbetslivsinstitutet.

Årsredovisning för 2007. Arbetslivsinstitutet.

Årsredovisning för 2006. Djurskyddsmyndigheten.

Årsredovisning för 2006. Institutet för psykosocial medicin.

Årsredovisning för 2007. Institutet för psykosocial medicin.

Årsredovisning för 2006. Integrationsverket.

Årsredovisning för 2007. Integrationsverket.

Årsredovisning för 2007. Konkurrensverket.

Årsredovisning för 2007. Myndigheten för avveckling av Integrationsverket.

Årsredovisning för 2006. Nämnden för offentlig upphandling.

Årsredovisning för 2007. Nämnden för offentlig upphandling.

Årsredovisning för 2007. Statens jordbruksverk.

Avveckling av Arbetslivsinstitutet. Slutrapport. Arbetslivsinstitutet 2006, dnr 2006-0704.

Svar med anledning av Riksrevisionens revisionsrapport för Arbetslivsinstitutet. Arbetslivsinstitutet, dnr 2007-0039.

Delrapport från Avvecklingsmyndigheten för Arbetslivsinstitutet. Avvecklingsmyndigheten för Arbetslivsinstitutet, 2007-08-02.

Delrapport 2 från Avvecklingsmyndigheten för Arbetslivsinstitutet. Avvecklingsmyndigheten för Arbetslivsinstitutet, 2007-12-19, dnr A2007-00.

Delrapport om och budget för avveckling av Integrationsverket. Avvecklingsmyndigheten för Integrationsverket, 2007-06-29.

Svar med anledning av Riksrevisionens revisionsberättelse för Avvecklingsmyndigheten för Integrationsverket. Avvecklingsmyndigheten för Integrationsverket 2008, dnr 2008/48.

Myndighet startar – myndighet upphör. Ekonomistyrningsverket, 2007. ESV 2007:22.

Vart tog dom vägen? Uppföljning av forskare och forskning vid nedläggningen av Arbetslivsinstitutet. FAS 2007.

Information till anställda vid IPM som omfattas av verksamhetsövergång till Stockholms universitet. Institutet för psykosocial medicin, 2007-05-21. Dnr IPM 3.1-2007/0062.

Avrapportering av uppdrag. Integrationsverket, 2007-06-29, dnr INT-19-07-1135.

Beslut om överföring av Integrationsverkets bibliotek. Integrationsverket, 2007-06-11, dnr INT-59-07-1172.

Konkurrensverkets uppdrag att vidta åtgärder för att inordna Nämndens för offentlig upphandling (NOU) verksamhet i Konkurrensverket.
Konkurrensverket, dnr 745/2006, aktbilaga 2 och 5.

Konkurrensverkets strategi och inriktning för upphandlingsfrågor.
Konkurrensverket, dnr 488/2007.

Redovisning av uppdraget 3 b i regleringsbrevet för budgetåret 2007 avseende Länsstyrelserna. Länsstyrelsen i Jämtland, dnr 06-3379-00.

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

Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag.
Riksrevisionen, 2007. RiR 2007:8.

Riksrevisorernas årliga rapport 2008. Riksrevisionen, 2008.
RiR 2008:10.

Revisionsberättelse och revisionsrapport för Arbetslivsinstitutet.
Riksrevisionen 2007, dnr 32-2006-0549.

Revisionsberättelse och revisionsrapport för Avvecklingsmyndigheten för Arbetslivsinstitutet. Riksrevisionen 2008, dnr 32-2007-1223.

Revisionsberättelse och revisionsrapport för Avvecklingsmyndigheten för Integrationsverket. Riksrevisionen 2008, dnr 32-2007-1015.

JO:s ämbetsberättelse. Riksdagens ombudsmän, 2007. 2007/08:JO1.

Redovisning av uppdraget att vidta åtgärder för att inordna djurskyddsverksamheten i Statens Jordbruksverk. Statens jordbruksverk, dnr 09-902/07.

IPM:s verksamhet i ny form. Statskontoret, 2004. Statskontoret 2004:31.

Internet

Statistik över uppsägningar av Arbetslivsinstitutets personal. Hämtat från www.arbetslivsinstitutet.se, den 4 september 2008.

Intervjuer

Intervjuer har genomförts med representanter för berörda departement vid Regeringskansliet, företrädare för de avvecklade myndigheterna och med representanter för de myndigheter som övertagit verksamhet i och med avvecklingarna.

Regeringskansliet: Arbetsmarknadsdepartementet,
Finansdepartementet, Integrations- och jämställdhetsdepartementet,
Jordbruksdepartementet, Justitiedepartementet,
Näringsdepartementet och Socialdepartementet.

Avvecklade myndigheter: Integrationsverket, Arbetslivsinstitutet,
Djurskyddsmyndigheten, IPM och NOU.

Myndigheter som övertagit verksamhet: Migrationsverket, Länsstyrelsen i Stockholm, Ungdomsstyrelsen, Svenska ESF-rådet, Stockholms universitet, Karolinska institutet, SCB, Statens Jordbruksverk, Konkurrensverket och Företagshälsovårdskommittén. Utöver intervjuerna har Riksrevisionen under granskningen haft kontakt med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Stockholms stad, Länsstyrelsen i Skåne och Länsstyrelsen i Västra Götaland.

Bilaga 1. Sammanfattning av iakttagelser i beslutsprocessen¹⁷⁰

X= genomförd, – = inte genomförd

	Beslut om avveckling		Beslut om genomförande		Beslut om uppföljning ¹⁷¹
	Konsekvensanalys ¹⁷²	Remiss till externa intressenter ¹⁷³	Genomförandeanalys	Remiss till externa intressenter	
ALI	–	–	X	–	–
DSM	–	–	X	X	X
IV	–	–	X	X	–
IPM ¹⁷⁴	X	X	X	X	–
NOU ¹⁷⁵	X	X	X	X	–

¹⁷⁰ Matrisen visar i vilka fall konsekvens- och genomförandeanalyser har upprättats. Någon bedömning av analysernas kvalitet har inte gjorts.

¹⁷¹ I Riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar inom staten (Regeringskansliet 2003) anges bland annat att när regeringen och riksdagen fattar beslut om en organisations- eller strukturförändring bör också ställning tas till hur och när uppföljningen i genomförandeskedet ska ske.

¹⁷² 3 kap. riksdagsordningen (1974:153) reglerar bland annat former för ärendens väckande och beredning. Vad gäller propositioner anges i riksdagsordningen att en proposition ska innehålla en redovisning av ärendets beredning och skälen för regeringens förslag. Propositionshandboken som är Regeringskansliets uttolkning av riksdagsordningen framhåller vikten av problem- och konsekvensanalyser.

¹⁷³ Enligt regeringsformen ska regeringen vid beredning av ärenden hämta in behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter.

¹⁷⁴ För IPM ingick genomförandeanalysen i konsekvensanalysen och därmed skedde remissbehandlingen vid samma tillfälle.

¹⁷⁵ För NOU ingick genomförandeanalysen i konsekvensanalysen och därmed skedde remissbehandlingen vid samma tillfälle.

Bilaga 2. Anslagsförändringar per myndighet

Arbetslivsinstitutet

I det ursprungliga anslagsbeloppet 2007 för förvaltningsanslaget för Arbetslivsinstitutet beaktades att myndigheten skulle upphöra den 30 juni 2007. Regeringen föreslog på tilläggsbudget i samband med vårpropositionen att ett särskilt anslag för avvecklingsmyndigheten skulle föras upp på statsbudgeten.¹⁷⁶

(tkr)						
Anslag 2006 ¹⁷⁷	Utgifter anslag 2006 ¹⁷⁸	Summa anslag 2007 ¹⁷⁹	Utgifter anslag 2007	Anslag för överförd verksamhet 2008 ¹⁸⁰	Förändring 2006–2008	Förändring 2006–2008 exklusive anslag till Avvecklingsmyndigheten
374 919	372 883	340 620	315 700	137 403	-237 516	-344 916
varav						
		159 003 ¹⁸¹	199 656 ¹⁸²			
		2 600	2 357	10 000		
		14 800	9 272	20 003		
		164 217	104 415	107 400		

Anslagsminskningen mellan år 2006 och 2008 är cirka 237,5 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 63 procent av tilldelat anslag år 2006. För att kunna jämföra anslagsbeloppen för sakverksamheten mellan 2006 och 2008

¹⁷⁶ Prop. 2006/07:100, s. 201, bet. 2006/07:FiU21 rskr. 2006/07:222.

¹⁷⁷ Regleringsbrev till Arbetslivsinstitutet 2006 (anslaget 23:2 till ALI:s disposition).

¹⁷⁸ Arbetslivsinstitutets årsredovisning 2006.

¹⁷⁹ Enligt regleringsbrev till Arbetslivsinstitutet, Integrationsverket, Arbetsmiljöverket och Avvecklingsmyndigheten.

¹⁸⁰ Prop. 2007/08:1, utg. omr. 14, s. 31 och 34 samt regleringsbrev till Arbetsmiljöverket 2008.

¹⁸¹ Anslag för ALI första halvåret var 192 503 tkr varav 33 500 tkr avsåg bidrag till arbetsmarknadens parter för särskilda utbildningsinsatser. Då dessa bidrag inte ingick i ALI:s ramanslag 2006 utan fanns på ett särskilt anslag har de inte inkluderats i anslagsbeloppet eller utgifterna 2007. Engångsbeloppet om 3 000 tkr för flytt av ALI:s bibliotek samt 70 000 tkr för bidrag till universitet och högskolor för arbetslivsforskning är dock inkluderat i såväl anslagsbelopp som utgifter 2007.

¹⁸² Anslagsutfallet enligt ALI:s årsredovisning var 231 568 tkr varav 31 912 tkr avsåg bidrag till arbetsmarknadens parter för särskilda utbildningsinsatser (se not 55).

behöver anslaget till Avvecklingsmyndigheten räknas bort. Minskningen blir då cirka 344,9 miljoner kronor, det vill säga cirka 92 procent av tilldelat anslag 2006. Jämförelserna bör dock tolkas med stor försiktighet då medel för arbetslivsforskning inte kan utläsas i direkt anslagstilldelning från och med juli 2007 och därför inte ingår i beloppet för 2008.

Djurskyddsmyndigheten

I det ursprungliga anslagsbeloppet 2007 om drygt 46 miljoner kronor för förvaltningsanslaget för Djurskyddsmyndigheten beaktades att myndigheten skulle upphöra den 30 juni 2007. Regeringen föreslog därför på tilläggsbudget i samband med vårpropositionen att anslaget skulle höjas med 16,7 miljoner kronor för att täcka kostnader för den djurskyddsverksamhet som skulle bedrivas under återstoden av 2007 och för avvecklingen av Djurskyddsmyndigheten.¹⁸³ Vidare beslutade regeringen i juni 2007 att Statens jordbruksverk fick disponera ytterligare totalt fem miljoner kronor för djurskyddsforskning.¹⁸⁴

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2008 att förvaltningsanslaget för Statens jordbruksverk från och med 2008 skulle tillföras 44,5 miljoner kronor för djurskyddsfrågorna.¹⁸⁵ Därutöver disponeras totalt 18 miljoner kronor för djurskyddsforskning.¹⁸⁶

¹⁸³ Prop. 2006/07:100, s. 212, bet. 2006/07:FiU21, rskr. 2006/07:222.

¹⁸⁴ Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Statens jordbruksverk 2007-06-28, utg. omr. 23, anslag 44:1 ap 7, villkor 10 samt ändring av regleringsbrev för Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m. 2007-06-28, utg. omr. 16, anslag 25:70, ap 21, villkor 10.

¹⁸⁵ Prop. 2007/08:1, utg. omr. 23, s. 68, bet. 2007/08:MJU2, rskr. 2007/08:93.

¹⁸⁶ Anslag 42:3 ap 2, villkor 3 (5 mnkr) och anslag 44:1 ap 7, villkor 3 (5 mnkr), till Statens jordbruksverks disposition. Anslag 26:1 ap 1, villkor 5 (3 mnkr) till Formas disposition samt anslag 25:1 ap 1, villkor 6 (5 mnkr) till Statens lantbruksuniversitets disposition.

(tkr)

Anslag 2006 ¹⁸⁷	Utgifter anslag 2006 ¹⁸⁸	Summa anslag 2007 ¹⁸⁹	Utgifter anslag 2007	Anslag för överförd verksamhet 2008	Förändring 2006–2008
91 533	86 309	67 787	59 821	62 500	-29 033
Varav					
		Djurskydds- myndigheten	35 315	38 060	
		Statens jordbruksverk	32 472	21 761 ¹⁹⁰	62 500

Anslagsminskningen mellan år 2006 och 2008 är cirka 29 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 32 procent av tilldelat anslag år 2006.

Institutet för psykosocial medicin

Institutet för psykosocial medicin (IPM) hade för 2007 ett anslag om cirka 15,5 miljoner kronor. I förhållande till anslagsbeloppet från 2006 skedde ingen förändring förutom sedvanlig pris- och löneomräkning.¹⁹¹ I september 2007 tilldelades Stockholms universitet dispositionsrätt om cirka 3,3 miljoner kronor och Karolinska institutet med cirka 0,55 miljoner kronor.¹⁹² Anslagsbeloppen avsåg finansiering av den ordinarie verksamheten från och med avvecklingstidpunkten.

I budgetpropositionen för 2008 föreslog regeringen att anslaget för Stockholms universitet skulle höjas med cirka 13 miljoner kronor för att finansiera den verksamhet som övertogs från IPM.¹⁹³ Medel för verksamheten vid Nationellt centrum för suicidforskning och prevention av psykisk ohälsa uppgår till 3 miljoner kronor.¹⁹⁴

Vi har noterat ett det finns en differens om cirka 1,7 miljoner kronor mellan det anslagsutfall IPM har redovisat i sin årsredovisning och det

¹⁸⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Djurskyddsmyndigheten. Ursprungligen tilldelades 92 288 tkr, med ändringsbeslut 21 juni 2006-06-21 sänktes beloppet.

¹⁸⁸ Årsredovisning för Djurskyddsmyndigheten 2006.

¹⁸⁹ Enligt regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Djurskyddsmyndigheten respektive Statens jordbruksverk.

¹⁹⁰ Statens jordbruksverk fick i ett ändringsbeslut till regleringsbrevet 2007-06-28 rätt att disponera 25 187 tkr varav högst 13 700 tkr för avvecklingskostnader under 2007. Utfall vad gäller avvecklingskostnader blev 3 589 tkr.

¹⁹¹ Prop. 2006/07:1, utg. omr. 9, s. 71, bet. 2006/07:SoU1, rskr. 2006/07:59.

¹⁹² Regeringsbeslut S2007/7671/FH m.fl. 2007-09-13.

¹⁹³ Prop. 2007/08:1, utg. omr. 16, s. 148, bet. 2007/08:UbU1, rskr. 2007/08:70.

¹⁹⁴ Prop. 2007/08:1, utg. omr. 9, s. 69, bet. 2007/08:SoU1, rskr. 2007/08:86.

belopp som rapporterats till statsredovisningen i informationssystemet Hermes. Vi har valt att använda årsredovisningens belopp.

(tkr)

Anslag 2006 ¹⁹⁵	Utgifter anslag 2006 ¹⁹⁶	Summa anslag 2007 ¹⁹⁷	Utgifter anslag 2007	Anslag för överförd verksamhet 2008 ¹⁹⁸	Förändring 2006–2008
15 335	15 299	15 471	14 034	16 075	+740
Varav					
IPM		11 604	9 876 ¹⁹⁹		
Stockholms universitet		3 608	3 608	13 075	
Karolinska institutet		550	550	3 000	

Anslagsökningen mellan år 2006 och 2008 är cirka 0,7 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 5 procent av tilldelat anslag år 2006.

Integrationsverket

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2008 att förvaltningsanslaget för Migrationsverket skulle tillföras 20,5 miljoner kronor för de arbetsuppgifter som överfördes till Migrationsverket i samband med Integrationsverkets upphörande.²⁰⁰ För länsstyrelsernas arbete med förhandlingar och överenskommelser med kommunerna om mottagande och introduktion i sina respektive län ökades länsstyrelsernas anslag med 15 miljoner kronor från och med 2008.²⁰¹

Ansvar för handläggning av ett antal bidrag som främjar integration fördes till Ungdomsstyrelsen. För detta ändamål ökar Ungdomsstyrelsens anslag med 4 miljoner kronor 2008, 4,1 miljoner 2009 och 1,5 miljoner kronor 2010.²⁰² Statistiska centralbyrån tillfördes 1,7 miljoner kronor för

¹⁹⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende IPM.

¹⁹⁶ IPM:s årsredovisning för 2006.

¹⁹⁷ Prop. 2006/07:1, utg.omr. 9, s. 71, bet. 2006/07:SoU1, rskr. 2006/07:59 samt regleringsbrev för IPM. Tilldelat till Stockholms universitet enligt regleringsbrev var 3 317 tkr, men man hade också dispositionsrätt till IPM:s anslagssparande om 291 tkr enligt ändringsbeslut 2007-09-13.

¹⁹⁸ Prop. 2007/08:1, utg.omr. 16, s. 148, bet. 2007/08:UbU1, rskr. 2007/08:70 samt regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Statens folkhälsoinstitut.

¹⁹⁹ Anslagsutfall enligt IPM:s årsredovisning. Rapporterat anslagsutfall i Hermes är 11 556 tkr., det vill säga en differens om 1 680 tkr.

²⁰⁰ Prop. 2007/08:1, utg.omr. 8, s. 28, bet. 2007/08:SfU2, rskr. 2007/08:83.

²⁰¹ Prop. 2007/08:1, utg.omr. 1, s. 54, bet 2007/08:KU1, rskr. 2007/08:75–82.

²⁰² Prop. 2007/08:1, utg.omr. 17, s. 125, bet 2007/08:krU1, rskr. 2007/08:55–59.

övertagande av uppgifter på integrationsområdet.²⁰³ Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet) har utsetts till ansvarig myndighet för Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare inom EU:s ramprogram för solidaritet och hantering av migrationsströmmar. Svenska ESF-rådets förvaltningsanslag har ökats med 0,7 miljoner kronor för arbetet med fonden.²⁰⁴

(tkr)

Anslag 2006 ²⁰⁵	Utgifter anslag 2006 ²⁰⁶	Summa anslag 2007 ²⁰⁷	Utgifter anslag 2007 ²⁰⁸	Anslag för överförd verksamhet 2008	Förändring 2006–2008	Förändring 2006–2008 exklusive anslag till Avvecklingsmyndigheten
97 524	94 464	104 730	84 557	66 900	-30 624	-55 624
Varav för överförd verksamhet:						
		Migrationsverket	9 600	5 793	20 500	
		Länsstyrelserna	9 000	8 572	15 000	
		Ungdomsstyrelsen	2 000	1 861	4 000	
		Statistiska centralbyrån	800	785	1 700	
		Svenska ESF-rådet	1 600	211	700	
		Avvecklingsmyndigheten	35 000	21 753	25 000 ²⁰⁹	

Anslagsminskningen mellan år 2006 och 2008 är cirka 30,6 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 31 procent av tilldelat anslag år 2006. För att kunna jämföra anslagsbeloppen för sakverksamheten mellan 2006 och 2008 behöver anslaget till Avvecklingsmyndigheten räknas bort. Minskningen blir då cirka 55,6 miljoner kronor, det vill säga cirka 57 procent av tilldelat anslag 2006.

²⁰³ Prop. 2007/08:1, utg.omr. 2, s. 70, bet. 2007/08:FiU2, rskr. 2007/08:112–115.

²⁰⁴ Prop. 2007/08:1, utg.omr. 13, s. 86, bet. 2007/08:AU1, rskr. 2007/08:72–74.

²⁰⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Integrationsverket.

²⁰⁶ Integrationsverkets årsredovisning för 2006.

²⁰⁷ Ursprungligen tilldelat 46 730 tkr samt på tilläggsbudget 58 000 tkr inklusive Avvecklingsmyndigheten.

²⁰⁸ Uppgifter från respektive myndighets årsredovisning och vad gäller länsstyrelserna från ESF:s "Statsbudgetens utfall". Utfall för Integrationsverket första halvåret var 45 582 tkr.

²⁰⁹ Tilldelade medel enligt regleringsbrev är 12 miljoner kronor. Därutöver får Avvecklingsmyndigheten disponera anslagssparande enligt regleringsbrev och enligt uppgift från Integrations och jämställdhetsdepartementet till en total summa om 25 miljoner kronor.

Nämnden för offentlig upphandling

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) hade för 2007 ett anslag om 8,2 miljoner kronor. I förhållande till anslagsbeloppet från 2006 skedde ingen förändring förutom sedvanlig pris- och löneomräkning.²¹⁰

I budgetpropositionen för 2008 föreslog regeringen att Konkurrensverkets ramanslag skulle höjas med det belopp som motsvarade NOU:s tidigare anslag.²¹¹ Beloppet uppgick till 8,3 miljoner kronor för 2008. Enligt uppgift från Näringsdepartementet beror det höjda beloppet på pris- och löneomräkning. Vidare föreslog regeringen i budgetpropositionen att Konkurrensverkets anslag skulle förstärkas med 5 miljoner kronor årligen från 2008 i syfte att öka förutsättningarna för små och medelstora företag att delta i offentliga upphandlingar (detta belopp är inte inkluderat i tabellen nedan för att inte försvåra jämförelser).

(tkr)

Anslag 2006 ²¹²	Utgifter anslag 2006 ²¹³	Summa anslag 2007 ²¹⁴	Utgifter anslag 2007 ²¹⁵	Anslag för överförd verksamhet 2008 ²¹⁶	Förändring 2006–2008
8 171	8 252	8 247	8 212	8 310	+ 139
Varav					
NOU		5 496	5 461		
Konkurrensverket		2 751	2 751		

Anslagsökningen mellan år 2006 och 2008 är cirka 0,1 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 2 procent av tilldelat anslag år 2006.

²¹⁰ Prop. 2006/07:1, utg.omr. 2, s. 59, bet. 2006/07:Fi2, rskr.2006/07:81–82.

²¹¹ Prop. 2007/08:1, utg.omr. 24, s. 39, bet. 2007/08:NU1, rskr. 2007/08:97–98.

²¹² Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende NOU.

²¹³ NOU:s årsredovisning för 2006.

²¹⁴ Prop. 2006/07:1, utg.omr. 2, s. 59, bet. 2006/07:FiU2, rskr. 2006/07:80 samt regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende NOU och KKV.

²¹⁵ Enligt årsredovisning för NOU och KKV 2007.

²¹⁶ Prop. 2007/08:1, utg.omr. 24, s. 39, bet. 2007/08:NU1, rskr. 2007/08:97–98.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrts prioriteringarna?
2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
2004:4 Den statliga garantimodellen
2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
2004:6 Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
2004:8 Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
2004:10 Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
2004:11 Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner
2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004
2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn
2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
2004:16 Premiepensionens första år
2004:17 Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
2004:18 Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
2004:19 Vem styr den elektroniska förvaltningen?
2004:20 The Swedish National Audit Office Report 2004
2004:21 Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
2004:22 Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
2004:23 Regelförenklingar för företag
2004:24 Snabbare asylprövning
2004:25 Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
2004:26 Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
2004:27 Stödet till polisens brottsutredningar
2004:28 Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
2004:29 Kontrollen av strukturfonderna
2004:30 Barnkonventionen i praktiken
- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället
2005:3 Arbetslöshetsförsäkring – kontroll och effektivitet
2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser

- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läke medelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården

- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar
- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsuppdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidans kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?

- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskotts målet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildande stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen
- 2008 2008:1 Pandemier - hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter
- 2008:5 Högskolelärares bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring
– tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisorernas årliga rapport 2008
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi) – En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition
- 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?
- 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se