



2016:9

Myndighetsanalys av Bolagsverket





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2016-03-31
ERT DATUM
2015-10-01

DIARIENR
2015/188-5
ER BETECKNING
N2015/06814/SUN

Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att göra en analys av Bolagsverket ur ett finansierings-, resurs- och effektivitetsperspektiv

Regeringen gav den 10 oktober 2015 Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Bolagsverket i enlighet med den modell för myndighetsanalys som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten Myndighetsanalys av Bolagsverket (2016:9).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och Pia Bergdahl, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Pia Bergdahl

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Modellen för myndighetsanalyser	12
1.3	Uppdragets genomförande	13
1.4	Rapportens disposition	13
2	Mål och uppgifter	15
2.1	Övergripande om myndigheten	15
2.2	Regeringens mål och styrning	16
2.3	Bolagsverkets uppgifter	19
2.4	Samverkans- och utvecklingsverksamhet	28
2.5	Bolagsverkets egeninitierade verksamhet	33
2.6	Målgrupper och omvärldsrelationer	36
2.7	Sammanfattande iakttagelser	37
3	Organisation och intern styrning	39
3.1	Nuvarande organisation	39
3.2	Intern styrning	40
3.3	Personal och kompetensförsörjning	45
3.4	Sammanfattande iakttagelser	48
4	Bolagsverkets ekonomiska resurser och resultat	49
4.1	Bolagsverkets finansiering	49
4.2	Särskilt om Bolagsverkets avgifter	51
4.3	Intäktsutvecklingen sedan start	55
4.4	Bolagsverkets ekonomiska resultat	58
4.5	Kostnader och finansiering av verksamhetsutveckling	64
4.6	Sammanfattande iakttagelser	65

5	Uppföljning och resultat	67
5.1	Myndighetens uppföljning och redovisning av resultat	67
5.2	Resultat i registreringsverksamheten	70
5.3	Resultat i uppdragsverksamheten	77
5.4	Resultat avseende samverkan och utveckling	78
5.5	Sammanfattande iakttagelser	80
6	Bolagsverkets framtida utmaningar	83
6.1	Bolagsverket lyckas väl	83
6.2	Finansieringsmodellens hållbarhet	84
6.3	Övriga särskilda uppdragsfrågor	88
6.4	Utmaningar för framtiden	91
	Referenser	99
	Bilaga 1 Regeringsuppdraget	103

Sammanfattning

På uppdrag av regeringen har Statskontoret analyserat Bolagsverket enligt modellen för myndighetsanalyser. Vi har översiktligt gått igenom myndighetens förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. I vårt uppdrag har även ingått att bedöma hållbarheten över tid för Bolagsverkets nuvarande finansieringsmodell samt vissa övriga särskilda frågor.

Bolagsverket är en central förvaltningsmyndighet för företagsregistrering. Bolagsverket är till cirka 95 procent avgiftsfinansierat, men har också ett årligt anslag för vissa uppgifter. Myndigheten har cirka 550 anställda och verksamheten är lokaliserad till Sundsvall.

Bolagsverket lyckas väl

Statskontorets samlade bedömning är att Bolagsverket utför sitt uppdrag på ett bra sätt. Det gäller i verksamhetens samtliga delar.

- I uppdraget som registreringsmyndighet uppnår Bolagsverket goda resultat, med undantag för handläggningstiden för årsredovisningar. Över tid når myndigheten i huvudsak lägre styckkostnader och ökad digital tillgänglighet för kunder och intressenter. Detta samtidigt som både Bolagsverkets arbetsuppgifter och antalet ärenden har blivit fler.
- I uppdragsverksamheten säljer Bolagsverket framför allt grundinformation om företag. Det finns stor efterfrågan på denna information. Verksamheten bedrivs överlag på ett sätt som inte otillbörligt konkurrerar med de alternativ som finns på marknaden.
- I utvecklings- och samverkansrollen är Bolagsverket en engagerad, drivande och aktiv myndighet. Det har bidragit till ett viktigt arbete för att driva på utvecklingen mot e-förvaltning. Statskontoret noterar dock att det i Bolagsverkets resultatredovisning inte på ett tydligt sätt framgår vilka resultat och effekter som myndigheten uppnår inom denna verksamhet.

Våra bedömningar av de särskilda uppdragsfrågorna

Finansieringsmodellens hållbarhet över tid

Statskontoret bedömer att Bolagsverkets finansieringsmodell har fungerat bra hittills. Modellen har flera fördelar och vi ser inga formella hinder eller skäl som talar emot en fortsatt tillämpning av dagens finansieringsmodell.

Modellen har dock även vissa nackdelar. För att åtgärda dessa kan det finnas skäl för regeringen att göra en finare indelning av avgiftsområden i Bolagsverkets regleringsbrev och att överväga ett förvaltningsanslag för att täcka kostnader som inte ryms i myndighetens avgiftskalkyl. Alternativt kan särskilda anslag ges för enskilda uppgifter som regeringsuppdrag, kombinerat med möjligheten att ta upp lån för investeringar.

Bolagsverkets arbete med förenkling och digital tillgänglighet

Statskontoret bedömer att Bolagsverket är duktiga på och har kommit långt i arbetet med att förenkla och bli digitalt tillgängliga för kunderna.

Bolagsverkets arbete och planering för nöjda kunder

Bolagsverket har över lag nöjda kunder och dessutom utvecklade system för att hämta in kundsynpunkter.

Bolagsverkets ansvar enligt myndighetsförordningen

Bolagsverkets arbete med att utveckla och effektivisera verksamheten är både aktivt och engagerat. Enligt Statskontoret talar inget för att myndigheten i detta arbete, eller i sina kontakter med regeringen, skulle brista i sitt ansvar att enligt myndighetsförordningen se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt.

Bolagsverkets egeninitierade verksamhet

Statskontoret bedömer att Bolagsverkets egeninitierade verksamhet är begränsad. Vad som ska menas med egeninitierad verksamhet är dock inte givet, eftersom detta begrepp saknar en allmänt vedertagen definition.

Faktorer av särskild betydelse för rättssäkerhet

Statskontoret bedömer att Bolagsverket är uppmärksamt i sitt arbete med att säkerställa att myndighetens information inte tillgängliggörs i strid mot lagskyddade intressen. Myndigheten har som ambition att göra så mycket information som möjligt tillgänglig för vidare användning. Den har kommit längre än många andra myndigheter i detta arbete.

Utmaningar för framtiden

Statskontoret har identifierat ett flertal områden som Bolagsverket och regeringen behöver utveckla för att myndigheten ska kunna uppfylla sitt uppdrag framöver. Här vill vi särskilt nämna följande utmaningar.

Regeringens styrning och Bolagsverkets kommunikation kan bli tydligare

Regeringen har på ett detaljerat sätt reglerat Bolagsverkets grunduppdrag i instruktionen och olika registerförfattningar. Däremot styr regeringen inte Bolagsverket särskilt mycket på årlig basis. Endast en mycket liten del av verksamheten finansieras av anslag och regeringen har inte uttalat några särskilda riktlinjer för hur avgifterna ska bestämmas.

Enligt Statskontoret kan det finnas skäl för regeringen att ytterligare klargöra omfattningen av Bolagsverkets uppdrag, i synnerhet avseende samverkans- och utvecklingsrollen. Därmed skulle det också bli lättare att avgöra vad som är egeninitierat i verksamheten.

Att vissa oklarheter tycks råda om inriktningen och omfattningen på Bolagsverkets uppdrag beror dock delvis också på myndighetens eget agerande. Bolagsverket bör bli tydligare i sin kommunikation med Näringsdepartementet, till exempel genom att utveckla redovisningen av samverkans- och utvecklingsverksamheten i syfte att lyfta fram vilka resultat och effekter som man uppnår.

Finansiering och uppdrag avseende myndighetssamverkan bör klaras ut

Tillsammans med andra statliga myndigheter bedriver Bolagsverket en rad uppdrag och projekt med syftet att utveckla myndighetsgemensamma lösningar, till exempel ett gemensamt uppgiftslämnande. Finansieringen av detta arbete bygger dock i dag mycket på att myndigheterna kommer överens sinsemellan.

Statskontoret bedömer att vissa åtgärder bör göras för att denna samverkan ska kunna komma vidare. En tydligare ansvarsfördelning bör skapas, liksom mer etablerade former för att finansiera verksamheten.

Regeringen bör besluta om finansieringen av investeringsbehov

Bolagsverket står inför behov av att investera i modernisering och utveckling av bland annat it-system. Kostnaderna för dessa extra satsningar är dock relativt begränsade jämfört med myndighetens ordinarie verksamhetsutveckling. Enligt Statskontoret borde finansieringen därför inte vara ett avgörande problem. Den finansieringslösning Bolagsverket tänker sig – att använda sitt ackumulerade överskott – kräver dock regeringens godkännande. Vi menar att regeringen både kan och bör fatta beslut tämligen omgående.

Bolagsverket står inför en omställning av personal och kompetens

Bolagsverket står inför behov av att ställa om personal och kompetens, som ett led i utvecklingen av e-förvaltningen mot en mer digital verksamhet. Bolagsverket har en systematisk plan för detta. Statskontoret bedömer därför att risken är liten att omställningen blir ett stort problem för myndigheten.

1 Inledning

Bolagsverket är en central förvaltningsmyndighet för företagsregistrering. I myndighetens uppgifter ingår bland annat att registrera nya företag och hantera registerändringar för befintliga företag samt att ta emot årsredovisningar och fatta beslut i likvidationer. Myndigheten bildades den 1 juli 2004 genom att bolagsavdelningen vid Patent- och registreringsverket (PRV) avskildes till en egen myndighet. Delningen innebar att frågor om företagsregistrering respektive patent- och varumärkeskydd renodlades i två olika myndigheter.

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har på regeringens uppdrag analyserat Bolagsverket med utgångspunkt i Statskontorets modell för myndighetsanalyser (2008:17).¹ Analysen har i enlighet med uppdraget gjorts utifrån ett finansierings-, resurs- och effektivitetsperspektiv. Vi har också haft i uppdrag att bedöma hållbarheten över tid för den nuvarande finansieringsmodellen samt att redovisa:

- hur Bolagsverket arbetar med att förenkla för företagen,
- hur Bolagsverket arbetar med och planerar för att digitalt vara och kunna vara förstahandsvalet i företagens kontakter med verket,
- hur Bolagsverket fullgör sitt ansvar för verksamheten enligt myndighetsförordningen genom bland annat formella och informella kontakter gentemot regeringen,
- omfattningen av egeninitierad verksamhet samt resursförbrukningen för denna,
- hur Bolagsverket arbetar och planerar för nöjda kunder,
- faktorer av särskild betydelse för rättssäkerhet i verksamheten, till exempel hantering av personuppgifter.

¹ Regeringsbeslut 2015-10-01 (N2015/06814/SUN).

Vi redovisar uppdraget i sin helhet i bilaga 1.

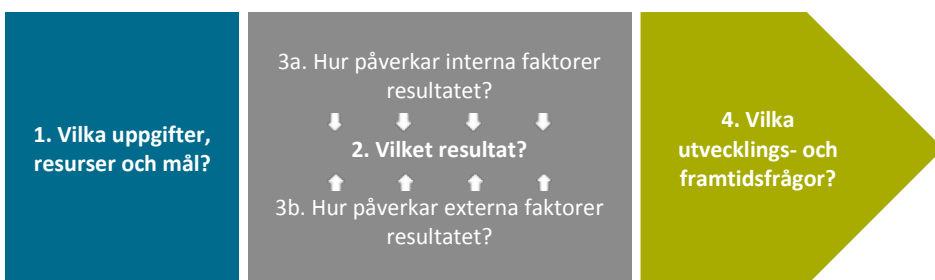
1.2 Modellen för myndighetsanalyser

I en myndighetsanalys går Statskontoret igenom den berörda myndighetens förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Analysens syfte är att ge en övergripande bild av hur myndigheten arbetar och samverkar för att säkerställa en rättssäker, effektiv samt medborgar- och företagsorienterad förvaltning. Myndighetsanalysen kan utgöra ett underlag i regeringens årliga dialog med myndighetens ledning. Den kan också ge underlag för regeringen att bedöma om myndigheten är rustad för att möta förändringar på sitt område och om styrningen är ändamålsenlig.

En myndighetsanalys utmynnar normalt inte i förslag till alternativa verksamhetsformer eller genomgripande förändringar av myndighetens verksamhet. Däremot kan analysen tjäna som utgångspunkt för fortsatta och mer preciserade utredningar eller utvärderingar.

En myndighetsanalys är uppbyggd av fyra analysmoment med tillhörande frågeställningar.

Figur 1.1 Statskontorets modell för myndighetsanalyser



Källa: Statskontoret 2008:17 *Modell för myndighetsanalyser*.

I det första momentet analyserar vi vilka uppgifter och resurser som regeringen har gett myndigheten och vilka mål som är vägledande för verksamheten. I det andra momentet analyserar vi hur myndigheten utför sina uppgifter och vilka resultat som uppnås. Tillsammans ger

dess två moment en grund för det tredje analysmomentet där vi belyser faktorer som är särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Sådana faktorer kan vara både externa och interna. I det fjärde analysmomentet identifierar vi de områden som myndigheten eller regeringen behöver utveckla för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag framöver.

1.3 Uppdragets genomförande

Statskontorets analys baseras i hög grad på intervjuer, svar på skriftliga frågor, offentliga och myndighetsinterna dokument samt verksamhetsstatistik. Vi har intervjuat samtliga chefer i Bolagsverkets ledningsgrupp, ett urval av andra chefer och medarbetare i strategiska funktioner samt fackliga företrädare.

Vi har även inhämtat synpunkter på Bolagsverkets verksamhet från ett urval av myndighetens kunder och övriga målgrupper. Dessa kontakter har skett genom personliga intervjuer och i vissa fall skriftlig kommunikation. Vi har också träffat företag aktiva på marknaden för informationsförädling vid ett möte arrangerat av IT & telekomföretagen, en medlemsorganisation för företag i denna bransch.

Vi har även haft kontakter med Ekonomistyrningsverket (ESV) och Riksrevisionen. Därutöver har vi intervjuat tjänstemän i Näringsdepartementet.

1.3.1 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Analysen har genomförts av Pia Bergdahl (projektledare), Charlotte Desprès och Svante Eriksson. Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. Bolagsverket, och ESV i berörda delar, har kontrollerat fakta i ett utkast till denna rapport.

1.4 Rapportens disposition

I kapitel 2 återger vi målen med näringspolitiken och med e-förvaltningen. Vidare beskriver och analyserar vi Bolagsverkets uppgifter och uppdrag, myndighetens målgrupper samt formerna för regeringens styrning. I kapitlet beskriver vi också myndighetens samverkan med andra myndigheter, nationellt och internationellt. Vi redovisar även hur

Bolagsverket tar hänsyn till rättssäkerheten i verksamheten, den egen-initierade verksamheten samt hur myndigheten arbetar och planerar för nöjda kunder (särskilda uppdragsfrågor, se ovan).

I kapitel 3 beskriver och analyserar vi Bolagsverkets organisation och kompetensförsörjning samt den interna styrningen av myndigheten.

I kapitel 4 beskriver och analyserar vi Bolagsverkets finansiering samt ekonomiska resurser och resultat. Kapitlet bildar grunden för att svara på den särskilda uppdragsfrågan om finansieringsmodellens hållbarhet över tid.

I kapitel 5 redovisar vi resultaten av Bolagsverkets verksamhet samt hur myndigheten följer upp och redovisar dem internt och externt. Vi behandlar också de särskilda uppdragsfrågorna avseende förenkling, digital tillgänglighet, nöjda kunder och faktorer för rättssäkerhet. Därutöver redogör vi för intressenternas syn på verksamheten.

I kapitel 6 redovisar vi vår samlade bedömning av hur Bolagsverket fullgör sitt uppdrag. Kapitlet innehåller också en särskild analys av finansieringsmodellen och dess hållbarhet över tid. I kapitlet sammanfattar vi också våra iakttagelser när det gäller de särskilda uppdragsfrågorna. Rapporten avslutas med att vi redovisar de frågor som vi anser är särskilt viktiga att beakta framöver för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag.

2 Mål och uppgifter

I detta kapitel redogör vi för Bolagsverkets uppgifter och mål. Vi beskriver regeringens styrning samt myndighetens målgrupper och omvärldsrelationer. I kapitlet behandlar vi också de särskilda uppdragsfrågorna om rättssäkerhet, egeninitierad verksamhet och hur myndigheten arbetar och planerar för nöjda kunder.

2.1 Övergripande om myndigheten

Bolagsverket är en central förvaltningsmyndighet för företagsregistrering. Myndigheten ska bland annat registrera nya företag, hanterera registerändringar för befintliga företag, ta emot årsredovisningar och fatta beslut i likvidationer. Myndigheten har cirka 550 anställda och verksamheten är lokaliserad till Sundsvall.

Bolagsverket är till cirka 95 procent avgiftsfinansierat, men har också ett årligt anslag för vissa uppgifter.²

2.1.1 En myndighet blir två

Bolagsverket bildades den 1 juli 2004. Myndighetens uppgifter inordnades fram till dess i Patent- och registreringsverkets (PRV) bolagsavdelning.

Genom delningen av PRV fördes delar av den tidigare organisationen till en ny myndighet med ansvar för företagsregistrering med mera (Bolagsverket), medan resterande delar bildade det nya PRV med ansvar för patent- och varumärkesfrågor. Syftet med delningen var att renodla verksamheterna. Enligt regeringen skulle ett fokus på kärnverksamheterna, en ökad närhet mellan ledning och personal samt en ändrad

² Anslaget, som uppgår till cirka 24 miljoner kronor, ska täcka ersättning för likvidatorer, vissa associationsrättsliga ärenden samt förvaltning och utveckling av en teknisk infrastruktur för företagens uppgiftslämnande.

myndighetsstruktur leda till en effektivare verksamhet med bättre styrning och ekonomi. Servicen skulle därmed bli bättre för näringslivet och övriga kunder.³

2.1.2 Rollen ges av styrdokumentet, men inte explicit

Regeringen har inte formulerat någon tydlig portalparagraf om Bolagsverkets roll och uppdrag i styrdokumentet till myndigheten. I instruktionen görs endast en uppräkningslista av de operativa uppgifter som myndigheten ansvarar för. Enligt tjänstemän på Näringsdepartementet beror detta på att den nybildade myndighetens uppgifter helt enkelt överfördes från PRV:s instruktion till den nya. Det formulerades därmed inget övergripande syfte med myndigheten.

Däremot har Bolagsverket formulerat sin verksamhetsidé enligt följande: ”granska, registrera och informera för ett enkelt företagande och ett rättssäkert näringsliv. Bolagsverket samordnar och utvecklar effektiva tjänster för företag och företagande”.⁴ Utifrån sin instruktion, regleringsbrev och regeringsuppdrag har myndigheten också tolkat sitt uppdrag som bestående av två grundläggande funktioner: en myndighetsutövande funktion, med registrering och kontroll, och en servicefunktion, med information för näringslivet.

2.2 Regeringens mål och styrning

Regeringen styr Bolagsverket framför allt genom instruktionen, mål och särskilda uppdrag. Därtill styrs Bolagsverkets verksamhet även av uppdrag och uppgifter som följer av EU-rätt (direktiv eller motsvarande). Eftersom myndigheten i huvudsak finansieras genom avgifter spelar regeringens budgetprocess endast en begränsad roll i styrningen av myndigheten.

Bolagsverkets uppdrag utgår ytterst från målet för näringspolitiken. Även målen för e-förvaltning är relevanta för Bolagsverkets verksamhet.

³ Prop. 2003/04:34 *Patent- och registreringsverkets organisation*.

⁴ Bolagsverket *Om oss*. Hämtad från <http://www.bolagsverket.se/om/oss>, citerad 2016-03-08.

Bolagsverket styrs också, liksom samtliga myndigheter, av de övergripande målsättningarna för statsförvaltningen som har lagts fast inom ramen för förvaltningspolitiken.⁵

2.2.1 Näringspolitiken ska stärka konkurrenskraften

Målet för näringspolitiken är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag.⁶

En prioriterad fråga för regeringen är att göra det enklare för företag att utveckla och driva sin verksamhet. Förenklingsarbetet sker inom två målområden:

- Bättre service – enklare och ta kortare tid
- Mer ändamålsenliga regler – främja tillväxt och minska kostnader.⁷

2.2.2 E-förvaltningen ska förenkla

Regeringen har sedan flera år lyft fram utvecklingen av elektronisk förvaltning (e-förvaltning) som en central förutsättning för att uppnå de förvaltningspolitiska målen. Regeringens övergripande mål för e-förvaltning är att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. I den digitala agendan *It i människans tjänst* slog regeringen fast att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Detta uttrycks även i regeringens strategi för e-förvaltning *Med medborgaren i centrum*. Här finns tre huvudsakliga mål:

- en enklare vardag för medborgare
- en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet
- högre kvalitet och effektivitet i verksamheten.⁸

⁵ Det förvaltningspolitiska målet är ”en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete” (prop. 2009/10:175).

⁶ Prop. 2014/15:1 *Budgetproposition för 2015, utgiftsområde 24*.

⁷ Näringsdepartementet *Mål för näringspolitik*, tillgänglig på: <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/naringspolitik/mal-for-naringspolitik/>, citerad 2015-10-27.

⁸ *Med medborgaren i centrum – Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning*.

Under perioden 2015–2018 förstärker regeringen styrningen och samordningen av övergripande it-användning i statsförvaltningen genom en särskild satsning.⁹ I december 2015 tillsatte regeringen även ett råd för digitaliseringen av det offentliga Sverige.

2.2.3 Mål för Bolagsverkets verksamhet

I regleringsbrev för åren 2010–2015 fanns följande mål för registrering och service:

- Bolagsverket ska tillhandahålla effektiva och ändamålsenliga system för registreringsärenden.
- Bolagsverket ska arbeta för att förbättra förutsättningarna för företagande och entreprenörskap genom ändamålsenlig information och service.
- Bolagsverket ska på sin webbplats lämna tydlig och relevant information om myndighetens tjänster och service.
- I ett särskilt serviceåtagande ska Bolagsverket ange de mål i form av leveranstider som gäller för företagsregistreringar, företagsin-teckningar och ärenden om ersättning till likvidatorer.

I 2014 års regleringsbrev tillkom ett nytt mål för registrering av nybildade företag. Det anger att registrering av ett nybildat aktiebolag ska, i de fall ärendet inte behöver kompletteras, ske inom fem arbetsdagar.

I 2016 års regleringsbrev har regeringen omformulerat målet till följande:

- Bolagsverket ska tillhandahålla behovsanpassad och lättillgänglig information och service av hög kvalitet för företag och medborgare

Regeringen har också angett att Bolagsverkets digitala tjänster ska utformas, så långt det är möjligt och där det är relevant, så att dessa är första-handsvalet i medborgares, organisationers och företags kontakter med Bolagsverket.

⁹ Prop. 2014/15:1 *Budgetproposition för 2015, utgiftsområde 22.*

2.3 Bolagsverkets uppgifter

Av Bolagsverkets instruktion framgår det att myndigheten ansvarar för registreringsärenden och uppdragsverksamhet samt vissa övriga arbetsuppgifter.¹⁰ I detta avsnitt beskriver vi översiktligt innehållet i Bolagsverkets arbetsuppgifter utifrån denna indelning.

Till följd av verksamhetens karaktär har Bolagsverket kontinuerligt behov av att utveckla de system och annat som behövs för att genomföra uppdraget. Det handlar till exempel om att utveckla systemens kapacitet och tillgänglighet och förenkla användningen för personalen och kunderna. Sedan ett antal år förutsätter dessa utvecklingsbehov också i ökad utsträckning samverkan med andra myndigheter och organ. Denna samverkans- och utvecklingsverksamhet behandlar vi i avsnitt 2.4.

2.3.1 Registreringsverksamheten är grunden

Av Bolagsverkets instruktion framgår det att myndigheten ansvarar för registreringsärenden som gäller bland annat aktiebolag, handelsbolag, föreningar, bank och försäkring. Därtill ska myndigheten föra register över bland annat näringsförbud och konkurser. Bolagsverket ska också pröva frågor om och ge ersättning till likvidatorer samt utfärda bevis och utdrag ur sina register.

Bolagsverkets uppdrag som ansvarig för företagsregistrering har i huvudsak varit oförändrat sedan myndigheten bildades. Myndigheten har däremot fått ansvar för fler register under åren. Det är framför allt uppgifter från länsstyrelser och domstolar som har flyttats över till Bolagsverket.

Verksamheten omfattar ett stort antal objekt för registrering och ett flertal olika register. Hur respektive register ska bedrivas regleras genom särskilda registerförfattningar, exempelvis handelsregisterförordningen.

Bolagsverket är engagerat i olika faser i ett företags liv

Bolagsverket ansvarar för registrering och kontroll av företag från start till avveckling. När en person vill starta företag är ett viktigt inledande steg att registrera det hos Bolagsverket. Det är även Bolagsverket som

¹⁰ Förordning (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket.

granskar och godkänner förslag på företagsnamn. Bolagsverket ansvarar sedan för att registrera ändringar, till exempel när företag väljer en ny styrelse. En årlig uppgift är att registrera årsredovisningar och kontrollera till exempel underskrifter och att samtliga delar finns med. När ett företag sedan avvecklas är det Bolagsverket som bland annat beslutar om likvidationer¹¹ och avregistrerar företaget. Figur 2.1 nedan illustrerar Bolagsverkets roll i ett företags eller förenings olika faser.

Figur 2.1 Bolagsverkets roll i ett företags faser

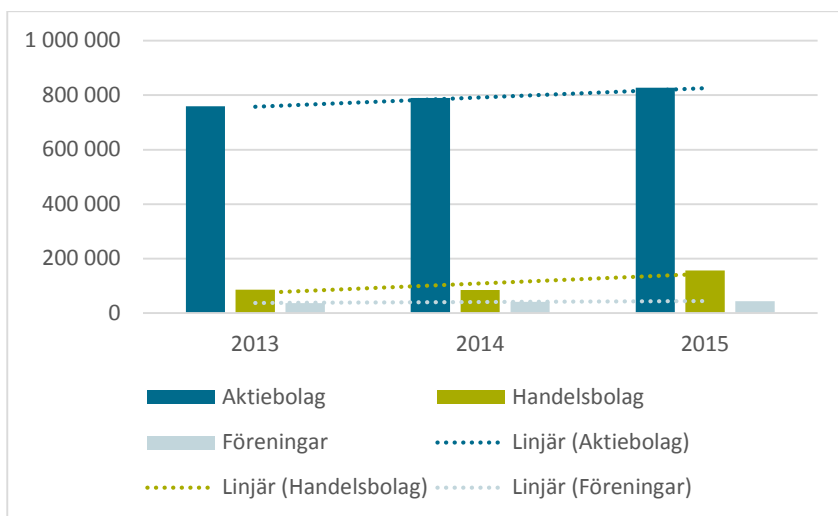


Flest aktiebolagsärenden

Bolagsverket handlägger drygt en miljon registreringsärenden per år. För att illustrera hur volymerna varierar mellan olika ärendetyper återger vi i figur 2.2 de senaste årens utveckling av antalet avslutade ärenden i de huvudsakliga registren.

¹¹ En likvidator har till uppgift att avveckla ett företag. Likvidatorn utses av Bolagsverket eller i vissa fall av tingsrätten.

Figur 2.2 Totalt antal ärenden för aktiebolag, handelsbolag och föreningar, 2013-2015

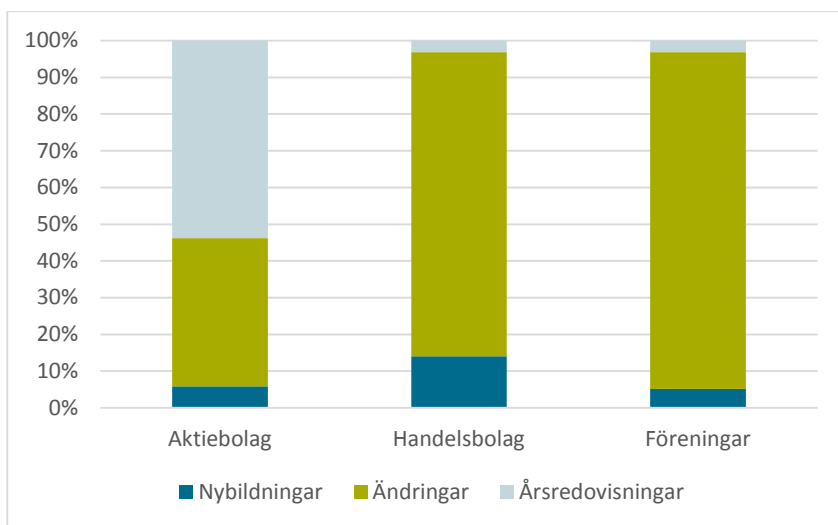


Källa: Bolagsverkets årsredovisning 2015.

Som figur 2.2 visar är aktiebolagsärenden den klart största ärendetyper. Under åren 2013–2015 uppgick dessa till cirka 759 000, 789 000 respektive 827 000. Över perioden ökade alltså antalet aktiebolagsärenden successivt. Antalet handelsbolagsärenden var ganska jämnt under 2013 och 2014 (cirka 86 000 respektive 85 000), men ökade kraftigt 2015 (cirka 156 000). Antalet ärenden om föreningar var under åren 2013–2015 i tur och ordning cirka 36 000, 41 000 respektive 44 000.

I figur 2.3 redovisar vi en mer finfördelad bild av olika ärendetyperns andelar av den totala ärendemängden för 2015. Ärendena är uppdelade för de olika typerna av juridiska personer.

Figur 2.3 Andel av olika ärendetyper för aktiebolag, handelsbolag och föreningar, 2015



Källa: Bolagsverkets årsredovisning 2015.

Figur 2.3 visar att ändringsärenden utgör den klart största andelen för handelsbolag och föreningar, med 83 procent respektive 92 procent av antalet ärenden 2015. Även för aktiebolag utgör ändringsärenden en stor andel (40 procent), men i detta fall utgör ärenden om årsredovisningar en större del (54 procent).

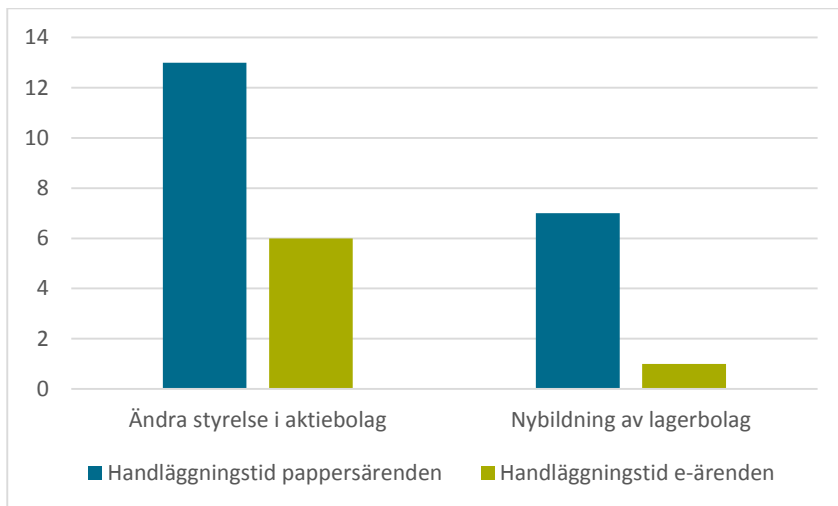
Ärenden per post dominerar, men e-ärendena ökar

Merparten av Bolagsverkets ärenden kommer i dag in per post. Bolagsverket strävar dock mot ökad användning av elektronisk inlämning, eftersom det har fördelar för både kunden och för myndigheten. Bland annat är det både snabbare och billigare för kunden. Det effektiviserar även Bolagsverkets verksamhet och ger god kvalitet i registren genom automatiserade kontroller.

I dag kommer 29 procent av samtliga inlämnade ärenden in elektroniskt till Bolagsverket. Alla ärenden är dock inte möjliga att lämna in elektroniskt. Av de ärenden som kan lämnas in elektroniskt är andelen 45 procent.¹²

I figur 2.4 ger vi exempel på handläggningstiden för pappersärenden och e-ärenden i två ärendetyper. E-ärendena i de två fallen går 7 respektive 6 dagar fortare än motsvarande pappersärenden.

Figur 2.4 Handläggningstid i dagar för pappersärenden och e-ärenden, 2014



Källa: Statistik från Bolagsverket.

En del av Bolagsverkets service sker även via telefon och myndigheten får cirka 2 000 samtal per dag. Bolagsverket arbetar för att öka det ”digitala mötet” och minska ”pappersmötet” (se vidare avsnitt 2.4). Bolagsverket bedömer dock att det personliga mötet fortsatt kommer att vara viktigt för vägledning och stöd till det digitala mötet.

Vissa hinder finns mot elektronisk inlämning

Anpassningar till elektroniska rutiner har skett i flertalet av de förordningar som gäller Bolagsverkets register. Det är i dag i stor utsträckning

¹² Bolagsverkets årsredovisning för 2015.

juridiskt möjligt att underteckna ansökningar och anmälningar elektroniskt. Det finns emellertid vissa anmälningar som inte kan göras elektroniskt till Bolagsverket.¹³

I praktiken finns det också andra omständigheter som förhindrar för användarna att lämna in ett ärende som stöds i e-tjänsterna, även om de önskar. Ett exempel är om företagen, vilket ofta är fallet, vill anmäla flera ändringsbeslut i samma ärende. Om någon av ändringarna inte stöds i e-tjänsterna blir konsekvensen att hela ärendet måste lämnas in på papper. Ett annat exempel är att aktiebolag med särskilda bestämmelser i sin bolagsordning (till exempel publika bolag och kommunbolag) inte kan lämna in ärenden i e-tjänsterna, trots att e-tjänsterna har stöd för den ändring de vill anmäla.

I dagsläget finns det stöd i e-tjänsterna för de ärendetyper som har störst ärendemängd. De ärendetyper som nu ligger på tur att utvecklas i e-tjänsterna har en väsentligt lägre ärendemängd och omfattas av ett mer komplicerat regelverk och granskningsförfarande. I kapitel 5 redogör vi för utvecklingen de senaste åren samt vilka resultat Bolagsverket har uppnått när det gäller den digitala tillgängligheten.

2.3.2 I uppdragsverksamheten säljs information

Enligt instruktionen får Bolagsverket bedriva uppdragsverksamhet och tjänsteexport som är direkt kopplad till myndighetens verksamhetsområde.¹⁴ Med stöd av detta säljer Bolagsverket information från registren.

Bolagsverkets Näringslivsregister innehåller information om över en miljon företag och föreningar. Det går till exempel att köpa kopior på registreringsbevis, årsredovisningar, delårsrapporter och information om en persons uppdrag. Under 2015 hämtades information ur Näringslivsregistret vid drygt 8 miljoner tillfällen. Det kan exempelvis handla

¹³ Bestämmelser som gör det möjligt att underteckna ansökningar och anmälningar elektroniskt saknas exempelvis i förordningen om europabolag, förordningen om europakooperativ, förordningen om värdepappersmarknaden och förordningen om försäkringsförmedling. Anmälningar enligt dessa förordningar är dock förhållandevis få till antalet hos Bolagsverket.

¹⁴ Förordning (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket.

om upplysningar om en blivande affärspartner eller uppgifter om ny-etablerade företag och konkurser inom en viss geografisk region. Bolagsverket levererade cirka 181 000 kopior ur registret och cirka 298 000 registreringsbevis under 2015.¹⁵

Bolagsverket håller även kurser och seminarier som riktar sig till ombud och personer som vill starta företag. Under 2015 anordnade myndigheten ett trettiotal kurser och arrangemang med företagsinformation.

2.3.3 Bolagsverket har också vissa övriga arbetsuppgifter

Av instruktionen framgår att Bolagsverket även har vissa övriga uppgifter. Bolagsverket ska till exempel framställa Post- och Inrikes Tidningar. År 2015 publicerade Bolagsverket drygt 780 000 kungörelser från myndigheter och andra som enligt lag eller förordning ska kungöra i Post- och Inrikes Tidningar för att informationen ska komma till allmänhetens kännedom.¹⁶

I enlighet med instruktionen ger Bolagsverket även ut en tidning för kungörelser av insända årsredovisningar och revisionsberättelser samt meddelande om näringsförbud.

2.3.4 Arbete för att beakta rättssäkerhet i verksamheten

I Statskontorets uppdrag ingår en särskild fråga om faktorer av särskild betydelse för rättssäkerheten i Bolagsverkets verksamhet. Sådana ska myndigheten ta i särskilt beaktande såväl i registerverksamheten som i försäljningen av uppgifter inom ramen för uppdragsverksamheten. I det här avsnittet redogör vi för några sådana faktorer samt för myndighetens arbete i detta avseende.

Tillförlitlighet i Bolagsverkets registerinformation

Bolagsverkets kunder förväntar sig att registerinformationen är tillförlitlig. Bolagsverket har dock inte en uttalad uppgift att granska och kontrollera att den information som företagen lämnar in är korrekt, utan det är företagets ansvar att garantera uppgifternas riktighet. Felaktig

¹⁵ Bolagsverkets årsredovisning för 2015.

¹⁶ Ibid.

registerinformation, till exempel felaktiga uppgifter om företagsföreträdare, kan ge rättsliga följder för företagen.

Bolagsverket bedriver olika typer av förbättringsarbeten i syfte att minimera riskerna för felaktigheter i registren. Myndigheten har till exempel infört nya rutiner vid ändringar av företagsuppgifter.

Bolagsverket har även en intern ekobrottsgrupp som arbetar för att motverka och försvåra möjligheten att systemen och registerinformationen utnyttjas i brottsligt syfte. Myndigheten samverkar också externt med bland annat Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten i ekobrottsfrågor.

Bolagsverkets rutiner för att lämna ut personuppgifter

Bolagsverkets rutiner för att lämna ut personuppgifter är också viktiga ur rättssäkerhetssynpunkt. Bolagsverket tillämpar personuppgiftslagen (PUL) samt de registerförfattningar som gäller för respektive register. PUL ska skydda den personliga integriteten, och förbjuder och lägger hinder för utlämnandet och spridandet av personuppgifter. Det innebär bland annat att Bolagsverket kan lämna ut personuppgifter först efter en ändamålsprövning utifrån en framtagen mall.

Två nyligen fattade domslut om tillämpning av PUL¹⁷ visar bland annat på att Bolagsverket inte, med hänvisning till PUL, kan pröva och hindra utlämnandet av personuppgifter i de fall där kunden har utgivningsbevis.¹⁸ Enligt registerlagstiftningen ska den information som registren innehåller, bland annat personuppgifter, ställas till allmänhetens förfogande. Eftersom utgivningsbeviset är grundlagsskyddat enligt yttrandefrihetsgrundlagen har det företräde framför reglerna i PUL.

Med anledning av domarna kommer Bolagsverket att se över sina rutiner för att lämna ut personuppgifter. Myndigheten kommer att ta fram en ny tjänst där person- eller samordningsnummer tagits bort. Denna tjänst kommer att erbjudas de kunder som inte har utgivningsbevis.

¹⁷ Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 25900-14 och Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 25902-14.

¹⁸ Ett utgivningsbevis är det intyg som behövs för att kunna ge ut exempelvis en skrift, en tidning och i vissa fall för webbplatser. Ett utgivningsbevis kan utfärdas av antingen Patent- och registreringsverket eller Myndigheten för press, radio och tv.

Bolagsverket kan inte garantera eller kontrollera uppgifter efter det att myndigheten lämnat vidare informationen. Bolagsverket arbetar dock med att se över samtliga avtal i syfte att ytterligare lyfta fram kundens ansvar för den egna personuppgiftsbehandlingen. Missbruk eller felaktig behandling av personuppgifter (exempelvis i strid med uppgivna ändamål) kan resultera i att Bolagsverket inte lämnar ut fler uppgifter till den kunden. Bolagsverket ser även över vilka befintliga kunder som har utgivningsbevis.

Bolagsverkets åtgärder med anledning av PSI-lagen

Utgångspunkten för Bolagsverkets verksamhet är som vi har nämnt att registrera och offentliggöra information som ingår i myndighetens olika register. Den information som myndigheten samlar in kan vara betydelsefull för företag och privatpersoner.

Bolagsverket har som ambition att göra så mycket av sin offentliga information som möjligt tillgänglig för vidare användning. Detta ställer i sin tur krav på att Bolagsverket kan säkerställa informationen med hänsyn till rättssäkerhet och skydd av den enskildes integritet.

Denna fråga har aktualiserats i och med PSI-direktivet (Public Sector Information)¹⁹ och den så kallade PSI-lagen.²⁰ Tanken med direktivet och lagen är att göra offentlig information mer tillgänglig. Syftet är bland annat att olika aktörer i samhället ska kunna vidareanvända offentlig information och skapa nya produkter och tjänster. Samtidigt som Bolagsverket strävar efter att göra det enkelt för företagen att få tillgång till information för detta syfte måste den enskildes rättssäkerhet garanteras.

I samband med införandet av den nya lagen såg Bolagsverket över bland annat sina villkor och avgifter. Utöver detta har Bolagsverket inte behövt vidta några särskilda åtgärder eftersom myndigheten redan dessförinnan hade rutiner för att pröva och hantera förfrågningar om att återanvända information i enlighet med lagstadgade krav. Bolagsverket har dock genomfört vissa utvecklingsinsatser i syfte att underlätta

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

²⁰ Lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

vidareutnyttjandet av data. Till exempel har myndigheten sett till att informationen tillhandahålls i en öppen standard.²¹

2.4 Samverkans- och utvecklingsverksamhet

Bolagsverket arbetar kontinuerligt med att förbättra och utveckla sin verksamhet och de system och annat som behövs för att genomföra uppdraget. Detta arbete kan ske på eget initiativ eller genom olika typer av regeringsuppdrag.

Ett exempel på utvecklingsverksamhet är Bolagsverkets instruktionsenliga uppdrag att se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag. Denna skrivning återknyter till ett övergripande regelförenklingsarbete som regeringen inledde 2008 med att mer systematiskt föra in regelförenkling för medborgare och företag i myndigheternas instruktioner.²² Bolagsverket ska också i så stor utsträckning som möjligt minimera riskerna för att rutinerna utnyttjas för ekonomisk brottslighet.

En genomgång av äldre regleringsbrev visar också att Bolagsverket under åren 2007–2011 hade uppdrag som syftade till regelförenkling i företagets vardag. Dessa uppdrag har inte återkommit i senare års regleringsbrev.

Bolagsverket kan genomföra förbättringsarbetet på egen hand eller, vilket blir allt vanligare, genom olika typer av samverkan med andra myndigheter och organ. I detta avsnitt beskriver vi denna typ av verksamhet med några exempel.

2.4.1 Samverkan för förenkling och digital tillgänglighet

Bolagsverket samverkar med andra it-intensiva myndigheter som också har uppdrag inom området företag och företagande. Enligt 6 § myndig-

²¹ Bolagsverket (2012-04-23) *Redovisning av uppdrag – åtgärder som har vidtagits med anledning av lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.*

²² Regeringens skrivelse 2009/10:226 *Regelförenklingsarbetet 2006–2010.*

hetsförordningen är myndigheten också skyldig att samverka med myndigheter och andra för att ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Bolagsverket arbetar med att förenkla företagandet genom att bland annat samverka med Tillväxtverket och Skatteverket kring webbsidan verksamt.se. På den finns information om företagande och kunden får tillgång till e-tjänster (självbetjäningstjänster). Under 2015 hade verksamt.se 2,3 miljoner unika besökare. De mest använda e-tjänsterna är en kalkylator för skatter och löner som hjälper näringsidkare att beräkna preliminär skatt, lön och andra avgifter samt en funktion för att skapa checklistor för vad som måste göras för att starta företag. Bolagsverket ansvarar för utveckling, förvaltning, drift och support av verksamt.se.

Bolagsverket bedriver också samverkan inom ramen för myndighets-samarbetet ”Starta och Driva företag”. Tillsammans med ett tiotal andra myndigheter har Bolagsverket tagit fram ett antal produkter och e-tjänster för att förenkla och förbättra myndighetsservicen som riktar sig till blivande och befintliga företag; verksamt.se är ett exempel på en sådan produkt.

2.4.2 Samverkan utifrån särskilda uppdrag

Bolagsverket har också under de senaste åren fått flera regeringsuppdrag som förutsätter samverkan med andra myndigheter.

Projektet Förenklat och minskat uppgiftslämnande för företag (FMUL) har varit aktuellt sedan flera år. Bolagsverket har tillsammans med andra myndigheter fått flera regeringsuppdrag som berör frågan.²³ Bolagsverket arbetar för närvarande med att anpassa verksamt.se med ett system för företagens uppgiftslämnande.

²³ Regeringsbeslut 2008-09-25 *Uppdrag att utarbeta ett förslag till minskat uppgiftslämnande för företag* (N2007/8915/MK), regeringsbeslut 2011-10-12 *Uppdrag att genomföra insatser för att möjliggöra ett framtida förenklat och minskat uppgiftslämnande*, regeringsbeslut 2014-07-03 *Uppdrag att vidareutveckla företagarpportalen verksamt.se med ett system för företagens uppgiftslämnande*, regeringsbeslut 2014-07-03 *Uppdrag att upphandla en teknisk lösning för systemet för företagens uppgiftslämnande*.

Målet är att när företagen lämnar uppgifter till statliga myndigheter så ska det som regel endast behöva ske en gång och till ett ställe. Grundläggande för att nå målet är att myndigheterna kan enas om och ansluta till ett gemensamt tekniskt system med enhetliga definitioner och standarder. Om myndigheterna inte samverkar och ”talar samma språk” fungerar inte systemet.

Bolagsverket är, och har varit, en del av flera förvaltningsgemensamma projekt som har till syfte att främja en digitalt samverkande förvaltning. Myndigheten var en av 16 myndigheter i E-delegationen. Delegationens övergripande uppgift var att driva på och koordinera myndigheternas arbete med e-förvaltning i statsförvaltningen.²⁴ Bolagsverkets generaldirektör var ordförande för E-delegationen.

Bolagsverket deltar också i E-samverkansprogrammet (eSam) som startade den 1 juli 2015 och har tagit vid efter att E-delegationens uppdrag upphört. I eSam samarbetar ett knappt tjugotal myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting för fortsatt digital samverkan.

Mellan 2011 och 2014 hade Bolagsverket regeringens uppdrag att vara utvecklingsmyndighet för e-förvaltning inom området företag och företagande.²⁵

Bolagsverket har även i de senaste årens regleringsbrev fått uppdrag som rör e-förvaltningens utveckling. Myndigheten har till exempel fått i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att en bred tillämpning och användning av Mina meddelanden och Svensk E-legitimation ska uppnås. Myndigheten har även fått i uppdrag att redogöra för hur den arbetar för att nå målen i regeringens strategi för en digitalt samverkande förvaltning.²⁶ Bolagsverket har också ett pågående uppdrag att använda en nyutvecklad förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv.²⁷

²⁴ Kommittédirektiv 2009:19 *En delegation för e-förvaltning*.

²⁵ Regeringsbeslut 2011-03-03 *Uppdrag att samordna och främja myndigheternas arbete med e-förvaltning*.

²⁶ *Bolagsverkets regleringsbrev för 2014*.

²⁷ Regeringsbeslut 2014-08-14 *Uppdrag att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv*.

Kostnaderna för samverkan med andra myndigheter är en mindre del

Kostnaderna som är kopplade till samverkan med andra myndigheter avser i huvudsak gemensamma it-tjänster. Därmed avses verksamt.se, den sammansatta bastjänsten²⁸ och uppgiftskravtjänsten. Vissa kostnader för verksamt.se delas mellan Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket. Den sammansatta bastjänsten finansieras av anslag. Bolagsverket utvecklade och förvaltade uppgiftskravtjänsten till och med oktober 2015 då den lämnades över till Tillväxtverket.

I tabell 2.1 visar vi Bolagsverkets samlade it-kostnader och hur stor del av dessa som är myndighetsgemensamma.

Tabell 2.1 Bolagsverkets it-kostnader, miljoner kronor, (andel)

	2014	2015
Totalt it-kostnader (it-tjänster)	145	156
- varav myndighetsgemensamma it-tjänster	10 (7 %)	28 (18 %)
Totalt it-infrastruktur	45	43
- varav myndighetsgemensam it-infrastruktur	2 (4 %)	3 (7 %)

Källa: Bolagsverket.

Kostnaden för de myndighetsgemensamma it-tjänsterna omfattade 18 procent av Bolagsverkets totala kostnader för it-tjänster 2015. Kostnaden för den myndighetsgemensamma it-infrastrukturen utgjorde samma år 7 procent av Bolagsverkets totala it-infrastrukturkostnader.²⁹

²⁸ En bastjänst är en tjänst genom vilken information tillhandahålls av en part så att informationen kan användas av andra parter. Bastjänster kommunicerar system till system. När någon part sammanställer information från flera bastjänster och presenterar denna information som en ny bastjänst, kallas den nya tjänsten för en sammansatt bastjänst.

²⁹ Totala it-kostnader inkluderar utveckling, förvaltning, drift och support. It-infrastrukturkostnader inkluderar bland annat lagring, backup, datorhall och plattformar.

2.4.3 Internationell samverkan

Bolagsverket deltar även i olika internationella samarbeten och nätverk. Syftet är att i ett gränsöverskridande perspektiv förbättra tillgång till företagsinformation och utveckla lösningar för elektroniskt informationsutbyte. Flera samarbeten har sin grund i EU-direktiv som påverkar Bolagsverkets verksamhet. I faktaruta 2.1 redovisar vi de nätverk som myndigheten i första hand deltar i.

Faktaruta 2.1 Internationella nätverk där Bolagsverket deltar

- Bolagsverket deltar i BRIS (Business Registers Interconnection System). Grunden för detta är ett EU-direktiv³⁰ som anger att Sveriges företagsregister ska kopplas samman med andra länders register.
- Bolagsverket deltar även i EBR (European Business Register) i enlighet med en europeisk överenskommelse (EEIG-överenskommelsen).
- Bolagsverket deltar i e-SENS (Electronic Simple European Networked Services). Detta eftersom Sveriges kontaktpunkt³¹ enligt tjänstedirektivet 2006/123/EG finns på företagsportalen verksamt.se. Projektet syftar till att utveckla en infrastruktur för interoperabla offentliga tjänster i Europa.
- I det svenska direktivet för e-IDAS (Electronic Identification and Signature), det vill säga införandet av e-legitimeringar, anges att Bolagsverket är samverkanspart, vilket är grunden till myndighetens deltagande.
- Bolagsverket medverkar aktivt i det europeiska samverkansforumet ECRF (European Commerce Registers' Forum) eftersom verket är den svenska registreringsmyndigheten för företagsuppgifter. Bolagsverkets generaldirektör är nätverkets president.

³⁰ EU direktiv 2012/17/EU. Direktivet syftar till att förbättra gränsöverskridande tillgång till företagsinformation. Varje medlemsland ska möjliggöra elektronisk kommunikation mellan olika register.

³¹ Alla EU:s medlemsländer ska enligt tjänstedirektivet ha en webbplats där tjänsteföretagare ska kunna få information om att starta och driva företag samt ansöka om nödvändiga tillstånd.

2.5 Bolagsverkets egeninitierade verksamhet

2.5.1 Statskontorets tolkning av egeninitierad verksamhet

I Statskontorets uppdrag ingår en särskild fråga om omfattningen och resursförbrukningen av Bolagsverkets egeninitierade verksamhet. Vad som specifikt avses med egeninitierad verksamhet framgår inte av uppdragstexten och är en tolkningsfråga.

Att myndigheter bedriver någon form av egeninitierad verksamhet är vanligt. För viss typ av verksamhet, framför allt tillsyn, verkar det också vara tydligt vad som är respektive inte är egeninitierade insatser.³²

För den typ av verksamhet som Bolagsverket bedriver är definitionen av egeninitierad verksamhet inte lika enkel. På senare år har Statskontoret i flera myndighetsanalyser och andra utredningar haft i uppdrag att analysera myndigheters inslag av egeninitierad verksamhet. I en av dessa kunde vi konstatera att begreppet inte har någon allmänt vedertagen definition.³³

De definitioner som vi har använt i olika utredningar pekar också i viss mån på att det kan finnas en glidande skala i vad som är att betrakta som egeninitierat:

- Insatser som inte specifikt regleras i en författning eller anges i regleringsbrevet eller i något annat regeringsbeslut.³⁴
- Insatser som har initierats av myndigheten med stöd av instruktionen.³⁵
- Verksamhet där det finns ett stort inslag av eget initiativ från den berörda myndighetens sida.³⁶

³² Statskontoret (2012) *Tänk till om tillsynen – om utformningen av statlig tillsyn*, OOS-serien.

³³ Statskontoret 2013:22 *Myndighetsanalys av Sveriges geologiska undersökning*.

³⁴ Statskontoret 2012:8 *Centrala Studiestödsnämnden – finansiering och fortsatta effektiviseringar*.

³⁵ Statskontoret 2011:2 *Tillväxtverket – verksamhet, resurser och styrning*.

³⁶ Statskontoret 2013:22 *Myndighetsanalys av Sveriges geologiska undersökning*.

Att definitionerna varierar har rimligen också delvis att göra med att förutsättningarna i övrigt kan skilja sig mellan olika myndigheter, till exempel hur stor del av verksamheten som är explicit författningsreglerad.

Vår bedömning av omfattningen av Bolagsverkets egeninitierade verksamhet beror alltså på hur strikt man utgår från att det krävs explicit författningsstöd eller liknande för att en viss arbetsuppgift ska anses given av regeringen. Man kan då fråga sig om detta även anses vara fallet om myndigheten gör en mer allmän tolkning av vad som kan följa av myndighetens instruktion och liknande dokument. I sammanhanget finns det också skäl att begrunda om verksamhet som följer av EU-rätt (direktiv eller motsvarande) ska anses vara given av regeringen.

I resten av avsnittet diskuterar vi omfattningen av Bolagsverkets egeninitierade verksamhet med utgångspunkt i dessa olika tolkningar.

Vidareutveckling av regeringsuppdrag

Bolagsverket samarbetar i stor utsträckning med andra myndigheter, främst inom ramen för det etablerade samarbetet Starta och Driva företag. I utgångsläget handlar detta om en egeninitierad verksamhet. Regeringen har dock uppmärksammat initiativet genom att ge Bolagsverket och övriga berörda myndigheter särskilda regeringsuppdrag att vidareutveckla vissa gemensamma tjänster. Ett exempel är verksamt.se som har utvecklats gradvis baserat på olika regeringsuppdrag. Webbportalen har sin grund i regeringsuppdraget ”Ett ärende – en blankett” från 1998.³⁷ Samverkansgruppen Starta och Driva företag beslutade att vidareutveckla verksamt.se, och portalen har sedan blivit föremål för ytterligare regeringsuppdrag. I dag är verksamt.se en central del i Bolagsverkets samverkan med övriga berörda myndigheter och ingår i myndighetens ordinarie verksamhet.

I en strikt tolkning av begreppet skulle myndighetssamarbetet anses vara egeninitierat eftersom det inte har startat med ett uppdrag från rege-

³⁷ Regeringsuppdraget ledde till projektet Kontakt-N: en elektronisk registreringstjänst som skulle knyta ihop registrering av företag på PRV Bolag (nu Bolagsverket) och ansökan om F-skatt, moms och arbetsgivaravgift på Skatteverket.

ringen. Då det å andra sidan därefter har blivit föremål för regeringsuppdrag kan det diskuteras om verksamheten nu kan anses vara egeninitierad.

Bolagsverket ägnade under 2015 totalt cirka 15 600 timmar åt verksamt.se. Kostnaderna delas mellan Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket. För Bolagsverkets del motsvarade kostnaderna cirka 10,5 miljoner kronor.³⁸

Regeringsuppdrag lever vidare som egeninitierad verksamhet

I andra fall har verksamheter som startat som specifika regeringsuppdrag fortsatt även efter att uppdraget formellt har avslutats. Så är fallet med E-samverkansprogrammet. Som vi nämnde i avsnitt 2.4 tar programmet vid där E-delegationens arbete tog slut. Det är dock ett självständigt medlemsdrivet komplement till regeringens initiativ inom området e-förvaltning. Bolagsverkets medverkan i programmet omfattar cirka 70–75 procent av en heltidstjänst.

Eftersom E-delegationens uppdrag har avslutats torde arbetet i E-samverkansprogrammet, i en strikt tolkning, vara att betrakta som egeninitierat. Samtidigt lyfter regeringens strategi för e-förvaltning fram att myndigheter måste samverka för att åstadkomma en mer sammanhållen e-förvaltning.

Bolagsverket deltar i ett internationellt samarbete på eget initiativ

Som framgått av avsnitt 2.4 bedriver Bolagsverket olika typer av internationell samverkan. Det anges inte som ett formellt uppdrag i instruktionen eller regleringsbrevet. Vår genomgång visar dock att flera av de internationella nätverk och organisationer som myndigheten deltar i har sin grund i EU-direktiv eller internationella överenskommelser. Under förutsättning att EU-grundad verksamhet kan anses vara given av regeringen är Bolagsverkets internationella samarbeten inte att betrakta som egeninitierade.

I ett fall kan vi inte härleda Bolagsverkets medverkan till något EU-direktiv eller dylikt. Istället får vi, enligt samma tolkning, betrakta den som egeninitierad verksamhet. Det gäller deltagandet i ECRF (European

³⁸ Uppgifter från Bolagsverket, e-post 2016-01-15.

Commerce Registers' Forum). Enligt Bolagsverket syftar medverkan till utbyte av erfarenheter och goda exempel mellan olika länder samt till att i ett tidigt skede vara med och påverka regelverk som kan komma att införas i Sverige, och som i förlängningen påverkar myndighetens verksamhet.

Bolagsverkets generaldirektör är nätverkets president. Myndighetens medverkan består i att hämta in och bearbeta statistik. Under 2015 ägnade Bolagsverket cirka 270 timmar åt uppgiften. Bolagsverket deltar även i en årlig konferens.

2.6 Målgrupper och omvärldsrelationer

I detta avsnitt beskriver vi Bolagsverkets målgrupper och hur myndigheten undersöker kundnöjdheten.

2.6.1 Bolagsverket har ett flertal olika målgrupper

Bolagsverkets verksamhet berör olika målgrupper såsom företag, föreningar, privatpersoner och andra myndigheter. Gentemot dessa målgrupper, som Bolagsverket benämner ”kunder”, har myndigheten en tydligt uttryckt serviceambition. I sin kundmötesstrategi redogör Bolagsverket för de olika kundgrupperna:

- Företagare som ska starta, driver, eller ska avveckla ett företag. Detta är myndighetens största kundgrupp.
- Representanter för olika föreningar.
- Ombud: redovisningskonsulter, revisorer, advokater med flera, som är mellanhänder för företag och föreningar i kontakten med Bolagsverket.
- Banker och myndigheter.
- Informationsbrukare. Det kan till exempel vara myndigheter och kommuner, företag som förädlar information och företag som köper information för egen del.³⁹

³⁹ Bolagsverket 2015-10-20 *Bolagsverkets kundmötesstrategi*.

Även de myndigheter som Bolagsverket samverkar med räknas till myndighetens målgrupper.

2.6.2 Bolagsverkets arbete för nöjda kunder

Bolagsverket undersöker varje år hur nöjda kunderna är med myndighetens tjänster och deras nytta och behov av tjänsterna. Det sker i form av både en övergripande kundundersökning och särskilt avgränsade undersökningar, till exempel med fokus på myndighetens e-tjänster. Bolagsverket samlar även in kundernas önskemål via en särskild rutin för att hantera synpunkter samt på ombuds- och kunddagar. Undersökningarna utgör sedan underlag för att förbättra Bolagsverkets service.

Bolagsverket har också en kontaktkommitté som är ett forum för kontakt med kunder och intresseorganisationer. Den ger myndigheten information om olika problem och frågor som kunderna möter i kontakterna med myndigheten. Vi återkommer i kapitel 5 till hur Bolagsverket mäter kundnöjdheten och hur kunderna ser på myndighetens arbete och tjänster.

2.7 Sammanfattande iakttagelser

Regeringen har på ett detaljerat sätt reglerat Bolagsverkets grunduppdrag i instruktionen och olika registerförfattningar. Däremot styr inte regeringen Bolagsverket särskilt mycket på årlig basis. Som huvudsakligen avgiftsfinansierad verksamhet syns myndigheten heller inte särskilt mycket i den statliga budgetstyrningen.

Bolagsverket har haft sitt grunduppdrag att registrera aktiebolag med mera under mycket lång tid, om man även räknar in tiden som en del av PRV. I flera väsentliga hänseenden har dock förutsättningarna för Bolagsverkets verksamhet förändrats på senare år. Det handlar till exempel om att ärendemängden har ökat, att nya register har tillkommit, att strävan mot en elektronisk förvaltning betonas allt mer och att denna utveckling dessutom i ökande grad förutsätter samverkan med andra organisationer. Rimligen har detta medfört att styrningen och uppföljningen av verksamheten har komplicerats för såväl regeringen som myndigheten själv.

Statskontoret noterar att Bolagsverkets instruktion inte innehåller någon portalparagraf med mål och syfte för verksamheten. Detta har lämnat utrymme för Bolagsverket att själv tolka sin roll. Enligt Bolagsverket har myndigheten två olika grundläggande funktioner; en myndighetsutövande funktion och en servicefunktion.

Vi kan också konstatera att regeringens mål för näringspolitiken och för e-förvaltningen inte delar ut något specifikt ansvar och inte nämner Bolagsverkets roll. Regeringen överlåter därmed åt Bolagsverket (och de andra myndigheterna) att tolka vad som ska göras.

Vad som specifikt avses med egeninitierad verksamhet är en tolkningsfråga. Vi har resonerat kring tre fall som kan definieras som egeninitierad verksamhet: myndighetssamarbetet Starta och Driva företag, E-samverkansprogrammet och det internationella nätverket ECRF. Dessa fall talar för att Bolagsverkets egeninitierade verksamhet har begränsad omfattning.

Vår bild är också att Bolagsverket arbetar aktivt med frågor av särskild betydelse för rättssäkerheten i myndighetens verksamhet.

3 Organisation och intern styrning

I detta kapitel beskriver vi först Bolagsverkets organisation. Därefter redogör vi för den interna styrningen av verksamheten. Slutligen behandlar vi Bolagsverkets personal och kompetensförsörjning.

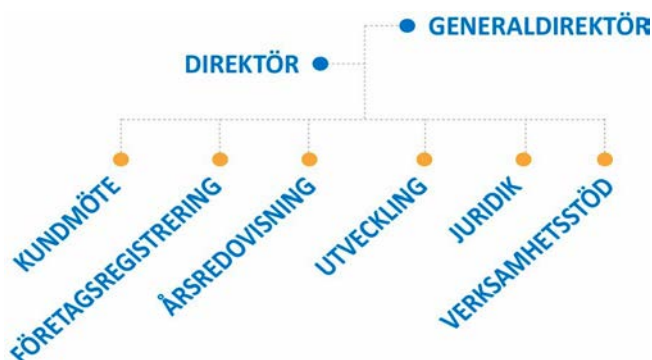
3.1 Nuvarande organisation

Bolagsverket är ett enrådgighetsverk. Det innebär att det leds av en myndighetschef (generaldirektör) som bär ansvaret för verksamheten inför regeringen. Den nuvarande generaldirektören tillträdde 2008.

Bolagsverket har ett insynråd som utses av regeringen. Det utövar insyn i verksamheten och ger generaldirektören råd. Vid myndigheten finns även en kontaktkommitté som är ett forum för kontakt med stora kunder och intresseorganisationer.

Bolagsverket har sex avdelningar: kundmöte, företagsregistrering, årsredovisning, utveckling, juridik och verksamhetsstöd. Under generaldirektören finns en direktör (ställföreträdande generaldirektör).

Figur 3.1 Bolagsverkets organisation (fr.o.m. den 1 mars 2016)



3.1.1 Ny organisation från och med den 1 mars 2016

Bolagsverket har omorganiserats fyra gånger sedan bildandet 2004: 2006, 2009, 2011 och den 1 mars 2016.

Med den senaste omorganisationen önskar ledningen kunna styra verksamheten mot mindre pappershantering och fler digitala kundmöten, använda resurserna på ett effektivare sätt samt uppnå snabbare verksamhetsutveckling. Ledningen vill även skapa mindre organisationsdelar med färre medarbetare per sektion. För att åstadkomma detta har ledningen gjort vissa förändringar i organisationsstrukturen. Till exempel har myndigheten bildat en ny avdelning med ansvar för att handlägga årsredovisningar. Skälet är att denna verksamhet enligt Bolagsverket behöver bli mer effektiv och digital. Ytterligare en förändring är bildandet av en avdelning som har fått särskilt ansvar för Bolagsverkets kundmöten.

3.2 Intern styrning

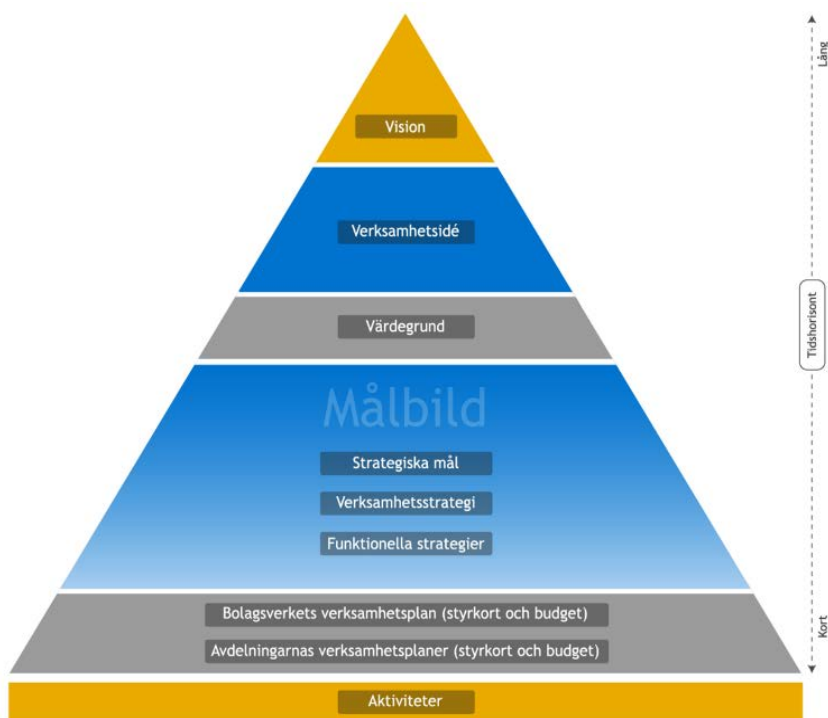
I det här avsnittet behandlar vi Bolagsverkets interna styrning av verksamheten.

3.2.1 Bolagsverkets styrmodell

Till grund för Bolagsverkets verksamhet ligger regelverk i form av lagar och förordningar. Myndigheten har även beslutat om ett antal interna policyer och riktlinjer.

Utgångspunkten för Bolagsverkets utveckling, planering och uppföljning är myndighetens målbild, verksamhetsstrategi och värdegrund. Bolagsverket har även funktionella strategier inom utvalda områden, till exempel för it, kundmöte och kompetensförsörjning. Figur 3.2 illustrerar Bolagsverkets styrmodell.

Figur 3.2 Bolagsverkets styrmodell



Vision, strategiska mål och strategier

Bolagsverket har utifrån uppdrag, regleringsbrev och instruktion tagit fram en vision och långsiktig målbild med långsiktiga strategier.⁴⁰ Bolagsverkets vision är ”Tillsammans för ett enkelt företagande”. Verksamhetsidén är att:

”granska, registrera och informera för ett enkelt företagande och ett rättssäkert näringsliv. Bolagsverket samordnar och utvecklar effektiva tjänster för företag och företagande.”

Myndigheten har definierat följande strategiska mål:

- Vi har nöjda kunder.
- Vi är navet inom området företag och företagande.
- Vi har en effektiv verksamhet som levererar med rätt kvalitet.
- Vi har engagerade medarbetare med rätt kompetens.
- Vi har en ekonomi i balans över tid.

För att nå målbilden har Bolagsverket utformat sju strategier:

1. Högt förtroende och utökat ansvarsområde.
2. Effektiva tjänster för kunden.
3. Effektiv ärendehantering.
4. Ökad genomförandekraft i verksamhetsutvecklingen.
5. Framtidssäkert it-stöd.
6. Arbetet med strategisk kompetensförsörjning.
7. Ökad användning av företagsinformation.

Enligt Bolagsverkets regleringsbrev 2015 ska myndigheten i ett särskilt serviceåtagande ange de mål som gäller för leveranstider.⁴¹

⁴⁰ *Bolagsverkets verksamhetsstrategi 2015-2020.*

⁴¹ Regleringsbrevet för 2016 innehåller ingen skrivning om serviceåtagandet.

Bolagsverkets verksamhetsplanering bygger på balanserade styrkort

Sedan 2009 har Bolagsverket en modell för verksamhetsplanering som bygger på balanserade styrkort. Bolagsverkets verksamhetsplan beskriver hur myndigheten ska arbeta under året. Visionen, den långsiktiga målbilden och verksamhetsstrategin utgör grunden för att ta fram styrkort.

Bolagsverket tar fram ett styrkort för hela myndigheten. Detta innehåller mål, strategiska aktiviteter samt nyckeltal och bryts sedan ner till styrkort för varje avdelning.⁴²

Verksamhetsuppföljningen sker med hjälp av nyckeltal

De interna strategiska målen för verksamheten är fördelade på områdena kund, verksamhetsutveckling, medarbetare och ekonomi. Myndigheten följer upp målen med nyckeltal och redovisar resultatet enligt styrkortet i figur 3.3.

⁴² *Bolagsverkets interna styrning och kontroll.*

Figur 3.3 Styrkort och måluppfyllelse för Bolagsverket 2015

STRATEGISKA MÅL		STRATEGISKA NYCKELTAL	MÅLVÄRDE 2020	MÅLVÄRDE 2015	UTFALL 2015			STATUS
KUND					T1	T2	T3	
K1	Vi har nöjda kunder	Kundnöjdhet (index NKI)	80	80	Ingen mätning	Ingen mätning	Ingen mätning	
		Registrerat inom 5 dagar (andel)	90	60	83	83	78	
		Korrigeringar (andel)	0,5	1,5	1,3	1,1	1,1	
VERKSAMHETSUTVECKLING								
V1	Vi är navet inom företag och företagande	Uppfyllda kriterier för navet (andel)	85	70	63	78	70	
		Ledtid (dagar)	4	10	8,1	8,6	9,3	
V2	Vi har en effektiv verksamhet som levererar med rätt kvalitet	Ärendeproduktivitet (ärenden per timme)	2,3	2,1	2,4*	2,9*	1,8	
		E-Ingivning (andel)	75	48	43	43	45	
		Effekthemtagningsförmåga (andel)	100	100	80	80	100	
		Kvalitet och kostnadseffektivitet IT (kostnadsavvikele)	10%	15%	11%	11%	11%	
MEDARBETARE								
M1	Vi har engagerade medarbetare med rätt kompetens	Nöjda medarbetare (index NMI)	73	72	Ingen mätning	Ingen mätning	70	
EKONOMI								
E1	Vi har en ekonomi i balans över tid	Balanserat resultat (mkr)	0	108	161,7	172,5	191,6	
		Budgetavvikele kostnader (andel)	2	2	1,7	4,2	1,9	

Med hjälp av nyckeltalen i figur 3.3 följer Bolagsverket upp hur väl man uppfyller målen med avseende på kvalitet, produktivitet och kostnadseffektivitet i registreringsverksamheten och den övriga verksamheten.

I kapitel 5 återkommer vi till Bolagsverkets resultatuppföljning.

3.2.2 Verksamhetsutvecklingen sker på både kort och lång sikt

Bolagsverket har olika planer för sin utveckling, med olika tidshorisonter. Den kortsiktiga utvecklingsplanen (1–2 år) innehåller beslutade projekt och strategiska aktiviteter. För längre sikt (5 år) finns en strategisk utvecklingsplan som innehåller strategiska insatser som har till syfte att nå den totala målbilden.

Bolagsverket bedriver sina utvecklingsinsatser som särskilda projekt, inom ramen för en så kallad utvecklingsportfölj. Utmärkande för dessa

är att de är omfattande, strategiska och/eller komplexa. I dag finns cirka 25–30 sådana större strategiska projekt, vilka i huvudsak omfattar de sju strategier som vi nämnde i föregående avsnitt.

I arbetet med verksamhetsutveckling lägger Bolagsverket mest tid på följande tre av de sju strategierna:

- effektiva tjänster för kunden, till exempel verksamt.se, förenklat och minskat uppgiftslämnande, vägen in samt årsredovisningar
- effektiv ärendehantering, bland annat att effektivisera firmaproces- sen och ökad maskinell handläggning,
- framtidssäkrat it-stöd, till exempel framtida utveckling av e-tjän- ster, säkerställd kontinuitet i verksamheten.

3.3 Personal och kompetensförsörjning

Enligt Bolagsverket behöver man ständigt vidareutveckla sitt arbetssätt. Detta gäller framför allt med hänsyn till utvecklingen från manuell till elektronisk hantering samt regeringens mål om förenkling och en digital förvaltning. Bolagsverket är mitt i processen att utveckla och förändra system, till exempel ett nytt system för ärendehandläggning. Dessa förändringar innebär att Bolagsverkets kompetensbehov kommer att förändras under de närmaste åren.

3.3.1 En majoritet av personalen arbetar med registrering

Den 31 december 2015 hade Bolagsverket 553 anställda. Könsfördelningen är 73 procent kvinnor och 27 procent män.

En majoritet av Bolagsverkets personal arbetar på avdelningen för företagsregistrering. Handläggarna har olika typer av kompetens. Den största kategorin är firmabedömare. Andra handläggare är specialiserade inom vissa områden, exempelvis bank och försäkring, likvidationer, föreningar och fusioner.

Under de senaste åren har antalet handläggare varit relativt konstant medan personer med it-kompetens har ökat. Enligt Bolagsverket beror

ökningen främst på uppdraget som utvecklingsmyndighet för e-förvaltning inom området företag och företagande, ökad samverkan med andra myndigheter samt en satsning på bättre e-tjänster.⁴³

3.3.2 Bolagsverket har i huvudsak nöjda medarbetare

Den senaste medarbetarundersökningen visar i huvudsak positiva resultat.⁴⁴ Nöjd-Medarbetar-Index för Bolagsverket uppgick i den senaste mätningen till 70 på en hundra gradig skala.⁴⁵ Det är ungefär samma nivå som i tidigare mätningar. Medarbetarna ger höga betyg till ledarskapet och anser att Bolagsverket är en attraktiv arbetsgivare.

Personalomsättningen på Bolagsverket var 3,8 procent 2015. Den relativt låga personalomsättningen är enligt Bolagsverket ett tecken på nöjda medarbetare. Den kan dock även vara problematisk eftersom myndigheten står inför behov av en omställning av personal (se avsnitt 3.3.3).

Sjukfrånvaron har ökat under de senaste åren. Den var 5,7 procent 2015, vilket kan jämföras med 3,6 procent 2011 och 3,4 procent i staten som helhet.⁴⁶ Framför allt har andelen långtidssjukskrivna ökat.

Arbetsmiljöverket genomförde också i början av 2015 en inspektion av Bolagsverket på grund av risken för ohälsosam arbetsbelastning på registeravdelningen. Bolagsverket har under det gångna året genomfört flera förebyggande insatser för att komma tillrätta med sjuktalet. Man har till exempel börjat anlita konsulter som handläggare under perioder när tillströmningen av ärenden är särskilt hög.

3.3.3 Kompetensförsörjning är en framtidsfråga för Bolagsverket

Bolagsverket befinner sig i en omställningsfas

Bolagsverket ser behov av förändrad kompetens och även avveckling av viss kompetens på myndigheten för att kunna möta den framtida utvecklingen mot en mer digital förvaltning. Kommunikationen med kunderna sker i allt större utsträckning elektroniskt. Automatiserad handläggning

⁴³ *Bolagsverkets årsredovisning för 2014.*

⁴⁴ Bolagsverket (oktober 2015) *Medarbetarundersökning 2015.*

⁴⁵ Det genomsnittliga NMI-värdet för offentlig sektor är 63.

⁴⁶ *Bolagsverkets årsredovisning 2012 och 2011.*

via tjänster för självbetjäning förändrar många arbetsuppgifter. Med tiden kommer därför antalet handläggare att behöva minska, medan det finns ett ökat behov av kompetens med koppling till it.

Enligt Bolagsverket finns det även behov av att anställa utredare, analytiker och ekonomer i och med att arbetsuppgifterna blir mer komplexa. Myndigheten ser också ett ökat behov av medarbetare med fler kompetensområden och större flexibilitet i att utföra olika arbetsuppgifter.⁴⁷ Det behövs även fler firmabedömare, vilket är en uppgift med tydliga analytiska inslag.

Bolagsverket bedömer att omställningen i första hand ska kunna ske genom naturlig avgång. Uppsägningar av handläggare kan komma att bli aktuella, men tidigast under 2018–2019. Samtidigt framhåller Bolagsverket att den manuella hanteringen måste finnas kvar, om än i mindre omfattning, om det i framtiden fortfarande saknas lagstöd för att hantera alla ärenden elektroniskt.

Enligt Bolagsverket kräver vissa handläggningstjänster en analytisk förmåga. Det kan ibland vara svårt att ställa om resurser med mer rutinbaserade uppgifter till mer analyserande uppgifter.

Konkurrens om kvalificerad personal

Enligt Bolagsverket råder stor konkurrens om kvalificerad arbetskraft i Sundsvall, vilket är en utmaning.⁴⁸ Det är framför allt konkurrens om it-specialister i regionen.

Bolagsverket arbetar aktivt för att vara en attraktiv arbetsgivare, bland annat genom medverkan i Myndighetsnätverket i Sundsvall. Det har bildats av 16 myndigheter i Sundsvallsregionen för att utveckla medarbetare och verksamheter. Inriktningen är långsiktig kompetensförsörjning och kostnadseffektiv utveckling av befintlig verksamhet. För kompetensförsörjning har åtgärderna under de senaste åren särskilt riktats mot it-kompetens och jurister.

⁴⁷ Bolagsverket (2013-02-25) *Kompetensförsörjningsstrategi – Bolagsverkets långsiktiga plan för strategisk kompetensförsörjning och omställning, och Bolagsverkets verksamhetsplan 2015.*

⁴⁸ *Bolagsverkets verksamhetsstrategi 2015–2020.*

3.4 Sammanfattande iakttagelser

Statskontoret konstaterar att Bolagsverket har en fungerande intern styrning som inkluderar en ambitiös styrmodell med strategiska mål och strategier.

Vi noterar också att Bolagsverket i huvudsak har nöjda medarbetare. Samtidigt befinner sig myndigheten i en omställningsfas från manuell ärendehandläggning till ökat fokus på digitala tjänster. Det kommer därför att krävas en omställning av personalens kompetens i riktning mot mer teknisk kompetens. På sikt kan detta innebära att myndigheten kommer att behöva säga upp handläggare. Det råder även brist på nödvändig it-kompetens på den regionala arbetsmarknaden. Bolagsverket arbetar dock medvetet med den strategiska kompetensförsörjningen. Det talar för att omställningen borde kunna ske utan större problem.

4 Bolagsverkets ekonomiska resurser och resultat

I detta kapitel redogör vi för Bolagsverkets finansiering och grunderna för avgiftssättningen. Därefter beskriver vi hur myndighetens intäkter, kostnader och ekonomiska resultat har utvecklats. Vi avslutar kapitlet med en redogörelse för den planerade verksamhetsutvecklingen.

4.1 Bolagsverkets finansiering

Bolagsverkets intäkter består till 5 procent av anslag och till 95 procent av avgifter. Avgifterna handlar om offentlighetsavgifter i registreringsverksamheten med mera samt om avgifter för försäljning av information och informationstjänster i uppdragsverksamheten. I uppdragsverksamheten ingår avgifter för uppgifts- och informationsuttag mellan myndigheter. Storleken på sådana avgifter bestäms efter överenskommelse mellan myndigheterna och kostnaderna avräknas i efterhand.

4.1.1 En mindre del finansieras av anslag

För 2015 uppgick Bolagsverkets anslag till cirka 24 miljoner kronor. Myndighetens årligt återkommande anslag ges huvudsakligen för att finansiera likvidatorer och andra associationsrättsliga frågor. Från 2015 har anslaget höjts med 7 miljoner kronor för finansiering av teknisk infrastruktur och utveckling av en servicetjänst för företagens uppgiftslämnande.

Därutöver har Bolagsverket fått tillfälliga anslag eller bidrag för särskilda uppgifter och uppdrag. Till exempel har Bolagsverket under vissa år fått bidrag för uppdrag om minskat och förenklat uppgiftslämnande, samt anslag för näringslivsutveckling respektive gemensamma e-förvaltningsprojekt av strategisk betydelse.

4.1.2 Uppbörd och offentligrättsliga avgifter

De avgifter som Bolagsverket tar ut i registreringsverksamhet med mera är offentligrättsliga.⁴⁹ Intäkter från uppbördsverksamhet och från offentligrättsliga avgifter uppgick till 665 miljoner kronor 2015. Intäkterna kan delas in enligt följande:

- Intäkter från så kallad uppbördsverksamhet som Bolagsverket inte disponerar utan som levereras in direkt till statskassan. Det handlar om intäkter för förseningsavgifter (det vill säga ett slags böter) samt stämpelskatt. En del av uppbörden från förseningsavgifter (cirka 25 mkr 2015) disponeras av Bolagsverket för administration. Under 2015 omsatte uppbördsverksamheten cirka 288 miljoner kronor, eller 43 procent av intäkterna från uppbördsverksamhet och offentligrättsliga avgifter.
- Avgiftsintäkter som disponeras av Bolagsverket. Dessa uppgick till cirka 378 miljoner kronor 2015. Det motsvarade 57 procent av det årets intäkter från uppbördsverksamhet och offentligrättsliga avgifter.

4.1.3 Avgifter i uppdragsverksamheten

Bolagsverket bedriver även uppdragsverksamhet bestående av främst försäljning av information och informationstjänster. Till uppdragsverksamheten räknas även tjänsteexport och andra myndigheters uttag av uppgifter ur registren.

År 2015 uppgick dessa försäljningsintäkter till drygt 109 miljoner kronor. Även detta är avgifter som Bolagsverket disponerar. I uppdragsverksamheten bestämmer Bolagsverket själv avgifterna, med undantag för de fall som avses i 15 § avgiftsförordningen (1992:191).⁵⁰

⁴⁹ Offentligrättsliga avgifter är så kallade tvingande avgifter där riksdagen beslutar att verksamheten ska bedrivas och att den ska vara avgiftsbelagd. En avgift betraktas som offentligrättslig om den innebär ett ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden. Verksamheten styrs av bestämmelser i lag och förordning. Se ESV 2012:32 *Avgifter 2011*.

⁵⁰ 15 § avgiftsförordningen avser bland annat avgifter i samband med att en myndighet efter särskild begäran lämnar ut en kopia eller avskrift av allmän handling och dylikt.

4.2 Särskilt om Bolagsverkets avgifter

4.2.1 Grund och principer för Bolagsverkets avgiftssättning

Regeringen har i 5 § avgiftsförordningen bestämt att full kostnadstäckning normalt ska gälla som ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet. Eftersom regeringen inte har bestämt något annat gäller det också för Bolagsverkets avgifter.

Med full kostnadstäckning avses att intäkterna på sikt ska täcka samtliga kostnader som är hänförliga till den berörda verksamheten. Detta innefattar både de direkta kostnader som verksamheten orsakar och en rättvisande andel av de kostnader som den avgiftsbelagda verksamheten indirekt för med sig. Eftersom avgiften ska beräknas så att den täcker den långsiktiga självkostnaden bör avgiften baseras på en normalårsvolym, det vill säga en uppskattad genomsnittsvolym för ett antal år framöver. Detta för att undvika att behöva ändra priser om volymen går tillfälligt upp eller ner.

Full kostnadstäckning uppnås om verksamheten till exempel uppvisar överskott ett par år och påföljande år ungefär lika stort underskott. Varje avgift som myndigheten tar ut för en vara eller en tjänst behöver dock inte vara beräknad så att självkostnaden för varan eller tjänsten täcks. Det betyder att avgiften för en prestation kan sättas så att den innebär ett överuttag i förhållande till självkostnaden. Det gäller under förutsättning att avgiften för en annan prestation, som hör till samma verksamhet, beräknas lämna motsvarande underuttag.⁵¹

I full kostnadstäckning ligger också att myndigheten utifrån en riskbedömning ska beräkna avgiften så att den även täcker förluster som kan uppstå till följd av exempelvis uteblivna betalningar eller att kostnaderna har underskattats. Myndigheten måste dessutom anta vilken försäljningsvolym den kan förvänta sig. Dessutom måste kostnaderna för räntor och avskrivningar på anläggningstillgångar som används i avgiftsfinansierad verksamhet ingå i avgiftsunderlaget.

⁵¹ ESV 2014:52 *Handledning Sätt rätt pris!*

Att en myndighet ställer ett internt avkastningskrav på en viss avgiftsbelagd verksamhet kan vara ett sätt att förbättra förutsättningarna för full kostnadstäckning på sikt. Ett sådant internt avkastningskrav, till exempel en viss procent på omsättningen, ryms därför enligt ESV inom det ekonomiska målet om full kostnadstäckning.⁵²

4.2.2 Bolagsverkets avgifter

Det finns alltså två olika typer av avgifter i Bolagsverkets verksamhet: offentligrättsliga avgifter och avgifter för uppdragsverksamhet. Bolagsverket disponerar över merparten av avgiftsintäkterna.

Storleken på de offentligrättsliga avgifterna bestäms av regeringen efter underlag och förslag från Bolagsverket. Oftast, men inte alltid, beslutar regeringen i enlighet med Bolagsverkets förslag. Samtliga beslutade offentligrättsliga avgifter finns inskrivna i förordningar.

Storleken på avgifter i uppdragsverksamheten bestäms av Bolagsverket enligt det ekonomiska målet om full kostnadstäckning.

Full kostnadstäckning ska beräknas per avgiftsbelagd verksamhet

Enligt reglerna för avgifter i staten gäller full kostnadstäckning för respektive avgiftsbelagd verksamhet. Med det avses normalt den indelning som finns i budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i myndighetens regleringsbrev.⁵³

I Bolagsverkets regleringsbrev anges registreringsverksamhet, företagsinteckningar, kungörelser samt uppdragsverksamhet under en och samma post. Målet om full kostnadstäckning gäller därför samlat för dessa verksamheter.

Bolagsverkets avgiftssättning

Bolagsverkets offentligrättsliga avgifter och avgifter i uppdragsverksamheten beräknas utifrån målet om full kostnadstäckning. De baseras på direkta och indirekta kostnader för respektive verksamhetsdel. Personalkostnader fördelas enligt ett tidredovisningssystem och enligt

⁵² ESV 2003:21 *Ekonomiskt mål för konkurrensutsatt verksamhet*.

⁵³ ESV 2003:21 *Ekonomiskt mål för konkurrensutsatt verksamhet*. (ESV föreskrifter till 3 kap. 2 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.)

schabloner. Särskilda fördelningsnycklar finns också för overheadkostnader såsom lokaler, administration och it-system.

Bolagsverket baserar avgifterna för försäljning av information på både registerkostnader och kostnader för utveckling av tjänster. Sådana e-tjänster finns både i registerverksamheten och i uppdragsverksamheten.

Som en del av avgifterna för information i uppdragsverksamheten har Bolagsverket lagt kostnader för insamling av uppgifter i registerverksamheten. I denna täcks därför 25 procent av kostnaderna av intäkter från uppdragsverksamheten. Revisorerna har inte haft några invändningar mot detta.

Avgiftsförändringar i syfte att öka e-ingivningen

Det har skett vissa mindre förändringar i Bolagsverkets avgifter under senare år. Myndigheten har tagit fram en strategi för att stegvis förändra avgifterna i syfte att öka e-ingivningen och tydliggöra de lägre kostnaderna för elektroniskt hanterade ärenden. Genom elektronisk hantering av registerärenden och försäljning av information kan handläggningen effektiviseras och information enklare hämtas ur registren. Bolagsverkets ambition är också att kunder ska kunna vidareutnyttja informationen i högre grad. Myndigheten ska därför successivt införa en differentiering av avgifter mellan manuellt och elektroniskt hanterade ärenden. I takt med att man ser effekterna av dessa förändringar kommer avgifterna också att ses över oftare.⁵⁴

År 2008 differentierade Bolagsverket avgiften för första gången mellan ärenden som lämnas in på papper och de som lämnas in som elektroniska ärenden. Det blev något dyrare för kunderna att fortsätta att använda papper och samtidigt billigare att lämna in ärenden elektroniskt.⁵⁵ Ytterligare differentiering har därefter genomförts. Till exempel sänkte Bolagsverket avgifterna för e-inlämnade kungörelser under 2013.

Bolagsverket genomför nu ännu en avgiftsöversyn och har lämnat förslag till regeringen om ytterligare justeringar av avgifter. Förslaget, som är i linje med arbetet att öka e-ingivningen, innebär att avgiften sänks för vissa e-ärendetyper medan avgifter för den manuella ingivningen

⁵⁴ Avgiftsöversyn, 2015-08-29.

⁵⁵ *Bolagsverkets årsredovisning 2008.*

behålls oförändrade. Som en direkt effekt räknar Bolagsverket med att intäkterna kommer att minska med cirka 23 miljoner kronor per år.⁵⁶

ESV vill se en indelning i flera avgiftsområden

I likhet med andra avgiftsfinansierade myndigheter ska Bolagsverket varje år samråda med Ekonomistyrningsverket (ESV) om de avgifter som myndigheten tar ut eller avser att ta ut.

ESV har yttrat sig över det ovannämnda förslaget och framhåller att det är angeläget att se över avgifterna och Bolagsverkets finansiering. ESV hänvisar till det ekonomiska målet om full kostnadstäckning och pekar på att det bör göras en indelning i avgiftsområden i Bolagsverkets avgiftsfinansierade verksamhet så att offentligrättslig verksamhet särskiljs från uppdragsverksamhet. Vidare anser ESV att en indelning i avgiftsområden också bör göras för att särskilja avgiftsintäkter som Bolagsverket disponerar från sådana som verket inte disponerar. ESV menar också att inkomster från förseningsavgifter i sin helhet bör tillföras statens budget. Den del av dessa som Bolagsverket disponerar för att täcka administrationskostnader för uppbörd av förseningsavgifter bör istället finansieras av anslag.⁵⁷

ESV har även i tidigare samrådsyttrande⁵⁸ framfört invändningar mot att en avgift för hävning av firmanamn skulle prissättas under sin beräknade kostnad. ESV ansåg att frågan om kostnadstäckning borde lösas innan Bolagsverket började ta ut avgiften. ESV framförde till exempel också att en lösning där kostnaderna täcks genom en eller flera andra avgifter var tveksam, eftersom det skulle innebära att företag som inte utnyttjar tjänsten ändå får betala för den.

När det kommer till avgiften för hävning av firmanamn beslutade regeringen inte i enlighet med Bolagsverkets förslag. Avgiften är i dag bestämd till 450 kronor, vilket är långt under den föreslagna avgiften och den beräknade kostnaden på 9 447 kronor. Regeringen har ännu inte fattat beslut med anledning av Bolagsverkets senaste förslag. Däremot

⁵⁶ Samråd enligt 7 § avgiftsförordningen. Bolagsverket AD 1949/2015

⁵⁷ ESV Samrådsyttrande Dnr 4.2-1000/2015 samt ESV remissvar på redovisningsutredningens slutbetänkande Dnr 3.4-616/2015.

⁵⁸ ESV Avgiftssamråd Dnr 42-680/2011.

har Bolagsverket i regleringsbrevet för 2016 fått i uppdrag att efter samråd med ESV redovisa en plan för hantering av över- och underuttag av avgifter i den offentlighetsrättsliga verksamheten och i uppdragsverksamheten. Vidare ska Bolagsverket analysera på vilken grund myndigheten tar ut avgifter och vid behov lämna förslag på författningsändringar. Bolagsverket ska redovisa uppdraget senast den 29 april 2016.

4.2.3 Avgifter mellan myndigheter

Avgifter för uttag av registeravgifter av andra myndigheter ger Bolagsverket intäkter på drygt 20 miljoner kronor per år.

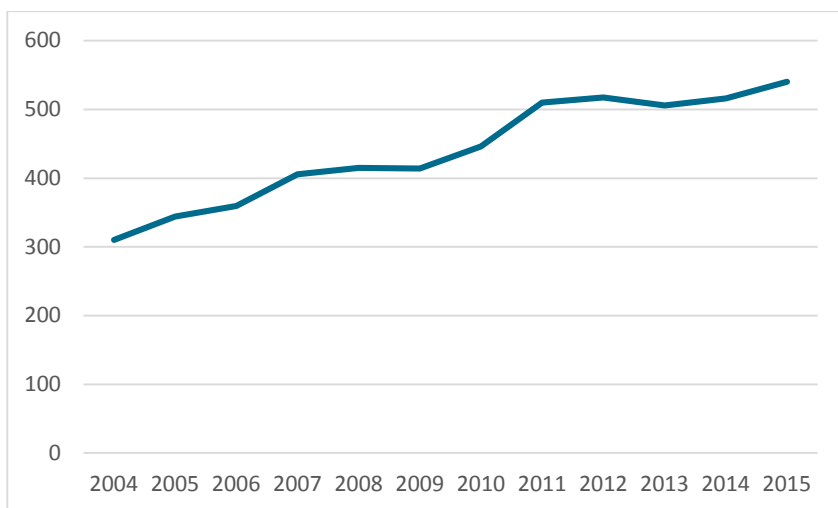
Bolagsverket och tre andra myndigheter – Lantmäteriet, Skatteverket och Transportstyrelsen – har föreslagit att avgifterna mellan myndigheterna ska tas bort och att man istället anslagsfinansierar hanteringen. Myndigheterna pekar bland annat på att en sådan förändring skulle minska kostnaderna för att administrera avgiftshanteringen och ge utrymme för ökad service till medborgare och företag.⁵⁹

4.3 Intäktsutvecklingen sedan start

I figur 4.1 visar vi hur omsättningen i verksamheten har utvecklats sedan Bolagsverket bildades 2004. Här ingår de intäkter som Bolagsverket disponerar, det vill säga intäkter från avgifter, anslag och bidrag samt del av uppbörden för förseningsavgifter som myndigheten disponerar för administration.

⁵⁹ *Finansieringsmodell för avgiftsfritt utbyte av registerinformation. Förslag om avgiftsfrihet.* Upprättad av Bolagsverket, Lantmäteriet, Skatteverket, Transportstyrelsen, 2016-02-22.

Figur 4.1 Utveckling av Bolagsverkets totala disponibla intäkter åren 2004–2015, miljoner kronor (löpande priser)

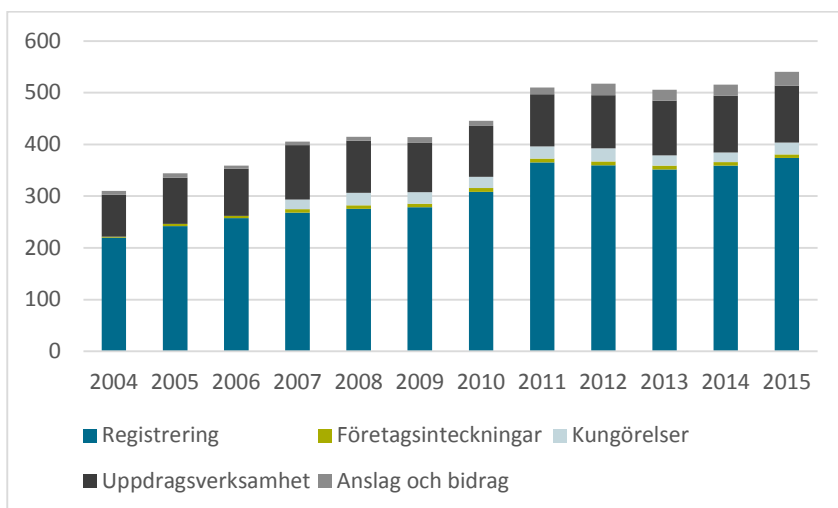


Källa: Bolagsverket.

Som framgår av figur 4.1 har omsättningen i hela verksamheten ökat ganska markant under perioden. Således ökade de disponibla intäkterna från 310 miljoner kronor 2004 till 540 miljoner kronor 2015.

I figur 4.2 visar vi hur dessa intäkter har utvecklats uppdelat på olika typer av avgifter samt anslag och bidrag. Avgiftsintäkterna är av två huvudtyper offentligrättslig verksamhet (registrering, företagsinteckningar och kungörelser) och försäljningsintäkter i uppdragsverksamhet.

Figur 4.2 Utveckling av Bolagsverkets disponibla intäkter från avgifter, anslag och bidrag samt del av uppörd från förseningsavgifter för administration åren 2004–2015, miljoner kronor (löpande priser)



Källa: Bolagsverket.

Som framgår av figur 4.2 utgör intäkterna från registerverksamheten⁶⁰ den största delen av Bolagsverkets disponibla intäkter, eller 374 miljoner kronor 2015. Övriga intäkter från offentligrättslig verksamhet uppgick för företagsinteckningar till 7 miljoner kronor 2015 och för kungörelser till 23 miljoner kronor 2015. Särskilt registerverksamheten har ökat under perioden, men intäkterna har ökat även i uppdragsverksamheten (110 miljoner kronor 2015) och de anslagsfinansierade verksamheterna (27 miljoner kronor 2015). Förklaringen är enligt Bolagsverket främst en ökad verksamhet och ökade ärendevolymer. Myndigheten har också fått nya uppgifter via olika uppdrag eller genom att de har fått ta över åtaganden från andra myndigheter.

För vissa av de uppgifter som har tillkommit har Bolagsverket fått särskild finansiering, men i övrigt finansierar myndigheten dessa med intäkter från den avgiftsfinansierade verksamheten. I den särskilda finansieringen ingår bland anslag och bidrag i figuren. Det handlar om

⁶⁰ Inklusive del av uppörd för administration för förseningsavgifter.

cirka 5–10 miljoner kronor per år under framför allt 2012–2015 för insatser för gemensamma e-förvaltningsprojekt, minskat och förenklat uppgiftslämnande och/eller näringslivsutveckling. Den största delen bland anslag och bidrag är dock Bolagsverkets anslag för finansiering av likvidatorer, som uppgick till cirka 21 miljoner kronor 2015.

4.3.1 Marknaden är under utveckling

Bolagsverkets intäktsutveckling påverkas av utvecklingen på marknaden. I registreringsverksamheten märks detta som följd av struktur- och beteendeförändringar på marknaden. Uppdragsverksamheten påverkas i den mån det utvecklas alternativ på marknaden som konkurrerar eller kan komma att konkurrera med Bolagsverkets informationstjänster. Förutom registreringsbevis säljer myndigheten till exempel även utbildningstjänster och andra typer av konsulttjänster. Men försäljningen påverkas också av att efterfrågan på grundinformation förändras till följd av en framväxande marknad för vidareförädlade produkter.

Det är emellertid svårt att förutsäga marknadsutvecklingen och Bolagsverket påpekar själv att man har haft svårt att göra prognoser. Försäljningen av uppgifter i Näringslivsregistret har särskilt under senare år gått bättre eller mycket bättre än Bolagsverket förväntat sig. Bolagsverket redovisar också att de ökade volymerna inte resulterar i några större ökningsar av personalkostnader eftersom kunderna väljer att använda e-tjänster mer och mer. Bolagsverket redovisar dessutom lägre kostnader för försäljningen. Det är framför allt it-kostnaderna som har minskat.

4.4 Bolagsverkets ekonomiska resultat

I det här avsnittet redovisar vi hur Bolagsverkets ekonomiska resultat har utvecklats över tid. Vi redogör också för myndighetens bedömning av hur intäkterna och kostnaderna i den avgiftsfinansierade verksamheten ska utvecklas under kommande år.⁶¹

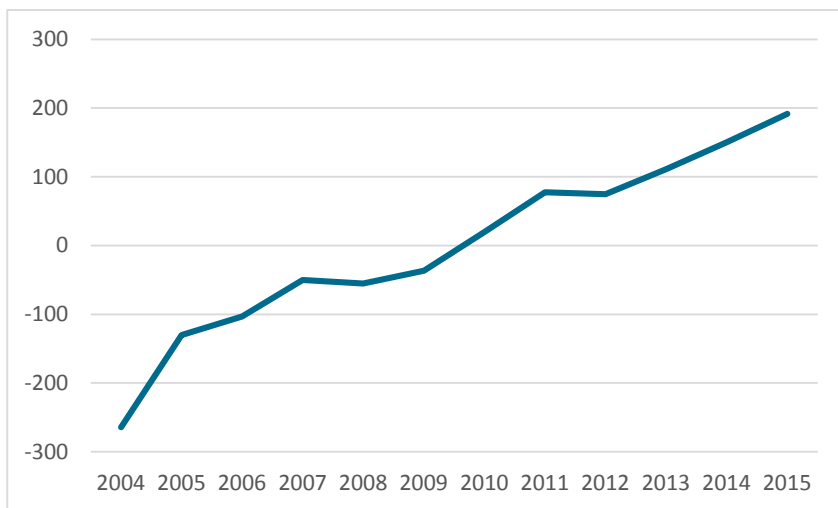
⁶¹ Huvudsakligt underlag från Bolagsverket: årsredovisningar kompletterat med särskilt underlag från Bolagsverket (2015-11-09), budgetunderlag, regleringsbrev med mera.

4.4.1 Från underskott till överskott i myndighetskapitalet

Då Bolagsverket bildades hade verket ett underskott i myndighetskapitalet med en ingående balans på minus 194 miljoner kronor.⁶² Av underskottet härrörde 43 procent från (PRV:s) registreringsverksamheten och 57 procent från uppdragsverksamheten.

Bolagsverkets resultat har därefter huvudsakligen varit positivt och underskottet i Bolagsverkets ackumulerade myndighetskapital har gradvis arbetats bort. År 2010 hade Bolagsverket för första gången ett överskott i det ackumulerade myndighetskapitalet (se figur 4.3).

Figur 4.3 Utveckling av Bolagsverkets myndighetskapital åren 2004–2015, utgående balans miljoner kronor (löpande priser)



Källa: Bolagsverket.

Som framgår av figur 4.3 uppgick överskottet i det ackumulerade myndighetskapitalet vid 2015 års utgång till drygt 190 miljoner kronor.

I tabell 4.1 visar vi det totala ekonomiska resultatet exklusive uppbördsverksamheten och resultat per verksamhetsdel sedan starten.

⁶² Särskilt underlag från Bolagsverket (2015-11-09).

Tabell 4.1 Utveckling av Bolagsverkets ekonomiska resultat åren 2004–2015, miljoner kronor (löpande priser)

Resultat per verksamhetsdel	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Registrering	8,1	19,6	-10,5	28,5	-7,3	2,5
Företags- inteckningar	-0,01	-2,2	-3,9	-1,2	0,2	0,9
Kungörelser				2,6	7,5	6,5
Uppdrags- verksamhet	12,2	27,1	41,4	22,8	-5,5	9,0
Totalt resultat	20,3	44,5	27,0	52,7	-5,1	18,9

Resultat per verksamhetsdel	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Registrering	40,0	44,6	-14,4	7,4	10,3	7,5
Företags- inteckningar	2,0	0,07	-5,2	-3,1	-2,1	-0,1
Kungörelser	6,0	7,0	8,6	2,9	2,0	5,2
Uppdrags- verksamhet	8,3	6,2	8,1	28,9	29,6	28,0
Totalt resultat	56,3	57,9	-2,9	36,1	39,8	40,7

Källa: Bolagsverket.

Som framgår av tabell 4.1 har Bolagsverkets ekonomiska resultat varierat sedan myndigheten bildades. Variationerna är tydliga inom Bolagsverkets största verksamhetsdel företagsregistrering.

Både 2008 och 2012 redovisade Bolagsverket ett negativt resultat. Sedan 2013 har myndigheten haft en positiv resultatutveckling.

Framför allt resultatet inom uppdragsverksamheten har utvecklats positivt sedan 2009. Företagsinteckningar har däremot, med undantag för åren 2008–2011, redovisat ett negativt resultat sedan starten.

Bolagsverkets förklaring till resultatet

Enligt Bolagsverket kan den positiva resultatutvecklingen främst förklaras av ökade volymer och därmed ökade intäkter för registreringsärenden samt av ökad försäljning inom uppdragsverksamheten. Samtidigt har myndigheten varit försiktig med att möta den ökade verksamhetsvolymen med utökade resurser. Det har sammantaget lett till att det tidigare underskottet har vänts till ett överskott.

Registreringsverksamhetens ökade intäkter kommer huvudsakligen från aktiebolagsregistret. Grunden för det är i sin tur vissa lagändringar som gjordes 2010. Dels ändrades kraven på aktiekapital, dels infördes en möjlighet att starta aktiebolag utan att utse revisor i bolagen. Båda dessa ändringar har lett till att antalet inkomna ärenden har ökat.

Bolagsverket konstaterar också att tillskottet av tillfälliga anslag har medverkat till att resultatet är positivt.

Stora kostnadsdrivande faktorer på senare år är att Bolagsverket flyttade till nya lokaler 2008, att en ny teknisk plattform infördes mellan 2010 och 2012 och att antalet handlagda ärenden ökade till följd av lagändringarna 2010.

Bolagsverket menar vidare att avgiftssänkningen 2008 inledningsvis medförde en minskning i registreringsintäkter, vilket också delvis berodde på minskade ärendemängder detta år. Därefter ökade ärendemängderna igen samtidigt som myndigheten har redovisat en successiv minskning av kostnader. En ökad ärendemängd i registreringen resulterar nu inte direkt i ökade kostnader. Samtidigt sker försäljningen av information från Näringslivsregistret i större utsträckning än tidigare genom e-tjänster.⁶³

⁶³ Bolagsverkets årsredovisningar 2010, 2013.

4.4.2 Balanserat resultat långt ifrån interna mål

Som vi nämnde i kapitel 3 har Bolagsverket satt upp interna mål och följer upp resultatet i verksamheten genom balanserade styrkort. Det ekonomiska resultatet är det enda målområde som ligger tydligt långt ifrån målpuppfyllelsen.

I dag (och sedan 2010) har Bolagsverket ett ackumulerat överskott. Målet är att myndigheten ska ha en ekonomi i balans över tid. Vid 2015 års utgång var det ackumulerade resultatet 191,6 miljoner kronor.

4.4.3 Prognosen för 2016 – 2019

I tabell 4.2 visar vi Bolagsverkets prognos för intäkterna och kostnaderna i den avgiftsfinansierade verksamheten för åren 2016–2019. Översikten bygger på förändrade avgifter från den 1 september 2016 enligt Bolagsverkets förslag och på att myndigheten behåller det ackumulerade överskottet.⁶⁴

Tabell 4.2 Ekonomisk översikt för perioden 2016–2019, miljoner kronor

	2015 utfall	2016 prognos	2017 beräknat	2018 beräknat	2019 beräknat
Offentligrättslig verksamhet					
Intäkter	378,8	360,6	356,3	347,7	347,6
Kostnader	366,1	374,5	374,5	374,4	383,1
Resultat	12,7	-13,9	-18,2	-26,7	-35,5
Uppdragsverksamhet					
Intäkter	109,6	102,0	92,8	91,8	90,3
Kostnader	81,5	83,4	83,4	83,4	85,3
Resultat	28,1	18,6	9,4	8,4	5,0
Totalt					
Intäkter	513,5	472,6	459,1	452,5	450,9
Kostnader	472,7	467,9	467,9	470,8	481,5
Resultat	40,7	4,7	-8,8	-18,3	-30,6
Ackumulerat resultat totalt	191,6	196,3	187,6	169,3	138,7

⁶⁴ Bolagsverkets budgetunderlag 2016-2019 Dnr 359/2016 2015-02-29.

Bolagsverket räknar med ett negativt resultat från 2016

I registreringsverksamheten konstaterar Bolagsverket att effekterna av den förändrade lagstiftningen nu avtar successivt. Prognosen visar på en minskning av antalet ärenden. Samtidigt förutser myndigheten en större andel elektroniskt inlämnade ärenden där Bolagsverket har en lägre avgift. Sammantaget räknar myndigheten med att från ett mindre överskott i registreringsverksamhet blir resultatet negativt från 2016.

Bolagsverket förutspår minskad försäljning

Bolagsverket beräknar att uppdragsverksamheten kommer att minska relativt kraftigt (cirka 13 procent) under perioden. Den kraftiga nedgången är värd att notera mot bakgrund av den starkt positiva utvecklingen hittills. Bolagsverket kommenterar inte detta men har förutspått minskad försäljning till följd av att ett företag har gjort viss information tillgänglig på marknaden utan avgift. Detta har dock hittills inte gett någon effekt på Bolagsverkets intäkter.

Marknadsutvecklingen och dess inverkan på Bolagsverkets intäkter är som vi har nämnt svår att förutsäga. Å ena sidan anger Bolagsverket att försäljningsverksamheten ger upphov till en konkurrensmarknad med hjälp av uttag av Bolagsverkets registeruppgifter. I takt med framväxten av en sådan marknad är det inte omöjligt att försäljningen av grundinformation och andra icke konkurrensutsatta produkter skulle kunna öka. Om å andra sidan den utveckling mot kostnadsfria marknadsalternativ som Bolagsverket tidigare uppmärksammat skulle fortsätta och bli starkare skulle inkomstbortfallet för verket kunna bli kännbara.⁶⁵

Prognosarbetet är under utveckling

Bolagsverkets prognoser har haft svårt att träffa rätt. Myndigheten pekar på att det är svårt både att förutsäga hur verksamheten påverkas av skiftande konjunktur och marknadsutveckling, och att förutsäga lagändringar som medför nya uppgifter och planera för hur dessa ska finansieras. Vidare menar Bolagsverket att det till exempel är svårt att förut-

⁶⁵ Detta skulle i så fall påverka till exempel Bolagsverkets försäljning av uppgifter i årsredovisningar. Omsättningen för denna verksamhet uppgår för närvarande till cirka 16 miljoner kronor per år.

säga variationer i andra myndigheters uppgiftsinhämtande (så kallat baslyft) eller hur prissänkningar på e-tjänster kan komma att påverka volymer och intäkter.

För närvarande pågår ett arbete på Bolagsverket med att utveckla prognosarbetet.

4.5 Kostnader och finansiering av verksamhetsutveckling

Bolagsverket planerar för satsningar och investeringar under de kommande åren i syfte att utveckla verksamheten. I sin långsiktiga utvecklingsplan för 2015–2020 bedömer myndigheten att kostnaderna för normal verksamhetsutveckling kommer att uppgå till 110–120 miljoner kronor per år. Sådana insatser, och av motsvarande storlek, har Bolagsverket rimligen också gjort under tidigare år. Därutöver ser myndigheten behov av ytterligare satsningar på i storleksordningen 25–50 miljoner kronor per år under 2015–2020. Även om den extraordinära satsningen innebär ett betydande belopp, så bör man ha i minnet att den ändå är klart mindre än Bolagsverkets ordinarie insatser för verksamhetsutveckling.

Satsningarna utgår från Bolagsverkets sju strategiområden som vi beskrev i kapitel 3. Det rör sig om utvecklingsarbete på en rad olika områden. Satsningarna kan ses som nästa steg efter bytet av den tekniska plattformen och arbetet med att utveckla den digitala verksamheten. Bland större satsningar nämner Bolagsverket generell ärendehantering, effektiva e-tjänster, ökad maskinell handläggning, effektiviserad firma-process samt ett förenklat och minskat uppgiftslämnande. Kostnaderna för utvecklingsarbetet i denna fas utgörs huvudsakligen av interna personalkostnader kompletterat med kostnader för konsulttjänster.⁶⁶ Bolagsverket beskriver de planerade insatserna närmare i sitt budgetunderlag för 2016–2020.

Som tidigare nämnts har Bolagsverket fått tillfälliga anslag för vissa nya uppgifter. För den nya uppgiften att bygga upp och förvalta en sammansatt bastjänst till underlag för en uppgiftskravtjänst har Bolagsverket

⁶⁶ Samtal med Bolagsverket 2016-02-19.

fått ökat anslag på 7 miljoner kronor från år 2015. Enligt Bolagsverket täcker anslagsökningen däremot inte kostnader för den fortsatta driften för bastjänsten.

Myndigheter med ett överskott på mer än 10 procent av den avgiftsfinansierade verksamhetens omsättning får inte disponera överskottet om inte regeringen fattat särskilt beslut om detta.⁶⁷ Bolagsverket har till regeringen föreslagit att myndigheten ska använda det ackumulerade myndighetskapitalet för att finansiera de extra satsningarna. Regeringen har dock ännu inte fattat beslut i frågan.

4.6 Sammanfattande iakttagelser

Bolagsverket finansieras huvudsakligen av avgifter. Vi har inte sett något som tyder på att avgifterna inte skulle vara satta efter eller följa de formella kraven på avgiftssättningen enligt det ekonomiska målet om full kostnadstäckning.

Bolagsverket har gått från underskott till överskott och har sedan några år ett ackumulerat myndighetskapital. Myndigheten planerar att under de närmaste åren göra relativt stora satsningar utöver de ordinarie insatserna för verksamhetsutveckling. Bolagsverket har föreslagit att de ska få använda det ackumulerade överskottet för detta. Regeringen har inte fattat beslut om hur myndighetskapitalet ska disponeras.

Intäkterna varierar mer eller mindre mellan åren, och så har det varit under hela Bolagsverkets historia. Det beror dels på att verksamhetens omfattning varierar till följd av regelförändringar och nya uppgifter. Men det beror också på variationer i försäljningen i uppdragsverksamheten där utvecklingen på senare år dock varit entydigt positiv. Statskontoret har inte fått en tydlig bild av orsakerna och Bolagsverket har inte presenterat någon närmare analys eller förklaring till detta.

Bolagsverket har haft svårt att göra prognoser över den framtida intäktsutvecklingen, och det är svårt att bedöma det ekonomiska underlaget och hållbarheten i myndighetens finansieringsmodell. Hur uppdragsverksamheten utvecklas är svårt att bedöma i förväg och Bolagsverket ger

⁶⁷ Se 25 a § avgiftsförordningen (1992:191).

inget konkret underlag för att prognosticera resultatutvecklingen i registreringsverksamheten.

Bolagsverket har inte gjort några större ändringar i sina avgifter sedan det bildades. Sedan 2008 har Bolagsverket en strategi för successiv avgiftsanpassning och differentiering av avgifter i syfte att öka e-ingivningen. Detta ska leda till bättre tillgång till information och effektiviseringar i ärendehantering. För närvarande gör Bolagsverket en avgiftsöversyn och har i samband med detta föreslagit avgiftsändringar som innebär att vissa avgifter för e-ingivning sänks medan övriga är oförändrade. Avgiftsförändringen bedöms medföra minskade intäkter med i storleksordningen 23 miljoner kronor.

5 Uppföljning och resultat

I detta kapitel analyserar vi hur Bolagsverket följer upp och redovisar sina resultat. Vi beskriver också vilka resultat myndigheten uppnår samt hur dessa svarar mot myndighetens mål och regeringens krav på verksamheten.

Redovisningen av myndighetens resultat är indelad efter Bolagsverkets tre huvudsakliga verksamheter: registrering, uppdrag samt samverkan och utveckling.

5.1 Myndighetens uppföljning och redovisning av resultat

5.1.1 Regeringens krav på resultatredovisning

I likhet med andra myndigheter som lyder under regeringen ska Bolagsverket årligen upprätta en årsredovisning och budgetunderlag och lämna dessa till regeringen. De krav som ställs på dessa dokument framgår av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Vi beskriver dem inte närmare här.

De mer specifika kraven på Bolagsverkets redovisning ges av regeringen i myndighetens regleringsbrev och av Bolagsverkets eget serviceåtagande och interna styrkort. I årsredovisningen redovisar Bolagsverket verksamhetens måluppfyllelse utifrån dessa krav.

De mål regeringen har angett för Bolagsverket är dock uttryckta i övergripande termer och de specifika kraven på uppföljning och redovisning är få. Det enda mer preciserade (uppföljningsbara) kravet på verksamheten avser handläggningstider för nybildning av aktiebolag. Målet för 2015 var att registrering skulle ske inom –arbetsdagar efter det att ärendet är komplett.

Regeringen har i regleringsbrevet för 2009–2015 gett Bolagsverket i uppdrag att i ett så kallat serviceåtagande lämna information om myndighetens tjänster och service samt målen i form av handläggningstider för företagsregistreringar, företagsinteckningar och ärenden om ersättning till likvidatorer.⁶⁸ Målen inom ramen för serviceåtagandet har Bolagsverket själva fått formulera.

5.1.2 En heltäckande bild av registreringsverksamheten

Bolagsverket redovisar verksamhetens resultat i årsredovisningen och även i verksamhetsrapporter som myndigheten presenterar var fjärde månad (varje tertial). Myndighetens resultatredovisning i årsredovisningen är uppdelad efter verksamhetsdelarna företagsregistrering, företagsinteckning, kungörelser, finansiering av likvidatorer och försäljning. Verksamhetsrapporterna utgår från Bolagsverkets interna mål och nyckeltal.

Vi bedömer att resultatredovisningen ger en heltäckande bild av kärnverksamheten, det vill säga registreringsverksamheten. Bolagsverkets resultatredovisning av uppdragsverksamheten är dock inte lika omfattande.

Vi noterar även att det inte är helt enkelt att utifrån de interna styrkortet utläsa hur Bolagsverket lyckas med sitt kärnuppdrag i myndighetsfunktionen åtskilt från servicefunktionen. Detta försvarar rimligheten att presentera verksamheten utåt.

5.1.3 Bolagsverket redovisar sällan resultat av utveckling och samverkan

När det gäller Bolagsverkets verksamhet med utveckling och samverkan är det inte lika tydligt vilka resultat som myndigheten uppnår. Bolagsverket redovisar särskilda samverkansuppdrag med mera i separata rapporter. Myndigheten gör även en mer övergripande redovisning i årsredovisningen under rubriken ”Samverkan för ett enkelt företagande”.

⁶⁸ Serviceåtagandet finns publicerat på Bolagsverkets hemsida. Enligt åtagandet ska en kund, oavsett kontaktväg, uppleva att ”det går snabbt, är enkelt, blir rätt och att det känns tryggt”. I åtagandet uttrycker Bolagsverket bland annat målet om att ett nybildat aktiebolag ska registreras inom fem dagar och inom sju dagar för övriga företagsformer (om ärendet är komplett).

Bland annat redovisar Bolagsverket åtgärder för tillämpning och användning av Mina meddelanden och Svensk e-legitimation samt redogör för sitt arbete med att nå målen i regeringens strategi för en digitalt samverkande förvaltning.

Huvudsakligen handlar dock dessa redovisningar mer om Bolagsverkets aktiviteter och inte vad arbetet ger för resultat. I rapporter beskriver Bolagsverket vad de har gjort i form av deltagande i arbete, utveckling av nya tjänster, översyn av villkor och avgifter, med mera. I flera fall hänvisar rapporterna till tidigare genomförda arbeten och uppdrag. Där- emot ger de ingen egentlig bild av arbetets resultat. Bolagsverket har hittills inte redovisat några bedömningar av insatsernas resultat eller effekter externt, men regeringen har heller inte efterfrågat detta.

I det senaste budgetunderlaget för 2016–2019 redovisar Bolagsverket dock en förteckning över genomförda insatser som har till syfte att utveckla myndighetens digitala tjänster och service. För varje insats redovisar Bolagsverket kostnaden och, där det är möjligt, förväntad nytta. Motsvarande redovisning görs även för planerade insatser.⁶⁹

Bolagsverket har också ett internt mål om att myndigheten ska vara navet inom området företag och företagande. Bolagsverket har definierat målet som att myndigheten ska vara det självklara valet för att leda, driva och koordinera utvecklingen inom området. Kriterier för att avgöra om Bolagsverket närmar sig målet är till exempel att man spelar en central roll i arbetet med att förenkla för företag samt utvecklar gemensamma tjänster tillsammans med andra. I denna myndighetsanalys har vi haft svårt att få en närmare uppfattning av i vilken mån Bolagsverket uppfyller dessa kriterier.

⁶⁹ Bolagsverkets budgetunderlag 2016–2019, bilaga 2B och 2C.

5.2 Resultat i registreringsverksamheten

I detta avsnitt redogör vi för resultaten i Bolagsverkets registreringsverksamhet.

5.2.1 Registreringsverksamheten har blivit mer effektiv

Registreringsverksamheten omfattar registrering av nybildningar och ändringar i bland annat aktiebolagsregistret, handelsregistret och föreningsregistret. Dessutom tar Bolagsverket in och registrerar årsredovisningar för de olika organisationstyperna.

Antalet ärenden har ökat medan utvecklingen av styckkostnader varierar

År 2015 uppgick den totala kostnaden för registreringsverksamheten till cirka 336 miljoner kronor. Registreringen i aktiebolagsregistret stod för merparten, 267 miljoner kronor. Tabell 5.1 visar antalet avslutade ärenden och kostnaden per prestationstyp 2013–2015.

Tabell 5.1 Antal avslutade ärenden och kostnad per prestationstyp, 2013–2015

Register- ärendetyp	2013 antal	Kostnad/ typ, kronor	2014 antal	Kostnad/ typ, kronor	2015 antal	Kostnad/ typ, kronor
Aktiebolag	759 321		789 256		827 325	
-nybildningar	41 073	339	43 569	308	47 969	222
-ändringar	315 038	704	323 340	663	334 327	649
-årsredovisningar	403 210	60	422 347	67	445 029	90
Handelsbolag	85 605		84 519		156 227	
-nybildningar	24 376	661	23 003	660	21 910	706
-ändringar	56 107	341	56 577	346	129 386	163
-årsredovisningar	5 122	407	4 939	338	4 931	458
Föreningar	36 427		40 739		43 626	
-nybildningar	1 886	596	2 084	734	2 263	1 141
-ändringar	33 191	430	37 080	521	39 994	672
-årsredovisningar	1 350	441	1 575	363	1 369	504

Källa: Bolagsverkets årsredovisning 2015.

För samtliga typer av juridiska personer i tabell 5.1 har det totala antalet avslutade ärenden ökat under perioden.

Utvecklingen av styckkostnaderna har däremot gått i lite olika riktningar. För samtliga typer av juridiska personer som anges i tabellen utgör ändringsärenden den klart största kostnaden. År 2015 stod dessa för 81 procent av kostnaderna för aktiebolagsärendena, för 54 procent för handelsbolagen och 89 procent för föreningarna. Bland handelsbolagen stod nybildningsärenden för en likvärdig kostnadsandel (40 procent). För både aktiebolagen och handelsbolagen har Bolagsverket lyckats minska styckkostnaden för ändringsärenden under den studerade perioden, medan den däremot har ökat bland föreningarna. Vi kan också notera att såväl total- som styckkostnaden har ökat ganska kraftigt för den näst största av ärendetyperna (årsredovisningsärenden för aktiebolag).

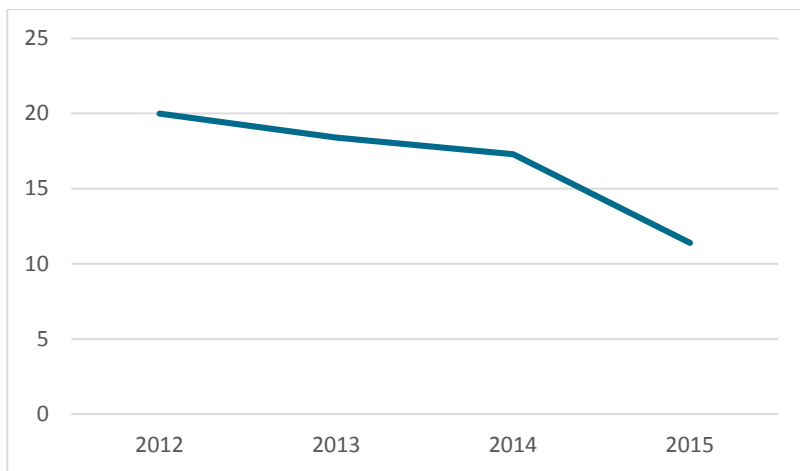
Kortare ledtider och ökad produktivitet

Bolagsverket följer upp ledtiden i registreringsprocessen.⁷⁰ Myndigheten har förkortat ledtiden med cirka 8,5 dagar de senaste tre åren, från 20 dagar 2012 till 11,4 dagar 2015 (se figur 5.1).

Bolagsverket lyckades också att efter bara några veckor nå upp till regeringens krav från 2014 om att ett nybildat aktiebolag ska kunna registreras inom fem dagar.

⁷⁰ Ledtiden är den sammantagna tiden för kötid och handläggningstid. Kötid är den tid som en kund får vänta innan handläggningen av ett ärende börjar. Handläggningstiden varar från det att Bolagsverket har påbörjat arbetet till att ärendet är avslutat.

Figur 5.1 Ledtid i registreringsverksamheten för samtliga ärenden, antal dagar



Källa: Bolagsverkets verksamhetsrapporter 2012- 2015 .

Räknar man bort den tid som ärendet är hos kunden för komplettering har utvecklingen gått från 14 dagar 2012 till 9,3 dagar 2015.

Kötiderna för registreringsärenden varierar över året. Särskilt under sommarperioden är de längre. För att minska kötiderna anlitar Bolagsverket ibland tillfälligt inkallad personal för att öka resurserna i verksamheten.

Ärendeproduktiviteten på Bolagsverket var 2,1 ärenden per timme 2015, vilket kan jämföras med 1,8 ärenden per timme 2014.⁷¹ Det innebär att ärendeproduktiviteten har förbättrats med närmare 17 procent under perioden.

Även om utvecklingen går mot en ökad andel elektronisk kommunikation sker många kundkontakter fortfarande via telefon. År 2015 fick kunderna telefonkontakt med en handläggare inom 60 sekunder i 82 procent av fallen. Det är bättre än det interna målet som är satt till 80 procent.

⁷¹ Bolagsverkets verksamhetsrapport 2015:3.

Bolagsverket når i huvudsak upp till serviceåtagandet

Målen enligt serviceåtagandet för övriga företagsformer, företagsinteckningar och ersättning till likvidatorer är också till stora delar uppnådda (se tabell 5.2). Andelen avslutade ärenden inom sju arbetsdagar har gått från 72 procent 2013 till 86 procent 2015.⁷²

Tabell 5.2 Måluppfyllelse enligt Bolagsverkets serviceåtagande

Mål	Måluppfyllelse (i procent)
registrera ett nybildat aktiebolag inom fem arbetsdagar, om ärendet är komplett	100
registrera övriga företagsformer inom sju arbetsdagar, om ärendet är komplett	86
registrera företagsinteckningar senast nästa arbetsdag	98
handlägga ett ärende om ersättning till likvidatorer inom 14 arbetsdagar	94

Källa: Bolagsverkets årsredovisning 2015.

Bolagsverket når inte interna mål för registrering av årsredovisningar

Bolagsverket når dock inte upp till det interna målet för handläggning av årsredovisningar. Enligt målet ska Bolagsverket registrera årsredovisningar inom tre arbetsdagar. År 2015 registrerades årsredovisningarna inom tre arbetsdagar i 63 procent av fallen. Ett undantag är tiden runt sista kvartalsvisa inlämningsdag, när årsredovisningarna ska handläggas inom fem arbetsdagar. Detta skedde i 1 procent av fallen.

Enligt Bolagsverket beror den bristfälliga måluppfyllelsen i detta fall på att de inlämnade årsredovisningarna har blivit fler och håller sämre kvalitet. Enligt verket beror det främst på att mindre aktiebolag har getts

⁷² Bolagsverkets årsredovisning för 2015.

möjlighet att välja bort att ha revisor.⁷³ Bolagsverkets arbete blir därför mer omfattande.

Bolagsverket arbetar på olika sätt med att förkorta handläggningstiden för årsredovisningar. Med den senaste omorganisationen skapar myndigheten exempelvis en ny avdelning med särskilt ansvar för att handlägga årsredovisningar. Genom att koncentrera uppgiften till en avdelning hoppas ledningen att handläggningen ska bli mer effektiv. Det pågår även ett arbete tillsammans med andra myndigheter för att se över möjligheten att ta fram en digital tjänst där kunden kan lämna in sina uppgifter till Bolagsverket.

Få korrigeringar till följd av registreringsfel

Korrekta och rättssäkra tjänster är ett mått på kvaliteten i Bolagsverkets verksamhet. Bolagsverket mäter därför kvaliteten i ärendeproduktionen genom de korrigeringar i registreringar av uppgifter man måste göra på grund av fel som myndigheten har orsakat. Bolagsverket har nått en andel på korrigeringarna som ligger på 1,1 procent av alla avslutade ärenden.⁷⁴ Det är bättre än det uppsatta målvärdet på 1,5 procent av ärendena.

Kvalitetsförbättringar i registren

Ett exempel på Bolagsverkets arbete för att förbättra kvaliteten i registren är avregistrering av överksamma företag. Om en näringsidkare i handelsregistret inte har varit i kontakt med Bolagsverket på tio år ska myndigheten undersöka om företagaren fortfarande bedriver verksamhet. I annat fall tas näringsidkaren bort från registret. Under 2015 avregistrerade Bolagsverket 67 000 företag.⁷⁵

5.2.2 Andelen elektroniskt inlämnade ärenden har ökat

Bolagsverket har som mål att fler företag ska kunna registrera och hantera sina ärenden elektroniskt. Utvecklingen av flera e-tjänster får stort fokus i verksamheten även om Bolagsverket fortfarande har tämligen omfattande system för manuell handläggning och hantering. Enligt Bolagsverket leder utvecklingen av e-ärenden och e-tjänster till en till

⁷³ Bolagsverkets verksamhetsrapport 2015:3.

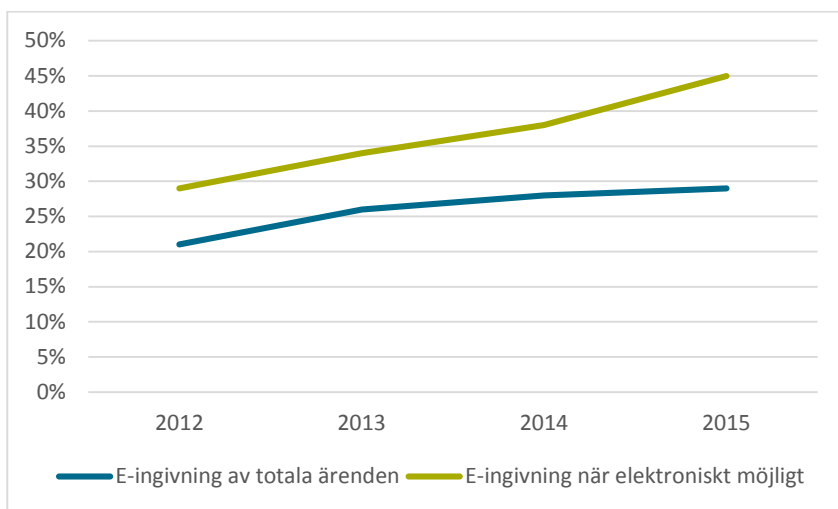
⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Bolagsverkets årsredovisning för 2015.

synes ökande ärendemängd, eftersom samma ärende kan komma in på flera sätt (i flera olika kanaler). Myndigheten har dock bedömt att det inte är genomförbart att ta bort möjligheten över lag till manuell ingivning och hantering. Detta bland annat eftersom lagstiftningen i vissa fall ställer krav på fysisk dokumentation och manuellt underskrivna handlingar.

Andelen ärenden som lämnas in elektroniskt till Bolagsverket har ökat de senaste tre åren (se figur 5.2). År 2015 lämnades 29 procent av samtliga ärenden in elektroniskt, att jämföra med 21 procent 2012. Med undantag för årsredovisningar kan i dag de vanligaste ärendetyperna för de vanligaste företagsformerna lämnas in elektroniskt i Bolagsverkets e-tjänster. Under 2015 innebar det att 65 procent av Bolagsverkets samtliga ärenden kunde lämnas in elektroniskt (årsredovisningar undantagna).⁷⁶

Figur 5.2 Andel ärenden som lämnas in elektroniskt 2012–2015



Källa: Bolagsverkets verksamhetsrapporter 2013- 2015.

⁷⁶ Uppföljningsfrågor med anledning av Bolagsverkets svar den 15 januari 2016, e-post 2016-02-11.

Utvecklingen med e-ingivningen har inte gått lika fort som förväntat

För vissa typer av ärenden saknas dock möjligheten till e-ingivning. År 2015 var andelen elektroniskt inlämnade ärenden av de som kunde lämnas in elektroniskt 45 procent, vilket kan jämföras med 38 procent 2014 (se figur 5.2). Andelen ligger nära men är inte riktigt framme vid det interna målet om 48 procent för 2015.

Användningen av e-tjänster har ökat de senaste åren men utvecklingen har inte gått så snabbt som Bolagsverket förväntat sig. För att öka känndomen och uppmuntra kunder till elektronisk ingivning informerar Bolagsverket kontinuerligt genom annonser, nyhetsbrev och på hemsidan. Se kapitel 2 för en närmare beskrivning av Bolagsverkets arbete för digital tillgänglighet.

Det finns också juridiska hinder och andra omständigheter som påverkar möjligheten till elektronisk inlämning. Att målvärdet för e-ingivning inte är högre än 48 procent för 2015, och 75 procent för 2020, ska ses i ljuset av detta.

5.2.3 Bolagsverket har i huvudsak nöjda kunder

Bolagsverket gör olika typer av regelbundna undersökningar för att mäta och följa upp vad kunderna anser om och efterfrågar. Det gäller både i registreringsverksamheten och i försäljningen av information och andra uppgifter inom ramen för uppdragsverksamheten.

Bolagsverkets kunder har högt förtroende för myndigheten

Bolagsverkets kundnöjdhetsundersökning från 2014 visar att myndigheten uppnår ett Nöjd kund-index på 81 på en 100-gradig skala. Det kan jämföras med 64 som var genomsnittet för myndigheter enligt Svensk kvalitetsindex.⁷⁷ Undersökningen visar alltså att kunderna har ett högt förtroende för Bolagsverket.

En undersökning från hösten 2015 bland 500 småföretagare visar att 86,4 procent har stort eller mycket stort förtroende för Bolagsverket.⁷⁸

⁷⁷ Bolagsverkets årsredovisning för 2015.

⁷⁸ Bolagsverkets verksamhetsrapport 2015:3.

Denna bild bekräftas även i de intervjuer som Statskontoret har genomfört med företrädare för Bolagsverkets målgrupper. De kunder som vi talat med upplever att Bolagsverket är en tillgänglig och serviceinriktad myndighet med stor kompetens i registerhållning.

Klagomål på Bolagsverkets e-tjänster

Bolagsverket registrerar, svarar på och redovisar också på övergripande nivå synpunkter (klagomål, beröm och förslag) som kunder framför på myndighetens service. Hälften av de klagomål som kommer in till Bolagsverket gäller e-tjänsterna. Andra klagomål berör diarieföring, information och handläggningstider.⁷⁹

Bolagsverket genomförde 2015 en undersökning för att ta reda på vad olika kundgrupper anser om e-tjänsterna Registrera företag och Företagsärenden för ombud. Resultatet visade inte på någon allmän förbättring och i vissa delar har det till och med blivit sämre. Gruppen ombud tycker dock att tjänsten Företagsärenden har blivit enklare att använda.⁸⁰

5.3 Resultat i uppdragsverksamheten

Bolagsverket redovisar resultat för uppdragsverksamheten under rubriken ”försäljningsverksamhet”. Myndigheten anger att kunder hämtade information ur Näringslivsregistret vid 8,2 miljoner tillfällen under 2015. Bolagsverket levererade 181 000 kopior ur registret och 298 000 registreringsbevis varav 82 procent var i elektronisk form.⁸¹ Vidare har Bolagsverket anordnat ett tjugotal kurser och åtta informationstillfällen för ombud respektive företagare.

⁷⁹ *Bolagsverkets verksamhetsrapport 2015:3.*

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Bolagsverkets årsredovisning för 2015.*

5.3.1 Bolagsverket når upp till interna mål i försäljningsverksamheten

Bolagsverkets interna mål är att skicka beställningar senast följande arbetsdag i 90 procent av fallen. Målet är uppfyllt sedan några år tillbaka; enligt en mätning 2015 skickar Bolagsverket 92 procent av beställningarna påföljande arbetsdag.⁸²

Bolagsverket har tagit fram ett antal e-tjänster för att kunderna så enkelt och snabbt som möjligt ska kunna söka och köpa företagsinformation, till exempel e-tjänsten Sök företagsfakta.

Som vi visade i avsnitt 5.2.3 har Bolagsverket nöjda kunder. Detta gäller även kundernas uppfattning om myndighetens försäljningsverksamhet. Den senaste kundundersökningen visar bland annat att kunderna anser att det är enkelt att söka och beställa företagsinformation och registreringsbevis samt att Bolagsverkets register innehåller de uppgifter som de behöver. Undersökningen visar även att kunderna anser att informationen som de själva söker eller beställer är korrekt och att Bolagsverket handlägger beställningar inom rimlig tid.⁸³

5.4 Resultat avseende samverkan och utveckling

Utöver registrerings- och uppdragsverksamheten arbetar Bolagsverket med samverkan och utveckling. Som vi konstaterat i avsnitt 5.1.3 redogör Bolagsverket i resultatredovisningen för en rad aktiviteter som myndigheten har genomfört i syfte att förenkla för företagen samt främja en digitalt samverkande förvaltning. Redovisningen har dock sällan innehållit en analys av arbetets effekter. Vi noterar dock att Bolagsverket i sitt senaste budgetunderlag redovisar en förteckning över genomförda insatser samt i vissa fall förväntade nyttor.

Flertalet av dessa aktiviteter genomför Bolagsverket i samverkan med andra, vilket gör det svårt att uttala sig om den enskilda myndighetens prestationer. Vår bild är dock att Bolagsverket är en aktiv aktör i arbetet

⁸² *Bolagsverkets verksamhetsrapport 2015:3.*

⁸³ Markör Marknad och Kommunikation (2014) *Bolagsverket – Totalrapport: Kundnöjdhet 2014.*

för att främja en digitalt samverkande förvaltning. I det här avsnittet lyfter vi fram några resultat som Bolagsverket bidragit till.

5.4.1 Förenklingsarbetet handlar främst om service och digital tillgänglighet

Bolagsverket lägger överlag i sin verksamhet stort fokus på uppgiften att förenkla för företag och företagande. En viktig del i detta är att göra det enkelt för företag och medborgare att ta till sig och hantera uppgifter inom ramen för verksamheten. Men det handlar också om att anpassa och förenkla i regelverk, rutiner och krav för att underlätta och minska kostnader för företag.

Bolagsverket genomför både interna insatser i syfte att förenkla för företag och liknande insatser tillsammans med andra aktörer. Bolagsverket deltar till exempel i Tillväxtverkets nätverk för förenklingsfrågor och i olika internationella nätverk, däribland e-SENS (stöd för utländska näringsidkare).

Bolagsverket har föreslagit regelförenklingar inom flera områden, varav många avser utveckling av digitala tjänster. Dessa tjänster tas allt oftare fram i samverkan med andra myndigheter. I mindre utsträckning har vi sett exempel på arbete med konkreta regelförenklingar i syfte att minska företagens administrativa börda.

Stort intresse bland företagare för verksamt.se

Bolagsverket driver tillsammans med Tillväxtverket och Skatteverket den myndighetsgemensamma portalen verksamt.se. Bolagsverket ansvarar för utveckling, förvaltning, drift och support av verksamt.se. Syftet med portalen är att göra det enklare att starta och driva företag.

År 2014 hade verksamt.se drygt 1,7 miljoner unika besökare, vilket är en ökning med 13 procent från föregående år. Den senaste utvärderingen visade att 80 procent av de som ska starta företag tycker att verksamt.se innehåller det som de behöver för att det ska vara enkelt att starta och driva företag och sköta sina myndighetskontakter. Motsvarande siffra

för de som driver företag var 71 procent, en ökning med fyra procentenheter från 2013.⁸⁴

Bolagsverket och de andra inblandade myndigheterna utvecklar verksamt.se kontinuerligt. Till de senaste uppdateringarna hör till exempel en regionsida som erbjuder samlad regional information.

Bolagsverket bidrar till förenklat och minskat uppgiftslämnande

En prioriterad fråga för regeringen är att göra det enklare att starta, driva och utveckla företag. En del i detta mål är att förenkla företagets uppgiftslämnande, så att de som regel endast ska behöva lämna en uppgift en gång och till ett ställe, och att de ska kunna göra det elektroniskt.

Som ett led i det arbetet har Bolagsverket tillsammans med Skatteverket, Tillväxtverket och Uppgiftslämnarutredningen⁸⁵ fått i uppdrag av regeringen att skapa en servicetjänst, en så kallad Uppgiftslämnarservice för företag. Myndigheterna har vidareutvecklat och anpassat portalen verksamt.se till systemet för uppgiftslämnande. Sedan 2015 finns en infrastruktur kring uppgiftslämnarservicen för företag, vilket betyder att grundförutsättningarna för tjänsten finns på plats. Vid tidpunkten för den här rapporten är systemet fortfarande under utveckling.

5.5 Sammanfattande iakttagelser

Bolagsverket uppnår i huvudsak internt uppsatta mål för verksamheterna registrering och uppdrag. Registreringsverksamheten har blivit mer effektiv och Bolagsverkets kunder har högt förtroende för myndigheten. Andelen elektroniskt inlämnade ärenden har ökat även om utvecklingen med e-ingivning inte har gått lika fort som Bolagsverket förväntat sig.

⁸⁴ Prop. 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016, utgiftsområde 24.*

⁸⁵ Uppgiftslämnarutredningen hade i uppdrag att presentera och genomföra förslag som innebär att uppgifter från företagen till statliga myndigheter som regel endast ska behöva lämnas en gång och till ett ställe. Utredningen redovisade sitt arbete i betänkandena *Ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen* (SOU 2013:80) och *Uppgiftslämnarservice för företagen* (SOU 2015:33).

Bolagsverket når dock inte upp till det interna målet för handläggning av årsredovisningar. Myndigheten har inlett ett arbete i syfte att effektivisera handläggningen, bland annat genom att se över möjligheten att skapa en digital tjänst för att lämna in årsredovisningar.

Det enda mer preciserade målet som regeringen har angett för verksamheten avser handläggningstider för nybildning av aktiebolag. Detta mål har Bolagsverket uppnått på kort tid.

Överlag lyckas Bolagsverket väl med att följa upp sin produktivitet och effektivitet samt att förbättra sina resultat. Bland annat ger tydliga signaler (från regeringen eller internt) om att korta tider och minska kostnader i handläggningen snabba resultat.

Bolagsverkets redovisning av effekter och resultat av det arbete som myndigheten bedriver inom samverkans- och utvecklingsrollen är inte lika utvecklad. Det bör dock sägas att det är svårt att följa upp effekter av den här typen av samverkan där flera olika aktörer är inblandade och effekterna förväntas uppnås först på sikt.

Bolagsverkets interna målstyrning genom balanserade styrkort är väl utvecklad. Den ger dock inget enkelt åtkomligt underlag för att analysera måluppfyllelsen för myndighetsuppdraget och myndighetsutövningen separat från service och försäljningsverksamhet.

6 Bolagsverkets framtida utmaningar

I detta kapitel redovisar vi inledningsvis vår samlade bedömning om hur Bolagsverket genomför sitt uppdrag. Därefter sammanfattar vi våra iakttagelser när det gäller finansieringsmodellens hållbarhet och de övriga särskilda uppdragsfrågor som vi har behandlat tidigare i denna rapport. Kapitlet avslutas med att vi redovisar vilka områden som Bolagsverket eller regeringen behöver utveckla för att myndigheten ska kunna uppfylla sitt uppdrag framöver.

6.1 Bolagsverket lyckas väl

Statskontorets samlade bedömning är att Bolagsverket överlag utför sitt uppdrag på ett bra sätt. Myndigheten har lyckats omsätta sitt uppdrag till en väl fungerande och effektiv verksamhet. Det gäller i Bolagsverkets alla delar, det vill säga såväl arbetet med registrering och uppdrag som samverkans- och utvecklingsverksamheten.

Bolagsverket genomför sitt uppdrag som registreringsmyndighet på ett bra sätt. Resultaten är goda. Över tid sker också en utveckling mot i huvudsak lägre styckkostnader och ökad digital tillgänglighet för kunder och intressenter. Samtidigt har verksamhetens omfattning ökat både vad gäller antalet uppgifter och antalet ärenden, men detta har Bolagsverket kunnat hantera och ta vara på genom systematisk planering för verksamhetens utveckling. När det gäller handläggningen av årsredovisningar når dock Bolagsverket inte upp till det interna målet. Myndigheten har därför inlett ett arbete i syfte att effektivisera den verksamheten.

Uppdragsverksamheten vilar i allt väsentligt på att Bolagsverket säljer grundinformation om företag. Det finns stor efterfrågan på denna typ av information. Det finns visserligen en möjlighet för myndigheten att vidga försäljningen med mer bearbetade tjänster. Men Statskontoret har inte kunnat finna att Bolagsverket, annat än undantagsvis, erbjuder sådana tjänster i konkurrens med de alternativ som finns på marknaden.

I utvecklings- och samverkansrollen är Bolagsverket en drivande och aktiv myndighet. De uppdrag som Bolagsverket får i denna roll genomför myndigheten ofta med stort engagemang. Ett viktigt arbete för att driva på utvecklingen har därmed kommit till stånd.

6.2 Finansieringsmodellens hållbarhet

Enligt vårt uppdrag ska vi analysera Bolagsverket utifrån ett finansierings-, resurs- och effektivitetsperspektiv. Vi ska också bedöma hållbarheten över tid för den nuvarande finansieringsmodellen.

6.2.1 Statskontorets bedömning av modellen

Bolagsverket är nästan helt avgiftsfinansierat. Det är en viktig faktor och förutsättning för att Bolagsverket har kunnat nå de ekonomiska resultat som det har gjort. Det innebär att myndigheten inte är lika styrd av finansiella restriktioner som en anslagsfinansierad verksamhet.

Dagens finansieringsmodell har bland annat den fördelen att regeringen inte behöver detaljstyra verksamheten. Därmed kan det resurskrävande administrativa budgetarbetet hållas nere.

I avsaknad av närmare styrning av avgifterna från regeringen har Bolagsverket kunnat använda avgiftsintäkter för att täcka kostnader för såväl nya registeravgifter som för regeringsuppdrag och samverkansprojekt. Det samlade avgiftsuttaget har dessutom varit sådant att Bolagsverket både har kunnat eliminera det ekonomiska underskott som fanns när verksamheten startade och bygga upp ett överskott.

Sammantaget bedömer Statskontoret att Bolagsverkets finansieringsmodell hittills har fungerat bra. Vi har heller inte sett några formella hinder eller skäl som talar emot en fortsatt tillämpning av dagens finansieringsmodell.

Samtidigt ska vi dock säga att dagens finansieringsmodell inte är invändningsfri. Även om den alltså har flera fördelar, så finns det även vissa nackdelar. Invändningar mot modellen kan riktas ur såväl ett kundperspektiv som ett marknads- och effektivitetsperspektiv.

6.2.2 Nackdelar och utmaningar med dagens modell

I detta avsnitt diskuterar vi de nackdelar och utmaningar vi ser med Bolagsverkets nuvarande finansieringsmodell.

Ett avgiftskollektiv bör inte belasta ett annat

Liksom för andra avgiftsfinansierade myndigheter gäller det ekonomiska målet om full kostnadstäckning för Bolagsverket. Därmed får Bolagsverket inte bestämma sina avgifter till ett sådant belopp att myndigheten tillförs en ekonomisk vinst på bekostnad av avgiftskollektivet. Avgifterna får således inte överstiga de nödvändiga kostnaderna för verksamheten i fråga.

Det ekonomiska målet om full kostnadstäckning innebär också att kostnader i ett avgiftskollektiv inte bör belasta andra avgiftskollektiv. Om en sådan korssubventionering skulle ske i en konkurrensutsatt verksamhet kan konkurrensen på marknaden snedvridas. Målet om full kostnadstäckning ska hindra överuttag i monopolverksamheter. Men den kan också sägas innefatta ett förbud mot att en brukarkategori betalar kostnader som rätteligen bör belasta andra brukare.

Som vi redogjort för i kapitel 4 ska Bolagsverket beräkna sina avgifter utifrån den indelning i avgiftsområden som regeringen anger i regleringsbrevet. Det innebär att Bolagsverket ska beräkna den fulla kostnaden på totalnivå, det vill säga de samlade kostnaderna för hela den avgiftsfinansierade verksamheten.

Denna ordning har dock kritiserats av Ekonomistyrningsverket (ESV). ESV har framfört att det vid Bolagsverket bör göras en finare indelning, på så vis att den offentligrättsliga verksamheten redovisas i ett särskilt avgiftsområde, skilt från uppdragsverksamhet som redovisas i ett annat. ESV anser också att en indelning i avgiftsområden bör göras för att särskilja avgiftsintäkter som Bolagsverket disponerar från sådana som verket inte disponerar. En sådan indelning i avgiftsbudgeten i Bolagsverkets regleringsbrev skulle innebära ett formellt krav om att fullkostnadsberäkningen ska gälla på denna nivå.

Regeringen har inte fattat beslut om hantering av överskott i myndighetskapital

Som vi nämnde i avsnitt 6.2.1 hade Bolagsverket tidigare ett underskott i sitt myndighetskapital, men har sedan några år tillbaka ett ackumulerat överskott. Bolagsverket har föreslagit att detta ska få användas för att finansiera de relativt stora extraordinära satsningar på verksamhetsutveckling som myndigheten planerar att genomföra under de närmaste åren.

Så länge regeringen fattar beslut om att, såsom Bolagsverket föreslagit, låta Bolagsverket behålla överskottet är detta inget finansieringsproblem.⁸⁶ Möjligheten att finansiera verksamheten med hjälp av myndighetens ackumulerade kapital (överskottet) är således en fråga för regeringen. Regeringen har dock inte fattat beslut om hur myndighetskapitalet ska disponeras.

Verksamhetens omfattning är svår att förutsäga

Sedan starten har Bolagsverket fått en rad nya uppgifter. Sannolikt kommer myndigheten också att få ytterligare uppgifter framöver. Bland annat pågår arbete för att införa ett nytt EU-omfattande ägarregister med mera och även andra nya uppgifter kan förväntas. Det är dock svårt att definitivt säga om, när och till vilken omfattning dessa ska införas. Finansieringen av nya uppgifter har hittills skett genom en kombination av två metoder. Bolagsverket har dels fått sina kostnader täckta genom tillfälliga anslag eller bidrag och dels tagit höjd i avgiftssättningen.

Intäktsutvecklingen är svår att prognosticera

Bolagsverket har haft svårt att prognosticera hur intäkterna utvecklas. Det gäller både i registreringsverksamheten och i uppdragsverksamheten. Intäktsströmmarna varierar också mellan åren. Bolagsverket måste därför ta höjd i sina avgifter för att det sker svängningar både i mängden ärenden och i kundernas efterfrågan på information.

⁸⁶ Enligt 25a§ avgiftsförordningen (1992:191) ska en myndighet lämna ett förslag till regeringen om hur hela överskottet ska disponeras, om det ackumulerade överskottet uppgår till mer än 10 procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättning under räkenskapsåret.

Avgiftsfinansiering riskerar ge bristande omvandlingstryck

Bolagsverket har i princip frihet att finansiera utökad verksamhet och utvecklingsinsatser genom avgifter, som i stor utsträckning tas ut med ensamrätt. Därmed finns inte det direkta krav på effektivisering av verksamheten som mer bestämda finansiella gränser medför. Som framgått i denna rapport bedrivs dock verksamheten i allt väsentligt på ett effektivt sätt och kunderna är överlag nöjda. Statskontoret kan därför inte se att avgiftsfinansieringen bidragit till att en nödvändig omvandling eller effektivisering av verksamheten har uteblivit.

6.2.3 Möjliga anpassningar av finansieringsmodellen

I detta avsnitt diskuterar vi möjliga anpassningar för att komma till rätta med de invändningar som kan riktas mot den nuvarande finansieringsmodellen.

Striktare styrning och uppföljning av avgifterna

Det skulle kunna göras en finare indelning av avgiftsområden i Bolagsverkets regleringsbrev, till exempel på det sätt som ESV förordar. Då skulle det ställas krav på att avgifter enligt målet om full kostnadstäckning måste bestämmas per aktuellt avgiftsområde.

En sådan indelning skulle sannolikt medföra att avgifterna behöver sänkas för vissa tjänster och höjas för andra. Till exempel kommer avgifter för att köpa företagsinformation inom uppdragsverksamheten att behöva sänkas medan avgifter för registreringsärenden måste höjas. Med en striktare uppföljning minskar samtidigt också möjligheten att finansiera samverkansuppdrag, verksamhetsutveckling eller andra investeringsbehov med avgifter.

Statskontoret noterar i sammanhanget att Bolagsverket i sitt senaste regleringsbrev har fått i uppdrag att, efter samråd med ESV, redovisa en plan för hantering av över- och underuttag av avgifter i myndighetens bruttoredovisade offentlighetsrättsliga avgiftsbelagda verksamhet och i uppdragsverksamheten. Bolagsverket ska vidare analysera på vilken grund

myndigheten tar ut avgifter och vid behov lämna förslag på författningsändringar.⁸⁷ Bolagsverket ska redovisa uppdraget senast den 29 april 2016.

Finansiering genom ökade anslag eller lån

För att täcka kostnader som inte ryms i avgiftskalkylen skulle Bolagsverket i stället kunna få ett förvaltningsanslag. Alternativt kan särskilda anslag ges för enskilda uppgifter såsom regeringsuppdrag, kombinerat med möjligheten att ta upp lån för investeringar. Det skulle öka regeringens möjligheter att styra verksamheten. Om Bolagsverkets möjligheter att ta upp avgifter minskar, så ges myndigheten ökade incitament att effektivisera verksamheten. Om man dessutom inför anslagsfinansiering av nya tillkommande uppgifter såsom ett ägarregister skulle det bli lättare att förutsäga verksamhetens omfattning i Bolagsverkets planering.

6.3 Övriga särskilda uppdragsfrågor

6.3.1 Stort fokus på förenkling och digital tillgänglighet

Enligt uppdraget ska Statskontoret redovisa hur Bolagsverket dels arbetar med att förenkla för företagen, dels arbetar med och planerar för att digitalt vara och kunna vara förstahandsvalet i företagens kontakter med myndigheten.

Bolagsverket lägger stort fokus på att förenkla för företag och andra kunder. Det handlar såväl om att minska administrativ börda genom att förenkla regler och uppgiftslämnande som om att bli mer digitalt tillgängliga. Till stor del handlar Bolagsverkets särskilda utvecklingsinsatser om att ärendehantering ska bli bättre och mer tillgänglig, bland annat genom att utveckla digitala tjänster. Visserligen kommer fortfarande en majoritet av alla ärenden in per post och det finns också en betydande andel som inte går att hantera elektroniskt. Men Bolagsverket

⁸⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Bolagsverket inom utgiftsområde 24 Näringsliv, N2015/08707/KLS (delvis) N2015/08869/SUN.

har ändå successivt ökat andelen e-ärenden. Med undantag för årsredovisningar är nu omkring två tredjedelar av ärendena möjliga att lämna in elektroniskt.

Samtidigt uppfattar Statskontoret att Bolagsverket månar om att upprätthålla och arbeta med förbättringsåtgärder även i det löpande handläggningsarbetet och i de manuella kontakterna med kunderna.

Sammantaget bedömer vi att Bolagsverket är duktiga på och har kommit långt i arbetet med att förenkla och bli digitalt tillgängliga för kunderna.

6.3.2 Kunderna är nöjda

Statskontoret ska enligt uppdraget redovisa hur Bolagsverket arbetar och planerar för nöjda kunder.

Bolagsverkets årliga undersökningar av hur nöjda kunderna är ger höga betyg. Myndigheten är också angelägen om att hålla kontakt med och hämta in synpunkter från kunder i andra former och forum. Även om resultaten inte alltid går i positiv riktning ger dessa synpunkter viktig information och används i Bolagsverkets förbättringsarbete.

Sammantaget bedömer vi att Bolagsverket över lag har nöjda kunder. Dessutom har myndigheten utvecklade system för att hämta in kundsynpunkter.

6.3.3 Bolagsverket fullgör sitt ansvar enligt myndighetsförordningen

Statskontoret ska enligt uppdraget redovisa hur Bolagsverket fullgör sitt ansvar för verksamheten enligt myndighetsförordningen genom bland annat formella och informella kontakter med regeringen.

Bolagsverkets arbete med att utveckla och effektivisera verksamheten är både aktivt och engagerat. Vi finner inget stöd för att myndigheten i detta arbete, eller i sina kontakter med regeringen, skulle brista i sitt ansvar att enligt myndighetsförordningen se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt.

6.3.4 Den egeninitierade verksamheten är begränsad

Enligt uppdraget ska vi redovisa omfattningen och resursförbrukningen av Bolagsverkets egeninitierade verksamhet. Vad som specifikt avses med egeninitierad verksamhet framgår dock inte av uppdragstexten och är en tolkningsfråga. Bland annat varierar synen på hur strikt man bör vara med om det krävs explicit författningsstöd eller liknande för att en viss arbetsuppgift ska anses given av regeringen.

I utredningen har vi analyserat omfattningen av Bolagsverkets egeninitierade verksamhet utifrån några olika tolkningar av begreppet. Vi har då resonerat om tre fall som kan definieras som egeninitierad verksamhet: Bolagsverkets arbete med myndighetssamarbetet Starta och Driva företag, E-samverkansprogrammet och det internationella nätverket ECRF. Av intresse i sammanhanget är också att Bolagsverket inte själva kan peka på några delar av verksamheten som självklart kan kallas egeninitierade.

Sammantaget bedömer vi att Bolagsverkets egeninitierade verksamhet har begränsad omfattning.

6.3.5 Bolagsverket tar hänsyn till rättssäkerhet

Enligt uppdraget ska Statskontoret redogöra för faktorer av särskild betydelse för rättssäkerheten i verksamheten, till exempel hanteringen av personuppgifter.

Det sätt på vilket Bolagsverket gör sin information tillgänglig måste ta hänsyn till lagstadgade krav på skydd för vissa intressen. Vår bild är att Bolagsverket i huvudsak på ett bra sätt verkar för att säkra sin information med anledning av lagstadgade krav. Två exempel på det är hur myndigheten har gått tillväga för att anpassa sig till PSI-lagen och till de nyligen avkunnade domarna om tillämpningen av personuppgiftslagen.

Synpunkter från Bolagsverkets kunder pekar dock på att det kan finnas vissa problem med registeruppgifters tillförlitlighet. Detta menar vi att det finns skäl för både regeringen och Bolagsverket att vara uppmärksamma på. Även om det inte är Bolagsverket, utan företagen själva, som ska garantera uppgifters riktighet, finns det givetvis en förväntan om att myndighetens register är korrekta. Om så inte skulle vara fallet och det

får rättsliga följder kan det också leda till att förtroendet skadas och att nyttan med registren minskar.

Visserligen har Bolagsverket ingen uttalad uppgift att granska eller kontrollera att inlämnad information är korrekt, och ett sådant granskningsansvar skulle sannolikt göra anspråk på betydande resurser i den nuvarande organisationen, på bekostnad av annat. Men enligt Statskontoret kan det ändå finnas anledning för Bolagsverket att arbeta mer aktivt än i dag för att registerinformationen ska vara korrekt.

Sammantaget bedömer vi att Bolagsverket är uppmärksam i sitt arbete med att säkerställa att myndighetens information inte tillgängliggörs i strid mot lagskyddade intressen (upphovsrätt, sekretess med mera). Samtidigt har Bolagsverket som ambition att göra så mycket information som möjligt tillgänglig för vidare användning. Bolagsverket inventerar därför informationen från ett rättssäkerhetsperspektiv och har kommit längre än många andra myndigheter.⁸⁸

6.4 Utmaningar för framtiden

I detta avsnitt redogör vi för vilka utmaningar Bolagsverket står inför samt vilka områden vi bedömer att Bolagsverket och regeringen behöver utveckla för att myndigheten ska kunna uppfylla sitt uppdrag framöver.

6.4.1 Regeringens styrning kan bli tydligare

Enligt myndighetens instruktion är Bolagsverkets uppdrag att vara registermyndighet. Instruktionen ger också Bolagsverket möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet grundad på den information som registreringsverksamheten ger.

Med grund i myndighetsförordningen och genom olika regeringsuppdrag har dock Bolagsverket också en bredare roll. Här sträcker sig uppdraget utanför myndighetens gränser. I denna samverkans- och utvecklingsroll ska Bolagsverket genom samverkan med myndigheter och andra utveckla och uppnå en digitalt samverkande förvaltning. I regleringsbrev och i särskilda uppdrag till Bolagsverket återkommer och

⁸⁸ Se *Myndigheternas arbete med vidareutnyttjande av information*. Statskontoret PM (Dnr 2014/80-5).

preciseras samverkansuppdraget och uppdrag att utveckla e-förvaltningen. Dessa är dock av tillfällig karaktär.

Regeringen har på ett detaljerat sätt reglerat Bolagsverkets grunduppdrag i instruktionen och i olika registerförfattningar. Däremot styr regeringen inte Bolagsverket särskilt mycket på årlig basis. Endast en mycket liten del av verksamheten finansieras av anslag och när det gäller avgifterna har regeringen valt att inte uttala några särskilda riktlinjer för hur de ska bestämmas. Avgifterna bestäms därför enligt det ekonomiska målet om full kostnadstäckning och dess praxis.

Att regeringen inte styr mer i avgiftsättningen blir av större betydelse eftersom den heller inte styr mer aktivt på andra sätt. Det gäller framför allt Bolagsverkets roll och verksamhet vid sidan av kärnverksamheten att föra register. Ibland får Bolagsverket särskilda uppdrag men i övrigt är myndigheten i stor utsträckning hänvisad till att översätta och tolka de övergripande målen till mer operativ verksamhet.

Bolagsverket uppfattas och beskriver sig själv som drivande i samverkans- och utvecklingsarbetet. Myndigheten har bland annat haft en framträdande roll i E-delegationen och den efterföljande e-samverkansgruppen. Enligt vissa företrädare för Näringsdepartementet stödjer regeringen detta initiativ, men har inte uttalat det i officiella sammanhang. Från annat håll i Regeringskansliet kritiserar Bolagsverket istället för att övertolka sitt uppdrag.

Regeringen har dock inte varit särskilt tydlig med hur, i vilka former och på vems initiativ de förväntar sig att det operativa arbetet ska ske i Bolagsverkets gränsöverskridande samverkans- och utvecklingsuppdrag. I några frågor har Bolagsverket och andra myndigheter fått särskilda regeringsuppdrag, men när dessa har slutförts har det uppstått frågor om det fortsatta ansvaret. De tillfälliga uppdragen blir dessutom ett problem för effektivitet och kontinuitet i arbetet eftersom regeringen och Regeringskansliet tycks sakna beredskap för att ta frågorna vidare.

En bedömning av lämpligheten i Bolagsverkets samverkans- och utvecklingsroll kompliceras av att grunden för denna finns i myndighetens behov av att kontinuerligt utveckla de system och annat som

behövs för att genomföra myndighetsuppdraget. Som vi beskrev i kapitel 2 förutsätter dessa utvecklingsbehov sedan ett antal år tillbaka i ökad utsträckning samverkan med andra myndigheter och organ, på grund av bland annat den elektroniska utvecklingens betydelse för Bolagsverkets tjänster. Det är dock svårt att avgöra exakt var gränsen går för samverkansbehov som kan motiveras utifrån Bolagsverkets egna behov respektive när utvecklingsinsatserna övergår till att främst ha en allmän samhällsnytta. Såvitt vi har kunnat se har regeringen heller inte bedömt var denna gräns går i praktiken eller tagit ställning till var den bör gå.

Regeringen bör tydliggöra uppdraget, framför allt avseende samverkan och utveckling

Enligt Statskontorets uppfattning kan det finnas skäl för regeringen att klargöra omfattningen av Bolagsverkets uppdrag, i synnerhet avseende samverkans- och utvecklingsrollen. Därmed skulle det också bli lättare att avgöra vad som är att betrakta som egeninitierat i verksamheten. Som framgått av avsnitt 6.3.4 har vi i frågan om Bolagsverkets egeninitierade verksamhet utgått från en av flera möjliga tolkningar av begreppet. Med ett tydligare formulerat uppdrag hade antalet möjliga tolkningar sannolikt blivit färre.

6.4.2 Bolagsverket kan bli tydligare i sin kommunikation

Det tycks råda vissa oklarheter om inriktningen och omfattningen på Bolagsverkets uppdrag. Detta bör dock enligt vår mening delvis också tillskrivas Bolagsverkets agerande. Vår bild är därför att Bolagsverket skulle kunna bli tydligare i sin kommunikation med Näringsdepartementet och att de båda ibland verkar ”tala förbi varandra”. Det gäller till exempel i de fall där Bolagsverket själv har tagit initiativ eller engagerar sig i frågor och uppgifter som inte givet följer av uppdrag från regeringen. Bolagsverket bör även utveckla redovisningen av samverkans- och utvecklingsverksamheten för att lyfta fram vilka resultat och effekter som myndigheten uppnår.

Som vi tidigare nämnt bedömer vi att Bolagsverkets egeninitierade verksamhet är begränsad. Trots detta menar vi att Näringsdepartementets kritik om att Bolagsverket övertolkar sitt uppdrag hade kunnat undvikas och eventuella missförstånd om uppdragets omfattning hade kunnat hanteras genom en tydligare dialog.

6.4.3 Finansiering och uppdrag avseende myndighetssamverkan bör klaras ut

Tillsammans med andra statliga myndigheter bedriver Bolagsverket en rad uppdrag och projekt som har till syfte att utveckla myndighetsgemensamma lösningar. Det gäller till exempel arbetet med en gemensam uppgiftslämnartjänst samt information och rådgivning till företag genom företagsportalen verksamt.se. Myndigheterna hämtar och utbyter också uppgifter och information från varandra.

Kostnaderna för sådana aktiviteter delas mellan deltagande myndigheter genom avräkning i efterhand. När Bolagsverket har haft utrymme för detta inom ramen för sin avgiftsfinansiering har myndigheten ofta kommit att ta på sig dessa kostnader, för att undvika att påbörjade projekt måste avbrytas och aktiviteterna avstannar.

Eftersom det saknas en utvecklad finansieringsmodell är myndighetsgemensamma aktiviteter beroende av att myndigheter sinsemellan kan komma överens om hur de ska finansiera aktiviteterna. Vi bedömer att det behövs bättre och mer fungerande former för sådan finansiering. Annars finns det risk för att Bolagsverkets kunder belastas av onödigt höga avgifter eller att myndighetsöverskridande verksamhet avstannar.

Samverkan med andra myndigheter kräver ett tydligare utpekat ansvar

Hur drivande Bolagsverket i fortsättningen kan och bör vara i samverkan över myndighetsgränser avgörs till del av hur finansieringen ska lösas. Men det beror också på i vilken utsträckning det finns ett utpekat och fördelat ansvar. Frågan om regelförenkling och en digitalt samverkande förvaltning riskerar att gå i stå eftersom det saknas en tydlig drivkraft. I dag saknas det en formellt understödd och sanktionerad styrning för att komma vidare mot mål om bland annat en gemensam ingång för uppgiftslämnande och minskad administrativ börda för företag genom anpassade regler och ökad digital tillgänglighet.

Statskontoret bedömer därför att det behövs en tydligare ansvarsfördelning och mer etablerade former för att finansiera verksamheten. Först då kan samverkan över myndighetsgränser om bland annat gemensamt uppgiftslämnande kunna komma vidare.

6.4.4 Regeringen bör besluta om finansieringen av investeringsbehov

Bolagsverket står inför behov av att investera i modernisering och utveckling av it-system med mera. Som vi har nämnt kan detta vara ett problem ur ett finansieringsperspektiv så länge verksamheten är avgiftsfinansierad. Det är nämligen inte helt självklart hur utvecklingsverksamhet mest effektivt ska finansieras i en avgiftsfinansierad myndighet. Det gäller i synnerhet sådan utvecklingsverksamhet som inte givet eller utslutande är intern. Alternativen skulle, som vi diskuterat, vara att låta Bolagsverket låna till sådana investeringar eller att anslagsfinansiera dem.

Bolagsverket är beroende av effektiva it-baserade system för registrering och ärendehandläggning. Myndigheten har tagit fram en långsiktig utvecklingsplan där förändringar sker stegvis och investeringar görs först när det finns finansiellt utrymme. Utöver löpande verksamhetsutveckling på 110–120 miljoner kronor årligen aviserar Bolagsverket behov av extra satsningar på i storleksordningen 25–50 miljoner kronor per år.

Kostnaderna för Bolagsverkets satsningar framstår inte som orimliga enligt Statskontoret. Detta uttrycker vi mot bakgrund av behovet av löpande verksamhetsutveckling i myndigheten kombinerat med arbetet med målet för utvecklingen av e-förvaltningen. Detta gäller i synnerhet eftersom de extra satsningar som Bolagsverket ska göra under de närmaste åren i hög grad handlar om nödvändiga följdinsatser för att realisera fördelarna med den nya tekniska plattformen som myndigheten redan har infört.

Vi anser inte heller att finansieringen av de extra satsningar som Bolagsverket presenterar borde vara ett avgörande problem med de relativt begränsade kostnader det innebär. Samtidigt förutsätter den finansieringslösning Bolagsverket tänker sig – det vill säga att använda myndighetens överskott – att regeringen går med på det. Om regeringen inte instämmer med Bolagsverket måste en annan form för finansieringen ordnas eller så uteblir investeringarna.

I denna fråga menar vi att regeringen både kan och bör fatta beslut tämligen omgående.

6.4.5 Marknadsutvecklingen påverkar

En mer utvecklad marknad för informationsförädling kan innebära att Bolagsverkets intäkter från försäljning av information påverkas i högre grad än i dag. Detta gäller troligen oberoende av om Bolagsverkets informationstjänster konkurrerar med andra eller om informationen består av grundinformation som Bolagsverket är ensam om. Myndigheten själv menar att den inte agerar på den konkurrensutsatta delen av marknaden utan enbart säljer grundinformation som andra utnyttjar för att vidareförädla tjänster. En mer utvecklad marknad skulle sannolikt innebära minskade intäkter från konkurrensutsatta tjänster, ökade intäkter från försäljning av grundinformation i takt med att efterfrågan från vidareförädlade företag växer.

Frågan om vad som i Bolagsverkets verksamhet är eller skulle kunna bli konkurrensutsatt är inte helt enkel. I våra kontakter med marknadsaktörer har det framkommit att de i dag inte uppfattar Bolagsverket som en konkurrent i märkbar grad. Det finns dock en oro för att Bolagsverket i framtiden kan vilja och behöva utveckla mer bearbetade produkter som konkurrerar med marknadens alternativ. Uppdragsverksamheten är en viktig finansieringskälla för Bolagsverket. Företagen påpekar att den kommande utvecklingen i hög grad beror på hur myndigheten kan få täckning för sina övriga kostnader.

Sammantaget kan vi säga att marknaden är stadd i utveckling, men i vilken takt och riktning är svårt att förutsäga. Enligt vår bedömning påverkas Bolagsverkets verksamhet och avgiftsintäkter oavsett hur utvecklingen fortskrider.

6.4.6 Bolagsverket står inför omställning av personal och kompetens

Bolagsverket står inför behov av att ställa om personal och kompetens. Detta är ett naturligt led i utvecklingen av e-förvaltningen mot en mer digital verksamhet. Det råder brist på lämplig personal och stor konkurrens på den regionala arbetsmarknaden i Sundsvall. Det kan därför bli svårt för Bolagsverket att få tag på rätt kompetens.

Bolagsverket har dock en systematisk plan för att genomföra en sannolikt nödvändig modernisering. Statskontoret bedömer att planen är väl

motiverad och avvägd. Omställningen av personal är tänkt att ske under en längre tid och man har hämtat erfarenhet från andra myndigheter om att skynda långsamt. Vi bedömer också att satsningen på myndighetsnätverket i regionen är en riktig åtgärd. Även om Bolagsverket sannolikt kommer att få svårare att attrahera rätt kompetens ökar detta möjligheterna.

Sammantaget bedömer Statskontoret att risken är liten att omställningen blir ett stort problem för Bolagsverket.

Referenser

Bolagsverket 2012-04-23 *Redovisning av uppdrag – åtgärder som har vidtagits med anledning av lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.*

Bolagsverket *Samråd enligt 7 § avgiftsförordningen (AD 1949/2015).*

Bolagsverket *Bolagsverkets interna styrning och kontroll.*

Bolagsverket (2013) *Kompetensförsörjningsstrategi – Bolagsverkets långsiktiga plan för strategisk kompetensförsörjning och omställning.*

Bolagsverket 2015-08-29 *Avgiftsöversyn.*

Bolagsverket (2015) *Bolagsverkets kundmötesstrategi.*

Bolagsverket (2015) *Medarbetarundersökning 2015.*

Bolagsverket *Budgetunderlag 2015–2018.*

Bolagsverket *Budgetunderlag 2016–2019.*

Bolagsverket *Verksamhetsrapport 2015:2.*

Bolagsverket *Verksamhetsrapport 2015:3.*

Bolagsverket (2015) *Bolagsverkets verksamhetsstrategi 2015–2020.*

Bolagsverkets årsredovisning för 2008.

Bolagsverkets årsredovisning för 2011.

Bolagsverkets årsredovisning för 2012.

Bolagsverkets årsredovisning för 2013.

Bolagsverkets årsredovisning för 2014.

Bolagsverkets årsredovisning för 2015.

Bolagsverket, Lantmäteriet, Skatteverket, Transportstyrelsen 2016-02-22 *Finansieringsmodell för avgiftsfritt utbyte av registerinformation. Förslag om avgiftsfrihet.*

ESV 2003:21 *Ekonomiskt mål för konkurrensutsatt verksamhet.*

ESV 2011-06-23 *Avgiftssamråd – Avgift för hävning av firmanamn (Dnr 42-680/2011).*

ESV 2012:32 *Avgifter 2011.*

ESV 2014:52 *Handledning Sätt rätt pris!*

ESV 2015-12-21 *Samrådsyttrande – Avgifter för företagsregistrering samt uppdragsverksamhet (Dnr 4.2-1000/2015).*

Kommittédirektiv 2009:19 *En delegation för e-förvaltning.*

Markör Marknad och Kommunikation (2014) *Bolagsverket – Totalrapport: Kundnöjdhet 2014.*

Med medborgaren i centrum – Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning (N2012.37).

Näringsdepartementet, *Mål för näringspolitik. Tillgänglig:*
<http://www.regeringen.se/regeringens-politik/naringspolitik/mal-for-naringspolitik/> (Hämtad 2015-10-27).

Proposition 2003/04:34 *Patent- och registreringsverkets organisation.*

Proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Proposition 2014/15:1 *utgiftsområde 24 Näringsliv.*

Proposition 2015/16:1 *utgiftsområde 24 Näringsliv.*

Regeringsbeslut 2008-09-25 *Uppdrag att utarbeta ett förslag till minskat uppgiftslämnande för företag.*

Regeringsbeslut 2011-03-03 *Uppdrag att samordna och främja myndigheternas arbete med e-förvaltning.*

Regeringsbeslut 2011-10-12 Uppdrag att genomföra insatser för att möjliggöra ett framtida förenklat och minskat uppgiftslämnande.

Regeringsbeslut 2014-07-03 Uppdrag att upphandla en teknisk lösning för systemet för företagens uppgiftslämnande.

Regeringsbeslut 2014-07-03 Uppdrag att vidareutveckla företagarportalen verksamt.se med ett system för företagens uppgiftslämnande.

Regeringsbeslut 2014-08-14 Uppdrag att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv.

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Bolagsverket.

Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Bolagsverket.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Bolagsverket.

Regeringens skrivelse 2009/10:226 Regelförenklingsarbetet 2006–2010.

Riksrevisionen 2004:17 Rätt avgifter? – Statens uttag av tvingande avgifter.

SOU 2013:80 Ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen.

SOU 2015:33 Uppgiftslämnarservice för företagen.

Statskontoret 2011:2 Tillväxtverket – verksamhet, resurser och styrning.

Statskontoret (2012) Tänk till om tillsynen – om utformningen av statlig tillsyn, OOS-serien.

Statskontoret 2012:8 Centrala Studiestödsnämnden – finansiering och fortsatta effektiviseringar.

Statskontoret 2013:22 Myndighetsanalys av Sveriges geologiska undersökning.

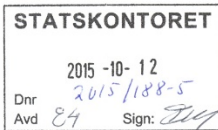
Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut I 2
2015-10-01 N2015/06814/SUN

Näringsdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag att göra en analys av Bolagsverket ur ett finansierings-, resurs- och effektivitetsperspektiv

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utföra en myndighetsanalys av Bolagsverket i enlighet med den modell för myndighetsanalys som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008. Analysen ska ha ett finansierings-, resurs- och effektivitetsperspektiv (dnr Fi2007/8016). Statskontoret ska också göra en bedömning av hållbarheten över tiden för den nuvarande modellen för finansiering av Bolagsverket.

Myndighetsanalysen ska särskilt innehålla en redovisning av:

- hur Bolagsverket arbetar med att förenkla för företagen,
- hur Bolagsverket arbetar med och planerar för att digitalt ska vara och kunna vara förstahandsvalet i företagens kontakter med verket,
- hur Bolagsverket fullgör sitt ansvar för verksamheten enligt myndighetsförordningen (2007:515) genom bl.a. formella och informella kontakter gentemot regeringen,
- omfattningen av egeninitierad verksamhet samt resursförbrukningen för denna,
- hur Bolagsverket arbetar och planerar för nöjda kunder, och
- faktorer av särskild betydelse för rättssäkerhet i verksamheten till exempel hantering av personuppgifter.

Bolagsverket ska bistå Statskontoret med de uppgifter som behövs för uppdragets genomförande.

Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Näringsdepartementet) informerat om uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas i en rapport till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 4 april 2016.

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: n.registrator@regorningskansliet.se

Besöksadress
Mäster Samuelsgatan 70

Skälen för regeringens beslut

En viktig förutsättning för regeringens styrning av myndigheterna är bl.a. de årliga myndighetsdialogerna och de underlag som tas fram inför dessa. Regeringen bedömer dock att dialogerna samt centrala underlag som årsredovisning och budgetunderlag från Bolagsverket behöver kompletteras med en djupare analys av Bolagsverkets verksamhet för att bredda regeringens bedömningsunderlag i syfte att utveckla styrningen av verket.

Bolagsverket bildades den 1 juli 2004 och verksamheten var i huvudsak inriktad på registrering av företag. I myndighetens uppdrag ingår också att tillgängliggöra informationen i registren för enskilda och företag. Bolagsverket står inför stora förändringar avseende bl.a. utvecklingen av sitt it-system, e-tjänster och uppdraget att vara teknisk hemvist för funktionen Uppgiftslämnarservice. Det är angeläget att Bolagsverket har en väl fungerande organisation samt att verksamheten bedrivs effektivt och med hög kvalitet.

Verket är avgiftsfinansierat förutom ett årligt anslag om 24 miljoner kr som ska täcka ersättning för likvidatorer, vissa associationsrättsliga ärenden samt förvaltning och utveckling av en teknisk infrastruktur för företagens uppgiftslämnande. Nuvarande generaldirektörs förordnande löper ut i april 2017.

På regeringens vägnar



Anna Johansson



Elisabeth Kristensson

Kopia till

Statsrådsberedningen
Justitiedepartementet/L1
Finansdepartementet/BA, SFÖ och SKA
Näringsdepartementet/FF, EF och ITP
Bolagsverket