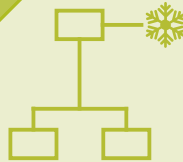


Myndigheternas särskilda organ

Vad, hur och varför



Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
Del av myndigheten men självständiga i avgränsade frågor	9
Det finns beslutsfattande och rådgivande organ	10
Olika organ regleras på olika sätt	10
Kunskapsläget om särskilda organ	11
Motiv till att inrätta särskilda organ	14
Eventuella problem med särskilda organ	15
Genomförande	16
2 De särskilda organen löser många olika typer av utmaningar	21
Regeringens syften och nyttan med organen sammanfaller delvis	22
De särskilda organen har många olika uppgifter	25
En fjärdedel av de särskilda organen hör till länsstyrelserna	30
Rådgivande organ ger inte bara råd	30
Särskilda organ förekommer inom nästan alla politikområden	32
3 Regeringen utövar en begränsad styrning över de särskilda organen	37
Det varierar hur detaljerat regeringen styr uppgifterna	37
Regeringen styr för ungefär hälften av organen vem som är ledamot	40
Regeringen styr i vissa fall ansvarsfördelningen mellan organet och myndigheten	45
Den finansiella styrningen är begränsad	47
Begränsad uppföljning av organen	48

4	Det särskilda organet i förhållande till den övriga myndigheten	51
	Organens kansliresurser varierar i omfattning och utformning	52
	Myndigheterna kan ofta hantera utmaningar med att organen fattar beslut självständigt från myndigheten	57
	Olikartade organ kan göra att myndighetens organisation blir överskådlig	60
	Samsyn kring uppdraget och ordförandens roll viktigt för hur organen fungerar	62
5	Slutsatsdiskussion och förslag	65
	Statskontorets övergripande bedömningar	65
	Oklart varför viss verksamhet bedrivs som särskilt organ	66
	Regeringen behöver ta ställning till strategiska frågor i styrningen av de särskilda organen	67
	De särskilda organen bör omprövas med jämna mellanrum	69
	Regeringen bör vara restriktiv med att inrätta särskilda organ	72
	Referenser	75
	Bilagor	
1.	Samtliga särskilda organ	77
2.	Fallstudier	83
3.	Tidigare studier	87
4.	Cofog-områden	93

Sammanfattning

Den här studien handlar om särskilda organ, det vill säga enheter inom myndigheterna som självständigt ger råd eller fattar beslut i avgränsade frågor. Ett särskilt organ är en del av myndigheten samtidigt som det har en mer självständig roll än andra delar av myndigheten. I början av 2023 fanns det 175 särskilda organ fördelat på 90 myndigheter. Av dessa var knappt 100 beslutsfattande organ och övriga rådgivande.

De särskilda organen löser olika utmaningar

Vår kartläggning visar att särskilda organ finns inom i stort sett alla statliga sektorer. Några av de vanligaste uppgifterna som organen har är att fatta beslut om tillstånd, att betala ut medel och att arbeta främjande. De fattar också ofta personalrelaterade beslut. Med andra ord kan särskilda organ användas till att utföra en stor del av alla de arbetsuppgifter som en myndighet kan ha. Omfattningen av verksamheten skiljer sig också mycket åt. Det finns särskilda organ vars verksamhet begränsas till ett årligt möte med förberedelser. Andra organ fungerar i praktiken som små myndigheter, med heltidsanställd personal.

Under de senaste åren har antalet särskilda organ som betecknas som *rådgivande* ökat. I vår kartläggning har vi konstaterat att organen inom denna kategori har många olika sorters arbetsuppgifter, utöver att ge råd till myndigheten. Exempelvis arbetar många av dem främjande, eller fungerar som forum för samverkan mellan olika myndigheter.

Variationen är alltså stor när det gäller de särskilda organens verksamhet, omfattning, organisation och vilka som berörs av verksamheten. Vår slutsats är att de särskilda organen är en flexibel organisationsform, som regeringen har valt att använda för att lösa en mängd olika organisatoriska utmaningar.

Oklart varför vissa verksamheter fått formen av särskilt organ

Två vanliga syften till varför regeringen inrättar särskilda organ är att de behövs för att ge myndigheten tillgång till extern expertkompetens, eller att de kan legitimera verksamheten genom förankring hos viktiga grupper. Dessa syften kan vara svåra att uppnå på andra sätt än genom att inrätta ett särskilt organ. Men vi konstaterar att det också förekommer särskilda organ med syften som lika bra, eller bättre, skulle kunna uppfyllas med en annan organisationsform. Ett exempel är samverkan mellan myndigheter.

Regeringens styrning av organen varierar i form och detaljeringsgrad

Vår fallstudie av nio myndigheters särskilda organ visar att styrningen av dem varierar och är olika detaljerad. Myndigheternas instruktioner är det centrala styrinstrumentet och organens uppgifter i dessa är övergripande formulerade för de flesta av våra fall. Beslutsfattande organ regleras oftast också av andra författningar. Ett annat centralt styrinstrument för regeringen är organiseringen av det särskilda organet, till exempel hur ledamöter utses, hur många de är och vem som är ordförande. Vår studie visar att regeringen mer sällan använder finansiering och uppföljning som styrinstrument specifikt för de särskilda organen.

I studien lyfter vi fram vissa frågor som regeringen kan överväga i sin styrning av särskilda organ. Vi bedömer att regeringen bör se över hur ansvarsförhållandena för de särskilda organen beskrivs i instruktionerna.

Tidigare identifierade risker kan oftast hanteras men innebär utmaningar

Flera tidigare utredningar har identifierat risker kopplade till organens speciella ställning. Dessa risker handlar bland annat om risken att organen inte är tillräckligt självständiga, att resursfördelningen till organens verksamhet kan vara problematiskt, och att de särskilda organen bidrar till en överskådlig organisation.

Vår fallstudie visar att myndigheterna oftast har kunnat hantera dessa risker. Vi har exempelvis inte fått några indikationer på att myndigheterna har försökt begränsa organens självständiga beslutsfattande. Myndigheterna i vår studie kan även hantera eventuella rollkonflikter när medarbetare bereder beslut för ett organ och samtidigt utför uppgifter i den övriga verksamheten. Vi uppfattar att de flesta organen i vår studie får tillräckligt kanslistöd, men det finns även exempel där stödet inte är tillräckligt omfattande eller anpassat för organets behov.

Utifrån vår fallstudie bedömer vi att ett stort antal särskilda organ inte *i sig* behöver innebära en ökad risk för att organisationen blir oöverskådlig. Däremot kan organisationen bli det, om det finns många organ och dessa har olika befogenheter och arbetsätt.

Regeringen bör vara restriktiv med att inrätta särskilda organ

Även om myndigheterna alltså verkar kunna hantera riskerna som förknippas med särskilda organ, innebär dessa risker utmaningar för myndigheterna. Statskontoret instämmer därför med tidigare utredningars bedömningar, att regeringen bör vara restriktiv med att inrätta särskilda organ. Vi bedömer att särskilda organ bara bör inrättas när det finns tydliga motiv, lämpliga förutsättningar och där inget annat alternativ framstår som bättre. Innan regeringen beslutar om att inrätta ett särskilt organ bör den ta ställning till om det är mer lämpligt med ett annat alternativ. Dessa alternativ är exempelvis att låta verksamheten vara del av den ordinarie verksamheten eller att ge ett särskilt uppdrag till myndigheten.

Regeringen bör i regel ompröva organen med ett antal års mellanrum

Dessutom anser Statskontoret att det finns skäl att regelbundet ompröva de organ som har inrättats tidigare. Sammanfattningsvis anser vi följande när det gäller att ompröva de särskilda organen:

- Regeringen behöver i regel ompröva särskilda organ med ett antal års mellanrum.
 - Regeringen behöver utforma omprövningen utifrån det särskilda organets kontext. Om ett organ är del av ett system kan omprövning ske i samband med att hela systemet utvärderas eller omprövas, exempelvis på grund av omvärldsförändringar eller uppkomna problem.
 - Myndigheterna har ett ansvar för att informera regeringen om behov av omprövning.
 - Den som regeringen ger i uppdrag att ompröva organet bör ta ställning till om organet hellre bör organiseras i någon annan form (exempelvis som en del av myndighetens ordinarie verksamhet, som ett särskilt uppdrag, eller som en ny myndighet).
-

1 Inledning

Den här studien avser så kallade särskilda organ. Med det menas här en enhet inom en myndighet som självständigt ger råd eller fattar beslut i vissa tydligt avgränsade frågor. Organet är således en del av myndigheten samtidigt som det har en mer självständig roll och ställning än de övriga delarna av myndighetens organisation.

Av de 342 myndigheterna under regeringen som fanns den 1 januari 2023 hade cirka 90 stycken ett eller flera särskilda organ. Enligt den här kartläggningen fanns det totalt 175 särskilda organ, varav 99 var särskilda beslutsorgan och 76 rådgivande organ. Totalt har de särskilda organen ungefär 1 800 ledamöter. Dessutom tillkommer ett tusental ledamöter i olika beredningsgrupper som hör till vissa särskilda organ. De särskilda organen återfinns inom vitt skilda ämnesområden, och har många olika funktioner. Bland ledamöterna i de olika organen finns representanter från civilsamhället, myndigheter och näringslivet, liksom experter på olika ämnesområden. Sammantaget berör alltså särskilda organ samhället på en mängd olika sätt.

Att inrätta särskilda organ innebär att regeringen styr myndighetens organisation, vilket är ett avsteg från principen om att en myndighet bestämmer sin egen organisation. Särskilda organ är samtidigt en organisationsform, som regeringen använder för att styra sina myndigheter, som det inte finns så mycket samlad kunskap om. Detta är ett av skälen till varför Statskontoret valt att genomföra denna studie.

Del av myndigheten men självständiga i avgränsade frågor

Ett särskilt organ har inte en egen förordning med instruktion och har i regel inte heller ett eget anslag. I myndighetsförordningen finns det inte några generella bestämmelser om de särskilda organen. Regeringen reglerar i stället vart och ett av organen genom instruktionen för den myndighet som organet ingår i. I vissa fall finns dessutom andra lagar eller förordningar som reglerar organens uppgifter, arbetssätt och sammansättning.

Det finns beslutsfattande och rådgivande organ

De särskilda organens uppgifter varierar. Ett särskilt beslutsorgan kan till exempel ha till uppgift att fördela vissa bidrag, besluta i rättsliga eller medicinska frågor eller om föreskrifter och allmänna råd.

Uppgifterna för de rådgivande organen ser också olika ut. Några har som sin huvuduppgift just att ge råd till myndighetens ledning och personal. Andra fungerar snarare som forum för samverkan mellan myndigheter i olika frågor, eller arbetar med att ge olika typer av stöd till målgrupper utanför myndigheten.

Olika organ regleras på olika sätt

Idag finns det ingen generell reglering av ansvarsförhållandena mellan myndigheten och dess särskilda organ. En statlig utredning (se vidare sid 11) föreslog dock 2004 att en särskild paragraf i den nya myndighetsförordningen skulle införas och göra ansvarsförhållandena inom myndigheter med särskilda organ tydliga:

Om regeringen föreskrivit att det inom myndigheten skall finnas ett särskilt organ, beslutande eller rådgivande, är organet ansvarigt för sin verksamhet inför myndighetens ledning. Det särskilda organet har dock ett självständigt ansvar för de beslut som fattas inom organet. Myndighetens ledning är inför regeringen ansvarig för att det särskilda organet tilldelas medel och resurser i övrigt för sin verksamhet samt för att verksamheten bedrivs på sätt som anges i 6 §.¹

Men dessa bestämmelser om särskilda organ skrevs inte in i myndighetsförordningen. Däremot har formuleringar som liknar utredningens förslag om ansvarsfördelningen mellan de särskilda organen, myndigheternas ledning och regeringen förts in i vissa myndigheters instruktioner. Ett exempel är länsstyrelsernas gemensamma instruktion.

¹ SOU 2004:23, s. 153 ff.

Kunskapsläget om särskilda organ

Utöver utredningen som föreslog den nya myndighetsförordningen har en handfull statliga utredningar under 2000-talet behandlat principiella frågor som rör styrningen av särskilda organ. De har bland annat diskuterat motiven till att inrätta särskilda organ, eventuella problem som de kan leda till och åtgärder för att motverka problemen. Dessutom har Statskontoret berört enskilda särskilda organ i några utredningar som berört olika myndigheter.

Nedan redovisar vi några centrala resonemang, slutsatser och förslag från de olika utredningarna (i bilaga 3 finns en fylligare sammanfattning).

Utredningen om en översyn av verksförordningen (2004)

I sitt betänkande föreslog utredningen att förekomsten av särskilda organ ska regleras i de berörda myndigheternas instruktioner.² Där ska också framgå vilka uppgifter organet ska ha och i vilka frågor det ska fatta beslut. Enligt förslaget ska instruktionen också ange hur många ledamöter organet ska ha, hur de ska utses och vem som ska vara ordförande.

I det förslag till en ny myndighetsförordning som utredningen presenterade skulle det ingå en särskild paragraf som gjorde ansvarsfördelningen mellan det särskilda organet och myndighetens ledning tydlig. Utredningen föreslog att de särskilda organen skulle regleras i den nya myndighetsförordningen, vilket inte blev fallet (se sid 10). Utöver detta framförde utredningen att det inte är lämpligt att särskilda organ utövar tillsyn över den myndighet som de själva tillhör.³

Statskontorets utredning om myndigheternas ledning och organisation (2004)

Statskontoret konstaterade i utredningen om myndigheternas ledning och organisation bland annat att det fanns många olika typer av särskilda organ.⁴ I studien undersökte Statskontoret olika aspekter av de särskilda beslutsorgan som reglerades i myndigheternas instruktioner.

² SOU 2004:23, *Från verksförordning till myndighetsförordning*.

³ SOU 2004:23, s. 158.

⁴ Statskontoret 2004:9.

Statskontoret konstaterade att det inte fanns några riktlinjer som talade om i vilka fall det är lämpligt att inrätta särskilda beslutsorgan, utan att de kan inrättas av olika anledningar.

Statskontoret konstaterade också att det kunde vara svårt för utomstående att förstå hur ansvaret fördelades mellan organet och myndigheten.

I de fall där beslutsorganen och myndigheterna var oense så rörde det sig främst om hur stora kostnader det var rimligt att myndigheten betalade för organens verksamhet. Däremot uppstod i allmänhet inga problem till följd av att myndigheten och organet drev olika linjer i en viss fråga.

Sammanfattningsvis konstaterade Statskontoret att det största problemet med särskilda beslutsorgan var risken för att ansvarsfördelningen blir otydlig. För att minska den bör huvudregeln vara att myndigheterna själva ska besluta om vilka organ de behöver, och att regeringen bör vara restriktiv med att inrätta särskilda organ.

2006 års förvaltningskommitté

I sitt slutbetänkande bedömde kommittén att särskilda beslutsorgan kan skapa problem, men att det i vissa fall ändå finns goda skäl att inrätta sådana organ.⁵ Regeringen bör vara restriktiv med att inrätta dem. För att förebygga risken för problem bedömde kommittén att relationerna och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och de särskilda organen behöver regleras tydligt i myndigheternas instruktion. Om regeringen formulerar särskilda bestämmelser och villkor för hur organet ska handlägga ärenden och fatta beslut så kan inte myndigheten prioritera ned resurserna till organet eller missgynna det på annat sätt.

Utredningen om Naturvårdsverket (2008)

Utredningen diskuterar motiven till att inrätta särskilda organ samt olika för- och nackdelar med dem.⁶ När regeringen inrättar ett särskilt organ behöver den hantera frågor om vem som har ansvaret för organens beslut, hur ansvarsfördelningen mellan organet och resten av myndigheten kan

⁵ SOU 2008:118, *Styra och ställa - förslag till en effektivare statsförvaltning*, s. 138.

⁶ SOU 2008:62, *Myndighet för miljön - en granskning av Naturvårdsverket*.

göras tydlig, hur resurser ska fördelas inom myndigheten, den formella hanteringen av ärenden och dokument samt risken för jäv. Dessutom påpekar utredningen att om en myndighet har flera särskilda organ kan det leda till att organisationen blir otydlig, såväl inom myndigheten som för omvärlden.

Vid tiden fanns elva särskilda organ som var reglerade i verkets instruktion eller genom ett särskilt beslut av regeringen. Sju av dem var rådgivande och fyra beslutande. Efter att ha gått igenom vart och ett av de särskilda organen föreslog utredningen att bara ett rådgivande och ett beslutande organ skulle finnas kvar.

Statskontorets utredning om myndigheternas ledningsformer (2014)

På uppdrag av regeringen redovisade Statskontoret 2014 ett uppdrag om myndigheternas ledningsformer.⁷ I uppdraget ingick bland annat att redogöra för antalet särskilda beslutsorgan samt deras ställning i förhållande till myndighetsledningen.

Enligt Statskontoret var en förklaring till att det hade skapats så många särskilda beslutsorganen att de var ett alternativ till nämndmyndigheter, som regeringen tyckte borde användas sparsamt. Statskontoret konstaterade att ansvarsförhållandet mellan beslutsorganet och myndigheten inte alltid var fastlagt. Risken med det formulerades som att ”de oreglerade beslutsorganen också blir oregerliga”.⁸

Särskilda organ i olika utredningar från Statskontoret

Statskontoret har vid flera tillfällen studerat specifika särskilda organ, framför allt inom ramen för så kallade myndighetsanalyser. Här ger vi några exempel på slutsatser från dessa.

⁷ Statskontoret 2014:4, *Myndigheternas ledningsformer - en kartläggning och analys*.

⁸ Statskontoret 2014:4, s. 138.

-
- Ansvarsfördelningen mellan ett särskilt beslutsfattande organ och myndigheten är otydlig, vilket i vissa fall har lett till att arbetssättet inte varit effektivt eller ändamålsenligt.
 - Ansvarsförhållandena blir otydliga när regeringen utser ledamöterna i särskilda beslutsorgan samtidigt som de är ansvariga inför myndighetens styrelse.
 - För att göra beslutsorganet mindre beroende av myndighetschefen bör denne inte vara ordförande i organet.
 - Ett särskilt beslutsorgan kan bidra till en mer effektiv styrning och tydligare förutsättningar för myndighetens expertroll.
 - Myndighetens organisation kan bli snårig när det finns många besluts- och beredningsorgan samt olika beslutsvägar.
 - Det har förekommit att det särskilda organet har fått avstå från att genomföra planerad verksamhet på grund av att myndigheten har omfördelat resurser till annan verksamhet.
-

Motiv till att inrätta särskilda organ

I de olika utredningarna har olika motiv till att bilda särskilda organ diskuterats med snarlika formuleringar.⁹ De viktigaste motiven som utredningarna har funnit har varit dessa:

-
- Tendensen att skapa större sammanhängande myndigheter med omfattande och breda uppgifter kan skapa behov av att reglera beslutsordningen för vissa frågor.
 - Regeringen eller riksdagen kan se skäl att styra myndigheterna genom att skapa en särskild intern organisationsstruktur, som annars myndigheterna själva beslutar om. Ett exempel är domstolsliknande nämnder, där det finns skäl att tydligt markera att deras uppgifter ska hållas åtskilda från myndighetens övriga verksamhet.
-

⁹ Se till exempel Statskontoret 2004:9, SOU 2008:62, s. 290 ff, SOU 2008:118 (bilaga 7, s. 248 ff).

- Att inrätta ett särskilt organ kan vara ett sätt att markera att myndigheten ska ägna särskilt intresse åt och prioritera ett visst område eller specifika frågor.
 - Att skapa ett särskilt organ kan vara ett sätt att försäkra sig om att myndigheten tar till vara möjligheten att knyta till sig personer som företräder andra organisationer, myndigheter eller särskilda intressen. Syftet kan vara att bredda eller fördjupa myndighetens kompetens, eller att skapa en formell arena för att samråda med olika aktörer eller förankra myndighetens beslut hos dem som berörs.
 - Om regeringen strävar efter att hålla nere antalet myndigheter kan ett särskilt beslutsorgan för vissa ärenden vara ett alternativ till att behålla eller skapa en liten myndighet med tydligt avgränsade uppgifter.
-

Eventuella problem med särskilda organ

I utredningarna har också ett antal potentiella problem som särskilda organ kan medföra uppmärksammas. Det är framförallt tre övergripande problem som diskuteras:

- Det kan bli problem om det särskilda beslutsorganet vill fatta ett beslut som inte ligger i linje med myndighetens ambitioner. Organets uppgift är att fatta självständiga beslut som är oberoende av den övriga myndigheten. Men samtidigt är organet en del av myndigheten, det vill säga myndighetens ledning har det yttersta ansvaret för beslutsorganets verksamhet. Om organet vill fatta beslut som strider mot myndighetens uppfattning, eller vice versa, kan det uppstå konflikt. En sådan konflikt kan vara särskilt svår att hantera i de fall där myndighetens chef är ordförande i organet.
- En annan tänkbar konflikt gäller vilket kanslistöd det särskilda organet ska få. Om myndighetens ledning prioriterar sin kärnverksamhet kan det leda till att det särskilda organet inte får tillräckliga resurser för att kunna utföra sin uppgift på ett bra sätt. Den risken är särskilt stor om myndighetens förutsättningar ändras på ett sätt som kräver nya prioriteringar. Det kan till exempel handla om ökade uppgifter eller minskade anslag.

- En myndighetsorganisation med flera särskilda organ – och kanske dessutom organ som myndigheten själv har inrättat – kan bli överskådlig och svår att styra. Om benämningarna på organen dessutom inte används på ett enhetligt sätt så blir det svårt att få överblick över hur organisationen ser ut och hur uppgifterna och ansvaret är fördelade. Det kan skapa osäkerhet och förvirring såväl internt i myndigheten som för omgivningen.
-

Genomförande

Vårt syfte och våra utredningsfrågor

Det övergripande syftet med vår studie har varit att undersöka hur särskilda organ som organisationsform används och hur organen fungerar i praktiken.

En del av syftet är att öka kunskapen om de särskilda organen. Därför har vi kartlagt och beskrivit dem ur fler aspekter och på ett tydligare sätt än i tidigare sammanställningar.

Flera tidigare studier har pekat på olika tänkbara risker eller nackdelar som är förknippade med särskilda organ (se sid 15). I vår studie undersöker vi om och hur dessa potentiella problem också är problem i praktiken.

I vårt arbete har vi använt oss av fem utredningsfrågor, nämligen:

1. Vilka funktioner fyller de särskilda organen?
 2. Hur har regeringen och myndigheterna valt att organisera de särskilda organen?
 3. Vilka utmaningar finns för regeringen att styra särskilda organ?
Behöver regeringens styrning av särskilda organ utvecklas, och i så fall hur?
 4. Hur fungerar relationen mellan de särskilda organen och den övriga myndigheten?
 5. Vilken verksamhet är motiverad att bedriva med hjälp av särskilda organ?
-

Metod

Vår studie baseras på iakttagelser och resonemang från tidigare undersökningar av särskilda organ, en kartläggning av samtliga organ samt en fördjupande fallstudie.

Tidigare studier av särskilda organ

En utgångspunkt för våra analyser är de utredningar som på olika sätt har behandlat frågan om särskilda organ. De har bland annat diskuterat motiven till att inrätta särskilda organ, eventuella problem som de kan leda till och åtgärder för att motverka problemen.

Kartläggning via instruktionerna

Som underlag för vår kartläggning och kategorisering av de särskilda organen har vi gått igenom instruktionerna för alla myndigheter som har ett eller flera organ. Vi har kompletterat den informationen med uppgifter från myndigheternas eller organens egna webbplatser och andra källor.

Vissa av faktorerna som vi kartlagt är rent objektiva, exempelvis vilka som är ledamöter i organen, hur många de är och vem som utser dem. De olika kategorierna av arbetsuppgifter och funktioner har vi själva definierat, utifrån en bedömning av verksamhetens karaktär. Se bilaga 1 samt elektronisk bilaga.

Fallstudie

I en fallstudie har vi gjort en djupare analys av ett antal särskilda organ av olika karaktär. Vår avsikt har varit att undersöka organen ur såväl regeringens som myndighetsledningens och de särskilda organens perspektiv. Därför har vi intervjuat företrädare för myndigheternas ledning och medarbetare som har arbetat för organet. Totalt har vi varit i kontakt med nio myndigheter, som tillsammans har 35 särskilda organ. Genom samtal i fokusgrupper har vi också hämtat in synpunkter från ett antal ledamöter från olika organ. Dessutom har vi intervjuat berörda myndighetshandläggare och andra tjänstemän i Regeringskansliet.

En generell nackdel med att arbeta med fallstudier är att det är svårt att generalisera utifrån ett begränsat antal fall. Här bedömer vi dock att skillnaderna mellan de särskilda organen är så stora att det skulle vara svårt att generalisera resultaten oavsett vilken metod man använder för att

studera dem. Våra iakttagelser och slutsatser om hur organen fungerar är därför kvalitativa. Att vi pekar på ett problem innebär därför att det förekommer eller kan förekomma, men visar inte hur vanligt det är.

Avgränsningar

Vi har i vår studie tagit med särskilda organ som inrättats av regeringen och som nämns i myndigheternas instruktioner. Studien omfattar både beslutsfattande och rådgivande särskilda organ.

Det finns några typer av organ som på vissa sätt liknar de särskilda organ som vi har studerat, men som inte ingår i studien. De är:

-
- myndigheternas personalansvarsnämnder,
 - råd och liknande som myndigheterna själva har inrättat,
 - myndigheternas insynsråd,
 - olika former av samverkansorgan mellan myndighetschefer, som inte nämns i myndighetens instruktion. Ett par exempel är Rådet för hållbara städer och Miljömålsrådet.
-

En sakfråga som tagits upp i tidigare utredningar som ett möjligt problem men som vi valt att inte beröra i vår studie rör om handlingar ska räknas som allmänna när de skickas eller på annat sätt förs över från ett särskilt organ till andra delar av myndigheten. Vi bedömer att frågan kan ha betydelse för vissa särskilda organ, men att den skulle kräva en juridisk analys som inte ryms inom ramen för vår studie.

I vår studie har vi inte systematiskt bedömt vilka *resultat* som de särskilda organen uppnår i sitt arbete.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Studien har genomförts av Michael Borchers, Anna Eriksson, Charlotta Eriksson, Josefin Magnusson (praktikant) och Karl Nilsson (projektledare). Rapporten har kvalitetssäkrats enligt Statskontorets interna rutiner.

Rapportens disposition

I kapitel 2 redovisar vi vår kartläggning av hur de särskilda organen är organiserade och vilka uppgifter de har. Vi diskuterar också syften och nyttor med de särskilda organen. Kapitlet besvarar utredningsfråga 1, om vilka funktioner de särskilda organen fyller. Det berör också utredningsfråga 5, om vilken verksamhet som är motiverad att bedriva med hjälp av särskilda organ.

Kapitel 3 handlar om regeringens styrning av de särskilda organen. Detta motsvarar utredningsfrågorna 2 och 3, om organiseringen av de särskilda organen och utmaningar i styrningen.

I kapitel 4 beskriver vi hur samspillet mellan de särskilda organen och den övriga myndigheten fungerar. Det motsvarar utredningsfråga 4.

Kapitel 5 avslutar rapporten med våra samlade slutsatser och reflexioner om de särskilda organen. Här diskuterar vi både utredningsfråga 3 och 5, om hur styrningen kan utvecklas och om vilken verksamhet som är motiverad att bedriva med hjälp av särskilda organ.

Bilaga 1 är en förteckning över samtliga särskilda organ samt information om varje organ är rådgivande eller beslutsfattande.

Bilaga 2 beskriver de särskilda organ som har ingått i vår fallstudie.

Bilaga 3 är en sammanfattning av tidigare studier av särskilda organ som vi har använt i rapporten.

Bilaga 4 visar fördelningen av de särskilda organen på så kallade Cofog-områden.

Det finns en elektronisk bilaga av kartläggningen av särskilda organ på Statskontorets webbplats.

2 De särskilda organen löser många olika typer av utmaningar

Vår studie visar att de särskilda organen är en flexibel organisationsform, som regeringen har valt att använda för att lösa en mängd olika organisatoriska utmaningar. Statskontoret har kartlagt hur de särskilda organen är utformade och vilken verksamhet som de bedriver. Den övergripande bilden är att variationen mellan de särskilda organen är stor när det gäller verksamhet, omfattning, organisation och vilka som berörs av organens verksamhet. Särskilda organ finns inom i stort sett alla statliga sektorer.

Det går inte alltid att utläsa varför regeringen valt formen särskilt organ för verksamheten. Men bland de särskilda organen i vår fallstudie där syftet framgår finns det några vanligt återkommande syften. Ett sådant syfte är att de ska ge myndigheten tillgång till specifik, extern kompetens. Ett annat syfte som regeringen uttrycker är att organet behövs för att skapa förankring i viktiga grupper, eller på något annat sätt skapa legitimitet för myndighetens verksamhet. En variant av detta tema är att ett organ har som syfte att balansera olika intressen mot varandra. Dessa aspekter av de särskilda organen, kunskap och legitimitet, återkommer också när representanter för myndigheter och särskilda organ beskriver vilken nytta de uppfattar med särskilda organ. Även andra upplevda nyttor förekommer.

Vår kartläggning visar att särskilda organ kan ha många olika funktioner och arbetsuppgifter. Omfattningen av verksamheten skiljer sig också mycket åt mellan de olika särskilda organen. Det finns särskilda organ vars verksamhet begränsas till ett årligt möte med förberedelser. Andra organ fungerar i praktiken som små myndigheter, med heltidsanställd personal.

Vilka som berörs av verksamheten skiljer sig också åt. Vissa organ har ett tydligt externt fokus, exempelvis genom att fatta beslut som rör enskilda eller genom främjande verksamhet. Andra fungerar som samverkans-

eller samarbetsorgan mellan myndigheter och andra organisationer. Ytterligare andra har en avgränsad intern funktion, exempelvis genom att bistå sin myndighet med vetenskapliga råd.

De flesta särskilda organen har ett nationellt ansvar, men det finns också de som har ett regionalt ansvar. Detta gäller främst länsstyrelsernas delegationer, men även vissa andra.

Antalet *rådgivande* särskilda organ har ökat de senaste åren. Vår kartläggning visar att rådgivande organ används till många olika arbetsuppgifter, och inte bara till att ge råd till myndigheten.

Regeringens syften och nyttan med organen sammanfaller delvis

I vår fallstudie har vi både undersökt med vilka syften som de särskilda organen inrättades, och vilken nytta som myndigheterna och de särskilda organens ledamöter själva uppfattar att organen bidrar med.

Tillgång till expertkompetens är ett vanligt syfte för de särskilda organen

Ett återkommande uttalat syfte bakom inrättandet av ett särskilt organ är att regeringen vill försäkra sig om att myndigheten knyter till sig personer för att bredda eller fördjupa myndighetens kompetens. Detta är också en aspekt av de särskilda organen som flera myndighetsrepresentanter lyfter fram som ett faktiskt värde för myndigheten. En fördel som våra intervjupersoner har lyft fram är att råden är ett kostnadseffektivt sätt för myndigheten att knyta till sig kompetens, jämfört med att anlita enskilda forskare för specifika uppgifter.

Flera ledamöter har dessutom påpekat att exempelvis de vetenskapliga råden ger nytta även för dem själva. De forskare eller experter som deltar tar med sig kunskaper om pågående regeringsuppdrag och pågående forskning till sina lärosäten, myndigheter eller organisationer. Intervjupersoner har även påpekat att ett vetenskapligt råd kan bli ett forum som bidrar till kunskaperna inom området som helhet. Inom smala forskningsfält kan detta få stor betydelse.

De särskilda organen bidrar med legitimitet åt verksamheten

Ett syfte som återkommer i olika former är att regeringen uttrycker att de särskilda organen ska bidra till att ge legitimitet åt myndighetens verksamhet och beslut. Vad legitimitet består av skiljer sig mellan olika verksamheter och organ. I vissa fall handlar det om att brukargrupper behöver vara delaktiga i viktiga beslut och diskussioner. För andra verksamheter handlar det om att olika, ofta motstående intressen, ska mötas på ett konstruktivt sätt.

Uppfattningen att särskilda organ bidrar till legitimitet för myndighetens verksamhet bekräftas också av olika myndighetsföreträdare. De lyfter fram att organen kan användas för förankring hos intressentgrupper, att tillgång till dessa gruppers erfarenheter bidrar till legitimitet, och att organen kan användas för att balansera intressen mot varandra. För organ som beslutar om utbetalning av medel till forskning lyfter myndighetsföreträdare fram att organen behöver arbeta på ett sätt som liknar hur universitet och högskolor arbetar för att uppfattas som legitima bland forskare.

Vissa särskilda organ drar nytta av ovanlig kompetens hos myndigheterna

I några fall lyfter regeringen fram som ett syfte för inrättandet av ett visst särskilt organ att det är ett resurseffektivt och praktiskt sätt att använda sig av en existerande myndighets specifika kompetens, jämfört med att inrätta en ny myndighet. De exempel som vi sett på detta handlar om smala ämnesområden, där det bedömts svårt att hitta personer med en viss kompetens utanför respektive myndighet. Resonemanget förekommer bland annat för några av länsstyrelsernas delegationer, där en aspekt är att det är en särskild utmaning att rekrytera kompetensen i fråga på flera ställen i landet.

Även myndighetsföreträdare som vi intervjuat bekräftar bilden att de aktuella särskilda organen på detta sätt löser en kompetensfråga, som annars skulle vara utmanande.

Särskilda organ kan markera vikten av en viss fråga

Ett av de motiv för att skapa särskilda organ som tidigare utredningar nämnt är att de kan vara ett sätt för regeringen att markera att myndigheten ska ägna särskilt intresse åt ett visst område och prioritera

det.¹⁰ Detta syfte finns inte direkt uttalat av regeringen i de fall vi studerat. Däremot har både ledamöter och myndighetsföreträdare som vi har intervjuat betonat att ett särskilt organ som regeringen har skapat och formellt reglerat ger en särskild status åt frågorna. Om myndigheten i stället hanterar frågorna inom sin ordinarie verksamhet eller själv tar initiativ till att skapa ett råd, så finns det enligt dessa intervjupersoner en risk att frågorna prioriteras lägre. Att regeringen skapat ett särskilt organ ställer krav på att organet utför uppgifter enligt instruktionen och till exempel formulerar råd.

Ur ledamöternas synvinkel kan organets formella ställning göra att de lägger mer tid och engagemang på arbetet än de annars gjort. Det arvode som ledamöter i många organ erbjuds kan enligt vissa intervjupersoner också spela en viss roll för att de ska känna ansvar för att bidra i arbetet. Det finns även ledamöter som menar att det är en fördel att vara formellt utsedd till ledamot, eftersom det i praktiken gör att den egna arbetsgivaren gör det möjligt för ledamoten att delta i organets arbete. Detta jämfört med exempelvis andra former av samråd som myndigheter kan organisera.

Ytterligare syften förekommer

Några syften med de särskilda organen återfinns enstaka gånger i förarbetena till bildandet av organen i vår fallstudie. I ett fall uttrycks att det särskilda organet skapats för att myndigheter ska samverka, och därigenom förenkla för företag i en viss sektor. I ett fall framgår att det går relativt fort att skapa ett särskilt organ, jämfört med att starta en ny myndighet. I ett annat fall framgår att det särskilda organet ska sätta i gång och driva samverkan för en ny fråga, med sikte på att regeringen ska ompröva arbetet och formen inom några år.

För några av organen har det inte gått att på ett enkelt sätt hitta några regelrätta förarbeten till inrättandet av de särskilda organen. I några fall framgår syftet med själva *verksamheten*, utan något motiv till varför just ett särskilt organ behövs för att uppnå syftet.

¹⁰ Statskontoret 2004:9, Myndigheternas ledning och organisation – kartläggning och analys av Myndighetssverige.

De särskilda organen har många olika uppgifter

I arbetet med den här rapporten har vi också översiktligt kartlagt vilka arbetsuppgifter och funktioner som de 175 särskilda organen har (tabell 1).

Några av de vanligaste uppgifterna som organen utför är att fatta beslut om tillstånd, utbetalning av medel och främjande verksamheter. De fattar också ofta personalrelaterade beslut. Med andra ord kan särskilda organ användas till att utföra en stor del av alla de arbetsuppgifter som en myndighet kan ha. Men det finns också exempel på organ som i praktiken inte har någon annan funktion än att möta formella krav som EU ställer på Sverige.

Många av de särskilda organen har flera olika arbetsuppgifter, och förekommer då i flera av kategorierna. Några av organen förekommer däremot inte i någon av dessa kategorier. Vissa av de rådgivande organen har exempelvis inte mer specificerade uppgifter än att de ska ge råd åt myndighetens ledning. Några få organ har också väldigt specifika uppgifter, som inte riktigt täcks in av någon av kartläggningens kategorier.

Tabell 1. De särskilda organens funktioner och arbetsuppgifter.

Funktion/Arbetsuppgift	Antal organ	Varav rådgivande	Varav beslutsfattande
Tillståndsprövning, beslut om föreskrifter och allmänna råd m.m.	31	0	31
Utbetalning av medel	23	0	23
Främjande uppgifter	21	19	2
Personalärenden	12	5	7
Etisk rådgivning och beslut	10	4	6
Vetenskapliga råd	11	10	1
Bedömning av andra myndigheters beslut eller verksamhet	8	5	3
Möter EU-krav	6	3	3
Bedriver tillsyn	4	0	4
Totalt*:	175	76	99

*Summan av kolumnerna stämmer inte med totalsumman, eftersom vissa organ inkluderas i flera kategorier, och andra inte i någon.

En grupp organ fattar beslut om tillstånd, föreskrifter eller allmänna råd

En grupp av 24 beslutsfattande särskilda organ har till uppgift att fatta beslut om tillstånd inom olika verksamheter. Det kan finnas olika skäl till att beslut om tillstånd hanteras av särskilda organ, och inte genom den vanliga myndighetsverksamheten. Ett skäl som nämnts i våra intervjuer med myndighetsföreträdare när det gäller några av organen är att regeringen har bedömt att det skapar bättre förutsättningar för att tillståndsbesluten ska uppfattas som legitima, när en bredare krets av intressenter är delaktiga i att fatta besluten.

Ett exempel på särskilda organ inom denna kategori är miljöprövningsdelegationerna vid länsstyrelserna, som beslutar om tillstånd för miljöpåverkande verksamhet. Ett annat exempel är Bergsstaten, som bland annat beslutar om bearbetningskoncessioner och undersöknings-tillstånd. Även Jordbruksverkets regionala djurförsöksetiska nämnder ingår i denna grupp.

Ytterligare sju organ beslutar om föreskrifter, allmänna råd och liknande. Länsstyrelsernas vattendelegationer beslutar exempelvis om bindande åtgärdsplaner för vattenförvaltning.

Utbetalning av medel är en vanlig uppgift bland beslutsfattande organ

Ungefär vart fjärde beslutsfattande organ, 23 av 99, fattar beslut om att betala ut medel. Många av dessa organ betalar ut medel till forskning, till medier och kulturverksamhet, samt till civilsamhället. En gemensam nämnare för dessa verksamheter är att det där finns ett ideal om att stå fri från alltför mycket styrning. I den senaste forskningspolitiska propositionen uttrycks till exempel att ”det fria kunskapsökandet är en hörnsten i ett demokratiskt samhälle”¹¹. Medier, kultur- och religions-utövande är också verksamheter som är nära knutna till fri- och rättigheterna i grundlagen.

¹¹ Prop. 2020/21:60, *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*, s. 17.

Samtidigt som dessa verksamheter bör stå fria från påverkan så finns det en politisk vilja att stödja dessa aktiviteter med offentliga medel. Att låta särskilda organ som huvudsakligen har externa ledamöter besluta i stället för att handlägga ärendena som vanliga myndighetsbeslut har då bedömts vara en lämplig lösning.

Vid sidan av motiven om frihet från påverkan finns det också andra motiv till att organisera beslutsfattande om medel som särskilda beslutsorgan. Ett skäl som företrädare för flera myndigheter lyft fram är att det kan krävas specialistkompetens som myndigheten inte har för att bedöma ansökningar om medel. Ett annat skäl, som gäller just forskningsutlysningar, är att det skapar legitimitet om de som delar ut medel använder kollegial kompetens, på samma sätt som inom den akademiska världen i stort.

Inom Vetenskapsrådet finns i enlighet med myndighetens instruktion sju kommittéer, ämnesråd och råd, som är särskilda organ som beslutar om ansökningar om forskningsmedel inom olika ämnesområden. Till sin hjälp har dessa kommittéer och ämnesråd beredningsgrupper. Ledamöterna i kommittéerna och ämnesråden är själva aktiva forskare, liksom ledamöterna i beredningsgrupperna. Totalt är ungefär 1 000 forskare engagerade i de beslutande organen och deras beredningsgrupper. Även Formas forskningsråd beslutar om medel till forskningsprojekt, liksom två särskilda organ vid Skolforskningsinstitutet. Sammantaget fördelar de särskilda organ som har forskningsfinansiering som huvuduppgift ungefär 10 miljarder kronor, det mesta via Vetenskapsrådet.

Flera olika beslutsfattande organ har till uppgift att betala ut medel till medier och kulturverksamheter av olika slag. Det handlar bland annat om Mediestödsnämnden, som finns vid Myndigheten för press, radio och tv, samt Taltidningsnämnden vid Myndigheten för tillgängliga medier. Mediestödsnämnden fördelade år 2022 cirka 1,1 miljarder kronor till olika medieföretag. Taltidningsnämnden fördelar årligen ungefär 40 miljoner kronor till medier. Tre andra särskilda organ betalar ut medel till konstnärligt skapande. Det är Kulturbryggan och Styrelsen för Sveriges bildkonstnärskommitté vid Konstnärskommittén, och Dramatikerrådet vid Sveriges författarfond. Sammantaget betalar de ut ungefär 30 miljoner kronor.

Ett särskilt organ inom Myndigheten för stöd till trossamfund, Rådet för beslut om statsbidrag, betalar ut medel till religiösa samfund. Totalt fördelar detta råd cirka 90 miljoner kronor till olika trossamfund. Till Rådet för beslut om statsbidrag är också knutet ytterligare ett särskilt organ, som bland annat utser ledamöter till detta råd.

En del organ har främjande uppgifter

I arbetet med kartläggningen har Statskontoret kunnat konstatera att vissa särskilda organ arbetar med olika typer av *främjande* verksamhet. Som främjande definierar vi i detta sammanhang kommunikationsinsatser med syftet att upplysa eller förändra beteendet hos aktörer utanför myndigheten och organet i fråga. De flesta organ som har sådana främjande uppgifter räknas som rådgivande organ.

För några organ är de främjande uppgifterna den huvudsakliga uppgiften, eller åtminstone en väldigt stor del av uppgiften. Ett sådant exempel är två sammanlänkade organ inom Jordbruksverket – Nationell kommitté för skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål, samt ett kompetenscentrum för 3R-frågor. Dessa har till uppgift att främja alternativ till djurförsök inom forskning, samt att på andra sätt minska användningen av försöksdjur. Ett annat sådant exempel är Ekonomistyrningsverkets redovisningsråd, som ger råd till generaldirektören för att främja utvecklingen av god redovisningssed inom staten. Andra särskilda organ har främjande som en av flera uppgifter, exempelvis Swedacs marknadskontrollråd.

En grupp organ hanterar personalärenden och liknande

En grupp av särskilda organ har till uppgift att förbereda eller fatta beslut i ärenden som rör enskilda personers anställningar, utnämningar, antagningar och liknande. Några exempel är Tjänsteförslagsrådet inom Åklagarmyndigheten, Rådet för att utse ledamöter och ersättare inom Etikprövningsmyndigheten, samt Rådet för dansarutbildning inom Skolverket. Det finns även några nämnder och liknande som fattar beslut om disciplinära åtgärder.

Vissa organ gör etiska bedömningar

Några särskilda organ, både beslutsfattande och rådgivande, gör etiska bedömningar av olika slag. De flesta av dem finns inom Jordbruksverket och har hand om etikfrågor som rör djurförsök. Men även Migrations-

verket och Polismyndigheten har etiska råd. Migrationsverkets etiska råd ska bland annat ge ledningen och medarbetare stöd att göra etiska bedömningar om praktiska frågor, och hjälpa ledningen och medarbetare att kommunicera etiska aspekter till regeringen och andra beslutsfattare.

Flera särskilda organ är vetenskapliga råd

Flera myndigheter har särskilda organ som ska bidra med kunskap inom olika ämnesområden, inom vetenskapliga frågor och ge metodstöd till myndigheten. Exempel på myndigheter med sådana vetenskapliga råd är analys- och utvärderingsmyndigheter inom vissa sektorer, till exempel Tillväxtanalys och Trafikanalys. Vissa större myndigheter som har bredare arbetsuppgifter har också vetenskapliga råd, som Sida och Statistiska centralbyrån. Andra myndigheter, däribland Statskontoret, har vetenskapliga råd som är egeninitierade och därför inte räknas som särskilda organ.

Ett litet antal organ bedömer andra myndigheters beslut och förslag

Vissa särskilda organ bedömer andra myndigheters beslut och förslag. Ett exempel är Regelrådet, som är ett beslutsfattande organ inom Tillväxtverket. Regelrådets huvuduppgift är att bedöma konsekvensanalyser till statliga utredningar. Ett annat exempel är Finanspolitiska rådets särskilda råd.

Några organ möter EU-krav

Några av de särskilda organen uppfyller olika typer av krav som EU ställer på medlemsländerna. Vissa av dessa organ, som Finanspolitiska rådets särskilda råd, skulle antagligen fylla en funktion även om inte EU ställde detta krav. Men det finns exempel på särskilda organ med så begränsad verksamhet att de sannolikt inte skulle finnas om det inte fanns ett krav från EU.

Ett fåtal organ bedriver tillsyn

Ett litet antal myndigheter har särskilda organ som sysslar med tillsyn. Revisorsinspektionens tillsynsnämnd för revisorer är ett exempel på ett organ med tillsyn som huvuduppgift. Andra organ har tillsyn som en av flera olika arbetsuppgifter, som Bergsstaten.

Övriga uppgifter hos organen

Några få organ har olika typer av arbetsuppgifter som de är nästan ensam om. Två särskilda organ i Statskontorets sammanställning har exempelvis till uppgift att hantera överklaganden, och två organ driver för myndighetens räkning juridisk talan i rättsprocesser. Ett par organ delar ut priser, varav ett organ har det som huvuduppgift.

En fjärdedel av de särskilda organen hör till länsstyrelserna

Länsstyrelsernas delegationer utgör en särskild kategori av organ. Ungefär en fjärdedel av alla särskilda organ, 43 av 175, är sådana delegationer. Liksom länsstyrelserna i stort täcker delegationerna flera olika ämnesområden – vattenfrågor, miljöprövning, viltförvaltning, rennärning, kampsport och fjällfrågor. Alla dessa delegationer utom Fjälldelegationen räknas som beslutsfattande organ.

En aspekt som skiljer länsstyrelsernas delegationer från de flesta andra särskilda organ är att de är regionala och inte täcker hela landet, med undantag för Kampsportsdelegationen. Viltförvaltningsdelegationerna finns vid varje länsstyrelse, och de tre rennärlingsdelegationerna täcker också var sitt län. De övriga delegationerna har en annan geografisk indelning och täcker mer än ett län.

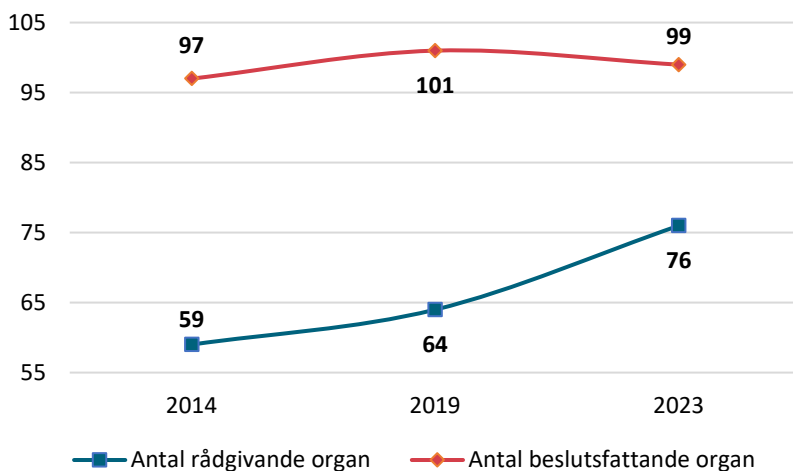
I de flesta fallen finns det alltså flera delegationer med samma arbetsuppgifter och som styrs av samma förordningar, men med ansvar över olika geografiska områden. I vår studie har vi inte haft möjlighet att studera fler än två länsstyrelser. Vi har ändå kunnat konstatera att det finns tolkningsutrymme och möjligheter till anpassningar utifrån de regionala förutsättningar som gäller, trots att delegationerna styrs av samma förordningar och regelverk.

Rådgivande organ ger inte bara råd

Tidigare utredningar av särskilda organ har i huvudsak handlat om beslutsfattande organ. I vår studie har vi också kartlagt de rådgivande organen.

Vi kan konstatera, att antalet rådgivande organ har ökat de senaste åren. 2014 fanns det 59 sådana organ, medan vi i vår sammanställning från 2023 räknar till 76 rådgivande särskilda organ i myndigheternas instruktioner.

Figur 1. Utvecklingen av antalet rådgivande och beslutsfattande organ.



Statskontorets kartläggning (2023), Statsförvaltningen i korthet (2019), Statskontoret (2014:4).

Många av de rådgivande organen har till uppgift att ge råd till myndighetens ledning och personal. Det kan gälla råd i specifika sakfrågor, där det behövs extern kompetens, som i Punktskriftnämnden vid Myndigheten för tillgängliga medel. Det kan också gälla rådgivning inom bredare områden, som myndigheternas vetenskapliga råd.

Men genom vår kartläggning har vi sett att de särskilda organ som klassificeras som rådgivande har många olika sorters arbetsuppgifter, det vill säga inte bara att ge råd till myndigheten.

Vår kartläggning visar att ett relativt stort antal av de rådgivande organen, 19 stycken, har främjande uppgifter, alltså uppgifter som per definition riktar sig till aktörer utanför myndigheten. En liten grupp, 5 rådgivande organ, har också som uppgift att bedöma andra myndigheters beslut eller verksamhet. Ett exempel är det vetenskapliga rådet som är knutet till Konjunkturinstitutets miljöekonomiska verksamhet, som ska medverka till analysen av den ekonomiska politikens effekter på riksdagens mål för miljö kvalitet.

Dessutom har vi konstaterat att många särskilda organ som räknas som rådgivande fungerar som forum för samverkan mellan olika myndigheter, eller mellan en myndighet och andra offentliga aktörer. I några fall är samverkan själva huvudsyftet med det rådgivande organet. I våra fallstudier av nio myndigheters särskilda organ återfinns tre rådgivande organ med samverkan med andra myndigheter och liknande som huvudsyfte (av femton rådgivande organ totalt).

Statskontoret kan också konstatera att ett litet antal rådgivande organ har en så omfattande verksamhet att de påminner om mindre myndigheter. Dessa organ har en mestadels utåtriktad verksamhet. De har fasta kansliresurser motsvarande 5–10 heltidsanställda och en öronmärkt finansiering. Vi har också sett exempel på hur regeringen kan ge sådana organ uppdrag. Formellt ställs uppdragen till myndigheten, men det indikeras att det är det särskilda organet som ska utföra uppdraget. Till skillnad från de beslutsfattande organ som har en verksamhet av motsvarande omfattning, styrs dessa rådgivande organ inte av någon förordning.

De rådgivande organ med detta arbetssätt som vi sett i arbetet med rapporten är relativt nystartade, från den senaste tioårsperioden. Vi kan konstatera att detta sätt att organisera verksamheten avviker från den svenska förvaltningsmodellen, på så sätt att det i praktiken låter regeringen detaljstyra en viss del av myndighetens verksamhet. Samtidigt har fortfarande myndighetsledningen ansvaret för organets verksamhet.

Särskilda organ förekommer inom nästan alla politikområden

För att undersöka om särskilda organ är mer eller mindre vanliga på olika områden har vi fördelat dem utifrån vilka departement de hör till. Se tabell 2.

Tabell 2. De särskilda organen fördelade på de departement som respektive myndighet hör till.

Departement	Beslutsfattande organ	Rådgivande organ	Totalt
Arbetsmarknadsdepartementet	0	5	5
Finansdepartementet	49/7*	10/9*	59/16*
Försvarsdepartementet	4	4	8
Justitiedepartementet	5	13	18
Klimat- och näringslivsdepartementet	9	10	19
Kulturdepartementet	6	9	15
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet	2	4	6
Socialdepartementet	5	3	8
Utbildningsdepartementet	19	9	28
Utrikesdepartementet	0	9	9
Totalt	99/57*	76/75*	175/132*

*Med respektive utan organen vid länsstyrelserna.

Generellt kan vi konstatera att det finns rådgivande organ hos myndigheter som hör till samtliga departement, och beslutsfattande hos myndigheter som hör till åtta av tio departement. Men skillnaden i antalet organ är stor, och en fråga är om det går att se några rimliga mönster i hur vanligt det är med särskilda organ vid olika departement. I ett par fall finns det praktiska eller principiella skäl som åtminstone delvis förklarar förekomsten.

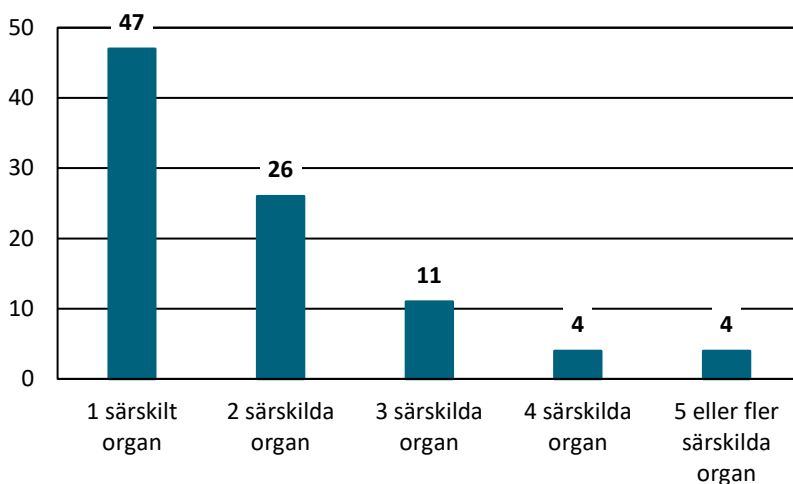
En orsak är att länsstyrelserna har många särskilda organ, vilket medför att antalet organ under Finansdepartementet blir stort. I genomsnitt har var och en av de 21 länsstyrelserna två särskilda organ. Motsvarande antal för samtliga myndigheter under regeringen är 0,5.

På två områden finns det principiella skäl som begränsar hur många särskilda organ det finns. Det ena är Justitiedepartementet, dit domstolarna hör. De har inga särskilda organ, eftersom sådana skulle uppfattas som en inskränkning av deras självständighet. Trots det finns det relativt många särskilda organ bland departementets myndigheter. Förklaringen är att där också finns flera förvaltningsmyndigheter som har särskilda organ. Det gäller inte minst Polismyndigheten med sina nio organ.

Motsvarande resonemang gäller för Utbildningsdepartementet, som bland annat omfattar universiteten och högskolorna. År 2010 beslutade riksdagen att universiteten och högskolorna bör vara fria att utforma sina interna organisationer på det sätt som passar deras förutsättningar och behov. Tidigare bestämmelser om bland annat särskilda organ skulle därför upphöra att gälla.¹² Åren därefter avvecklades eller omorganiserades de organ som hade funnits.

En praktisk förklaring till att det finns få organ på ett område kan vara att det helt enkelt finns få myndigheter där. Som vi har sett så finns det visserligen myndigheter med ett stort antal särskilda organ, men de hör till undantagen. I de allra flesta fall finns bara ett eller ett par organ på en myndighet. Se figur 2.

Figur 2. Antal särskilda organ som myndigheterna har.



På övriga politikområden är det svårt att se några särskilda skäl till att det finns relativt många eller få organ. Det skulle kunna vara så att många myndigheter inom ett område också innebär många organ. Men, den tanken får svagt stöd, i vart fall vid en grov kontroll. Det är inte heller självklart om, och i så fall hur, myndigheternas storlek påverkar antalet

¹² Prop. 2009/10:149, *En akademi i tiden: ökad frihet för universitet och högskolor*.

organ. En liten myndighet kan ha svårt att tillhandahålla kansliresurser till ett särskilt organ, men samtidigt ha särskilt stor nytta av den kompetens som organet kan bidra med.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att särskilda organ återfinns inom nästan alla politikområden, och att det är svårt att utläsa att de skulle vara vanligare inom vissa politikområden än andra. Denna bild bekräftades också när vi analyserade antalet särskilda organ enligt COFOG, som är en klassificering av myndigheter utifrån verksamhet.¹³

¹³ I bilaga 4 finns motsvarande indelning, i Cofog-områden.

3 Regeringen utövar en begränsad styrning över de särskilda organen

Vår studie visar att regeringen utövar en begränsad styrning av de särskilda organen. Myndigheternas instruktioner är det centrala styrinstrumentet för regeringen i styrningen av organen och därtill eventuellt lagar och förordningar. Regleringen i myndighetens instruktion är i flera av våra fall den enda styrningen av organet.

Hur detaljerat regeringen styr vad organet har för uppgift påverkar organets handlingsutrymme. För flertalet av våra studerade fall är styrningen av uppgifterna i myndigheternas instruktion övergripande formulerad. I ungefär hälften av fallen styr regeringen vilka som är ledamöter, och ofta också vem som är ordförande. Det är vanligare att regeringen utövar ett inflytande över sammansättningen i beslutsfattande organ, jämfört med rådgivande organ.

Regeringen har ytterligare möjligheter att styra organen, såsom finansiering och uppföljning. Enligt vår fallstudie används dessa möjligheter till styrning mer sparsamt än styrningen av uppgifter och sammansättningen av ledamöter. Enstaka iakttagelser visar att organen oftast inte berörs i den årliga myndighetsdialogen mellan regeringen och myndighetsledningen.

Det varierar hur detaljerat regeringen styr uppgifterna

Vår fallstudie visar att regeringen i de flesta fall styr organet genom att kortfattat beskriva dess uppgift och ansvarsområde i myndighetens instruktion.

Vi har i våra fallstudier sett att det varierar hur detaljerat regeringen styr organens uppgifter och ansvarsområden. Vi har funnit exempel på att regeringen i myndighetens instruktion bara styr att organet ska finnas vid myndigheten, utan att ange någon uppgift eller ansvarsområde för organet. Så ser det exempelvis ut för de rådgivande nämnderna vid

Strålsäkerhetsmyndigheten.¹⁴ Det är vanligt bland våra fallstudier att uppgifterna är formulerade på ett övergripande sätt. Det förekommer också att organens uppgift specificeras i några punkter. Så är det exempelvis för Nationella rådet för specialiseringstjänstgöring vid Socialstyrelsen, där det av Socialstyrelsens instruktion framgår att rådet:

ska bidra till en god planering av vårdens kompetensförsörjning genom att 1. göra samlade bedömningar av kompetensförsörjningsbehoven baserade på tillgängliga kunskapsunderlag och tillgängliggöra sammanställningar av kunskapsunderlag, 2. stödja beslutsfattare och andra berörda aktörer på nationell och regional nivå i frågor av betydelse för kompetensförsörjningen när det gäller hälso- och sjukvårdspersonal, 3. åstadkomma samverkan mellan och föra dialog med berörda aktörer, och 4. stödja de sjukvårdsregionala råden.¹⁵

På motsvarande sätt har Taltidningsnämnden vid Myndigheten för tillgängliga medier ett antal preciserade uppgifter som listas i myndighetens instruktion. För Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor är de ärenden som rådet ska fatta beslut om uppräknade.¹⁶

Vi ser inte några tydliga skillnader i hur omfattande uppgiftsbeskrivningarna är för organen bland våra fall utifrån om de är rådgivande eller beslutsfattande. Uppgifterna för de beslutsfattande organen bedömer vi som något konkretare. Vi ser inte några andra tydliga mönster i beskrivningen av uppdragen kopplat till vad organen gör eller organets sammansättning.

¹⁴ Nämnden för forskningsfrågor, Nämnden för frågor om radioaktivt avfall och använt kärnbränsle (Avfallsnämnden) och Nämnden för frågor om reaktorsäkerhet (Reaktorsäkerhetsnämnden).

¹⁵ 16 §, förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

¹⁶ 10 §, förordning (2010:769) med instruktion för Myndigheten för tillgängliga medier.

Organen kan också omfattas av lagar eller förordningar som styr deras verksamhet eller uppgifter, utöver myndighetens egen instruktion. Det är vanligare bland beslutsfattande än bland rådgivande organ att de omfattas av en sådan lag eller förordning.

Tolkningsutrymmet ger myndigheten och organet en möjlighet att själva närmare utforma uppgiften och rollen

Intervjuerna inom vår fallstudie visar att myndighetsinstruktionerna ger ramarna för organets verksamhet. Hur specifikt uppgiften är formulerad kan påverka hur stort handlingsutrymme myndigheten har när den ska genomföra uppgiften. En övergripande beskrivning av uppdraget kan ge möjlighet för myndigheten, i dialog med organet, att tolka och specificera organets uppgift och roll utifrån de olika behov de ser och det sammanhang som organet befinner sig i.

Exempelvis har Fjälldelegationen ett relativt stort tolkningsutrymme inom sitt uppdrag ”samverkan i frågor som särskilt rör fjällområdet”. Enligt Länsstyrelsernas instruktion ska ”arbetsområdet ... vara fjällfrågor med inriktning mot en hållbar utveckling i landets fjällområden”.¹⁷

I våra samtal med tjänstemän i Regeringskansliet har vi funnit exempel på att det finns förväntningar på att myndighetens ledning och organet ska ha en närmare dialog i det fall organet ska vara rådgivande och stödjande till ledningen. Bland våra fallstudier finns också exempel på att organets uppgift och roll har justerats och förtydligats över tid, i samverkan med ledningen och kanslistödspersonalen hos myndigheten.

Risk att syftet med organet inte nås om det lämnas för mycket ifred

Om beskrivningen av uppgifterna i instruktionen ger för liten vägledning för organet finns det i princip en risk att organet skulle kunna ta på sig en något annorlunda uppgift än vad regeringen tänkte när den skapade organet. Men vi har bland våra fall inte funnit något exempel på att det är så i praktiken. Om det skulle uppstå en sådan situation bedömer vi att det finns en risk att det kan pågå en längre tid. Våra iakttagelser tyder nämligen på att de särskilda organen inte alltid tas upp i myndighetsdialogen mellan Regeringskansliet och myndighetens ledning.

¹⁷ 19 §, förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

Regeringen styr för ungefär hälften av organen vem som är ledamot

Antalet ledamöter i de särskilda organen varierar. Det förekommer exempel på särskilda organ som består av en enda person, och särskilda organ med 50 ledamöter.¹⁸ De flesta organ har mellan 4 och 14 ledamöter.

Vår kartläggning visar att regeringen utser ledamöter för ungefär hälften av organen, i 82 av 175 fall. I ungefär lika många särskilda organ, 80 av de 175, väljer myndigheterna själva ledamöter. I några få fall utser regeringen några av ledamöterna medan myndigheten utser några.

I vissa fall styr också regeringen längden på ledamöternas förordnande och könsfördelningen bland ledamöter.

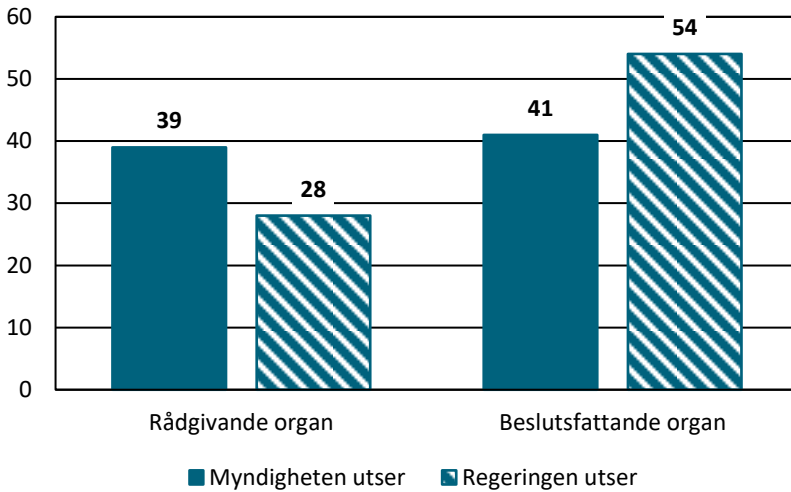
Regeringen styr sammansättningen i de beslutsfattande organen mer än i de rådgivande

Det är vanligare att regeringen utser ledamöterna i de organ som är beslutsfattande och vanligare att myndigheten utser ledamöter i de rådgivande organen. I nästan alla fall där myndigheten utser ledamöter, 39 av 41 beslutsfattande organ, anger regeringen i instruktionen eller i någon annan förordning vilka kompetenser eller intressen som ska finnas representerade bland ledamöterna. Detta innebär att regeringen för nästan alla beslutsfattande organ utser ledamöter eller styr vilka kompetenser eller intressen som ska finnas representerade.

Bland de rådgivande organen är det däremot vanligare att myndigheten utser ledamöter än att regeringen gör det. I 40 av de rådgivande organen utser myndigheten ledamöterna, och i 28 fall är det regeringen som gör det.

¹⁸ I detta stycke avses ordinarie ledamöter, exklusive ordförande och ersättare. Vissa organ med många ledamöter är uppdelade i flera olika nämnder eller liknande.

Figur 3. I vilken utsträckning regeringen eller myndigheten utser ledamöterna i de särskilda organen.



Det finns några organ där någon annan än regeringen eller myndigheten utser ledamöter, såsom för Vetenskapsrådets ämnesråd. För dessa är det elektorater valda av lärosäten som utnämner ledamöterna.

Ett exempel på hur regeringen kan styra sammansättningen av kompetens återfinns i fallet med de regionala djurförsöksetiska nämnderna vid Jordbruksverket. För dem framgår det att det i nämnderna ska:

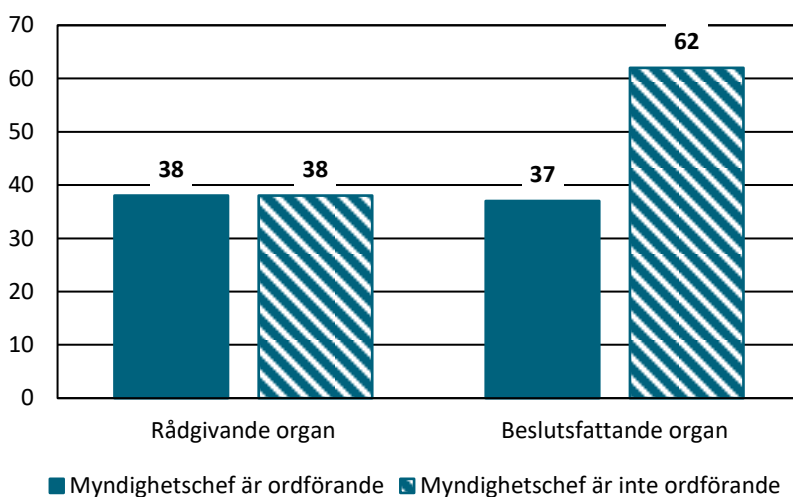
ingå en ordförande och en eller flera vice ordförande samt lekmän, forskare och representanter för personal som har hand om försöksdjur. Jordbruksverket utser ordförande och vice ordförande, som ska vara opartiska och vara eller ha varit ordinarie domare. Av övriga ledamöter i den regionala djurförsöksetiska nämnden ska hälften vara lekmän. Bland lekmännen ska färre än hälften vara representanter för djurskyddsorganisationer.¹⁹

¹⁹ 14 §, Djurskyddsförordningen (2019:66).

Vanligare att myndighetschefen är ordförande i rådgivande organ än i beslutsfattande

Det är betydligt vanligare att myndighetschefen är ordförande i de rådgivande organen än i de beslutsfattande organen. Medan myndighetschefen är ordförande i hälften av de rådgivande organen, är hen ordförande bara i ungefär en tredjedel av de beslutsfattande organen. Av dessa 37 beslutsfattande organ där myndighetschefen är ordförande är 29 delegationer vid länsstyrelserna. Med andra ord är det relativt ovanligt utanför länsstyrelserna att myndighetschefen är ordförande för ett beslutsfattande organ.

Figur 4. Myndighetschefen är ordförande eller inte i de särskilda organen.



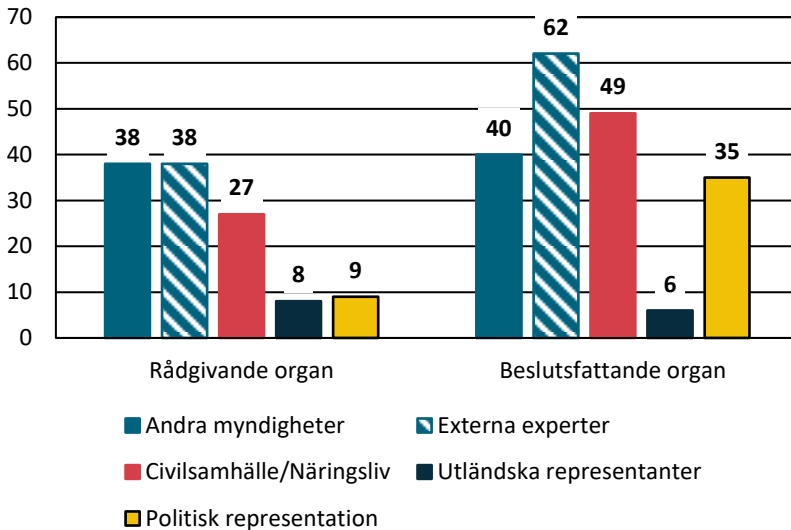
I de flesta fall där myndighetschefen är ordförande i ett särskilt organ har regeringen reglerat detta i instruktionen.

Det förekommer att regeringen i stället för att utse en specifik ordförande reglerat att det särskilda organet inom sig ska utse en ordförande bland ledamöterna. För flera särskilda organ har regeringen reglerat att ordförande ska ha en viss kompetens, exempelvis domarkompetens.

Ledamöter representerar kompetens och intressen

Ledamöterna i de särskilda organen kan vara externa experter, företrädare för andra myndigheter, eller representanter för civilsamhället eller näringslivet.

Figur 5. Antal rådgivande och beslutsfattande organ med olika intressen, experter och representanter i organen.



Flera myndighetsföreträdare i våra fallstudier lyfter fram att de särskilda organen är viktiga för att tillföra expertis som inte finns internt i myndigheten. Cirka 100 av 175 organ har ledamöter som är utnämnda för att de har en expertkompetens. Dessa externa experter är ofta forskare, men de kan också vara andra personer med specialistkompetens. Forskare vid universitet och högskola har vi räknat som experter, om det inte tydligt framgår att de representerar sina forskningsinstitutioner.

Kartläggningen visar att ett stort antal särskilda organ, 78 stycken, har ledamöter som representerar andra myndigheter, antingen i form av myndighetens chef eller någon annan från myndigheten.

Nästan lika vanligt är det att organen har representanter för civilsamhället eller näringslivet, eller båda. Detta gäller 76 av organen. Inom denna grupp av ledamöter är variationen stor. I många fall handlar det om att

olika typer av ideella organisationer har representanter i de särskilda organen. Några exempel är patient- och brukarorganisationer, miljöorganisationer och djurrättsorganisationer. I några organ är företag eller branschorganisationer representerade.

I vissa organ möts olika intressen

Representanterna för civilsamhället och näringslivet har, enligt våra intervjuer, ofta en uttalad roll att representera sitt intresse. I flera fall är representanter för motstridiga intressen ledamöter i samma särskilda organ. Ett sådant exempel är viltförvaltningsdelegationerna, där ledamöter bland annat representerar skogsnäringen, naturvården och jägarna. Myndighetsföreträdare har lyft fram detta som en viktig poäng med dessa organ. Med andra ord kan olika intressen få möta varandra inom organen, och i bästa fall nå fram till kompromisser som av de olika parterna kan accepteras som legitima, på ett sätt som skulle vara svårt att åstadkomma genom den vanliga ärendehandläggningen vid myndigheten.

Det är vanligare bland de beslutsfattande organen än vid de rådgivande organen att företrädare för civilsamhället eller näringslivet deltar.

I 49 av 99 beslutsfattande organ finns sådana representanter, att jämföra med i 27 av 76 rådgivande.

Vissa organ har politiska företrädare som ledamöter

I 44 särskilda organ finns det ledamöter som är politiska företrädare, varav 29 är delegationer vid länsstyrelserna. Politiska ledamöter förekommer både bland de rådgivande och bland de beslutsfattande organen. Skälen till att ha politiska företrädare i ett särskilt organ kan handla om att dessa ledamöter ska representera allmänhetens intresse i frågan. Ett sådant exempel är Exportkontrollrådet som finns vid Inspektionen för strategiska produkter, där samtliga riksdagspartier är representerade för att de ska kunna samråda i frågor som rör export av krigsmaterial och av produkter med dubbla användningsområden.

När regeringen utser ledamöter kan det ge legitimitet och status till organet

Vår fallstudie har visat att det för såväl rådgivande som beslutsfattande organ kan ge legitimitet och status att regeringen utser ledamöter. Samtidigt har vi i enstaka intervjuer hört åsikten att när det gäller

rådgivande organ kan organet bli mer anpassat efter myndighetens behov om myndigheten själv kan utse ledamöter. Det kan ge myndighetens ledning möjlighet att tillgodose den kompetens som den ser att myndigheten behöver.

Våra fallstudier visar också exempel på att ledamöter med höga befattningar kan ge tyngd och legitimitet till organet. Samtidigt finns en farhåga och ett enstaka exempel på att det kan innebära att den som utses på grund av sin position kan riskera att ha sämre möjligheter att delta aktivt vid alla möten, på grund av att hen också har många andra uppgifter.

När regeringen styr antalet ledamöter kan det begränsa möjligheten att anpassa organet till verksamhetens behov

Regeringen har valt olika sätt att reglera hur många ledamöter som ska finnas vid ett särskilt organ. Det finns exempel på reglering av det exakta antalet, av ett maxantal och av ett minimiantal, men det förekommer också att regeringen inte alls reglerar antalet ledamöter.

När regeringen styr genom att ange ett högsta antal ledamöter kan det begränsa myndighetens möjlighet att anpassa organet efter verksamhetens behov och över tid. Våra intervjuer har visat på enstaka exempel att organet skulle kunna användas mer flexibelt när myndighetsledningen behöver en särskild kompetens under en viss period. Det kan gälla både rådgivande och beslutsfattande organ. Regeringen skulle vid behov kunna ändra en instruktion när sådana behov uppstår, men att ändra en instruktion kan i vissa fall också vara tidskrävande.

När regeringen styr vad det högsta antalet ledamöter ska vara så finns det också en ekonomisk aspekt, eftersom det finns kostnader för varje ledamot i form av arvoden.

Regeringen styr i vissa fall ansvarsfördelningen mellan organet och myndigheten

Regeringen styr i vissa av de fall vi studerat ansvarsfördelningen mellan organet och myndigheten i myndighetens instruktion. Bland våra fall förekommer det särskilt för de beslutsfattande organen.

Vi kan notera att formuleringarna kring organens *ansvar för besluten* är något olika. Ibland står att organet är ansvarigt för sina beslut, och i ett fall att det är ansvarigt för sina beslut *inför regeringen*. I Vetenskapsrådets instruktion står det i stället för ansvarar att organen, så kallade kommittéer och råd, "svarar för sina beslut och sin verksamhet inför Vetenskapsrådet".²⁰

Länsstyrelsernas delegationer "ansvarar för sina beslut samt ansvarar för sin verksamhet inför Landshövdingen".²¹ På liknande sätt står det att Nämnden för nationell högspecialiserad vård och Rådet för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor vid Socialstyrelsen ansvarar för sina beslut. För sin verksamhet ansvarar organen inför myndighetens ledning.²²

För Delegationen för cirkulär ekonomi regleras att delegationen ansvarar för sina beslut inför regeringen och att delegationen ansvarar för sin verksamhet i övrigt inför myndighetschefen.²³ Det står också i myndighetens instruktion att delegationen är *rådgivande till regeringen*, till skillnad från övriga fall, där det i instruktionen står att de är rådgivande eller rådgivande till myndigheten.²⁴ För några organ står det inte uttryckt att de ska vara rådgivande, även fast de beskrivs ha den funktionen. Så är fallet när det gäller de rådgivande organen vid Strålsäkerhetsmyndigheten.

Våra iakttagelser från fallstudierna antyder att det för de flesta av de beslutsfattande organen så regleras ansvarsfördelningen i myndighetens instruktion. I en studie från Statskontoret från 2014 framgick att för en tredjedel av de beslutsfattande organen fanns reglerat att de självständigt ansvarar för sina beslut.²⁵ Det antyder att för fler beslutsorgan har ansvaret förtydligats i instruktionerna, men att det samtidigt kan finnas oklarheter på grund av att formuleringarna kan vara olika.

²⁰ 9 §, förordning (2009:975) med instruktion för Vetenskapsrådet.

²¹ 20 §, förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

²² 18 a §, Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

²³ 13 §, Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

²⁴ 11 §, Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

²⁵ Statskontoret 2014:4, *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*, s. 55.

Våra intervjuer med myndighets- och departementsföreträdare inom fallstudierna har visat att det inte alltid är tydligt inför vem som organet ansvarar för sin verksamhet, det vill säga om det är inför myndigheten eller inför regeringen.

Den finansiella styrningen är begränsad

Den finansiella styrningen är för de flesta av de särskilda organen i vår fallstudie begränsad. Vi har i våra fallstudier sett att det är ovanligt att regeringen specificerar hur mycket kanslistödsresurser som organet får tillgång till. Men regeringen styr indirekt storleken på organet genom de uppgifter som organet får, genom antalet ledamöter och hur dessa ska tillsättas och, i vissa fall, hur mycket medel som organet hanterar. Det förekommer att regeringen i regleringsbrevet till myndigheten styr hur mycket forskningsmedel organet ska hantera och till vilket ändamål.

Samtidigt så styr sällan regeringen hur mycket av förvaltningsanslaget som ska användas till en viss verksamhet. I några av de fall vi studerat styr regeringen att myndigheten ifråga ska se till att organet har de resurser det behöver för att genomföra sin verksamhet. I ett av fallen har regeringen för budgetåret 2023 och tidigare styrt att minst 15 miljoner kronor bör användas till arbete inom Jordbruksverkets kompetenscentrum för 3R-frågor.²⁶ I ett annat fall styr regeringen att Delegationen för cirkulär ekonomi ska disponera 5 miljoner kronor för kostnader för delegationen.²⁷

Utöver denna finansiering så får ordföranden i organen ersättning enligt särskilt beslut av regeringen och ledamöter i organen får ersättning per sammanträde.²⁸ Vår bedömning är att särskilda organ i och med denna finansiering är relativt billiga i drift jämfört med att ha personal anställd, eller jämfört med att tillgodose ett kompetensbehov genom konsultinsatser.

²⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens jordbruksverk, Anslagspost 1 *Förvaltningsanslag* på anslag 1:8 *Statens jordbruksverk*.

²⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Naturvårdsverket, Anslagspost 9 *Delegationen för cirkulär ekonomi* på anslag 1:2 *Miljöövervakning m.m.*

²⁸ Förordning (1992:1299) om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd m.m. Hur mycket ersättning som ledamöter får beror på hur organet kategoriserats (A–E).

Begränsad uppföljning av organen

Regeringen har sedan flera år tillbaka strävat mot att huvudsakligen styra myndigheterna med hjälp av deras instruktioner. Regeringen har också angett att som regel ska en årlig myndighetsdialog genomföras, det vill säga en strukturerad genomgång av myndighetens resultat och verksamhet där myndighetens ledning och företrädare för regeringen deltar.²⁹ Om regeringen anser att det behövs används regleringsbrev för att ange ytterligare styrning eller för att ställa krav på olika redovisningar eller uppföljningsinformation.

För två av våra fall finns instruktionsenliga uppgifter att varje år redovisa vad det särskilda organet genomför. Socialstyrelsen ska redovisa vad Nationella vårdkompetensrådet vidtagit för åtgärder och aktiviteter till Regeringskansliet.³⁰ I Naturvårdsverkets instruktion anges att Delegationen för cirkulär ekonomi varje år ska lämna en skriftlig rapport om sin verksamhet till regeringen.³¹

Inget av våra fall har i regleringsbrev för 2023 något specifika krav på återrapportering om organens verksamhet eller resultat. Men det finns ett exempel på att regeringen vill ha en redovisning av en verksamhet som organet är med och bidrar till. Detta gäller Delegationen för cirkulär ekonomi vid Naturvårdsverket. Inom ramen för sitt arbete med att verka för samhällets omställning till en cirkulär ekonomi ska Naturvårdsverket särskilt redovisa hur myndigheten bidragit till att andra myndigheter och aktörer ökar takten i denna omställning.³² Här nämns inte det särskilda organet direkt, men däremot verksamheten som det bidrar till.

Något fler än hälften av organen i fallstudien redovisar resultat

Våra fallstudier visar att majoriteten av organen tas upp i myndighetens årsredovisning på något sätt. I de flesta fall redovisas någon form av aktivitet. En aktivitet som myndigheterna ofta redovisar är antalet möten.

²⁹ Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 111–112.

³⁰ 15 a §, förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

³¹ 12 §, förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

³² Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Naturvårdsverket.

För lite mer än hälften av organen redovisar myndigheten något resultat. De resultat som myndigheterna tar upp i sina årsredovisningar beror på organets uppgifter. Det kan vara olika prestationer, som exempelvis utbetalat stöd till forskning, ärendehandläggning, rådgivning, riktlinjer eller forskningsöversikter. I några enstaka fall redovisar myndigheterna också exempel på beskrivningar av effekter av prestationerna, exempelvis systematisk samordning av olika intressen, samverkan mellan aktörer eller att arbetet stödjer utvecklingen mot en hållbar matproduktion. I flera fall beskriver myndigheterna också olika utvecklingsarbeten som har att göra med organens interna processer. I cirka en tredjedel av våra fall redovisar myndigheterna någon form av kostnader för organets verksamhet eller prestationer.

4 Det särskilda organet i förhållande till den övriga myndigheten

Vår fallstudie visar att myndigheterna oftast kan hantera de risker med särskilda organ som tidigare utredningar pekat på (se kapitel 1, sid 15). En av dessa risker är att myndigheter prioriterar särskilda organ lägre än annan verksamhet när de fördelar resurser. Vi uppfattar att de flesta organen i vår studie får tillräckligt kanslistöd, men det finns även exempel där stödet inte är tillräckligt omfattande eller anpassat för organets behov.

En annan risk som tidigare studier identifierat är att myndigheter kan försöka begränsa organens självständiga beslutsfattande, i de fall besluten kan påverka myndigheten negativt. I vår studie har vi inte fått några indikationer på att myndigheterna har försökt begränsa organens självständiga beslutsfattande. Myndigheterna i vår studie kan även hantera eventuella rollkonflikter när medarbetare bereder beslut för ett organ och samtidigt utför uppgifter i den övriga verksamheten.

Ytterligare en risk som tidigare utredningar nämnt är att särskilda organ kan bidra till att myndigheterna blir oöverskådliga och svåra att styra för myndighetsledningen, om myndigheten har många organ eller om de har olika befogenheter och beslutsrätt. Utifrån vår fallstudie bedömer vi att ett stort antal särskilda organ inte i sig behöver innebära en ökad risk för att myndigheterna eller deras verksamhet blir oöverskådliga. Däremot kan en myndighets organisation bli oöverskådlig om dess särskilda organ har olika befogenheter och beslutanderätt.

Samtidigt som vår fallstudie indikerar att myndigheter oftast kan hantera riskerna med särskilda organ, ser vi att dessa risker fortfarande kan innebära utmaningar. Statskontoret bedömer därför att riskerna är relevanta för regeringen att ta hänsyn till om den överväger att inrätta nya särskilda organ, vid omprövningar av organen och i styrningen av de befintliga organen.

Organens kansliresurser varierar i omfattning och utformning

En av de risker som tidigare utredningar pekat på är, som nämnts ovan, att myndigheter prioriterar ett särskilt organs verksamhet lägre än myndighetens övriga verksamhet när de fördelar resurser. I vår fallstudie uppfattar de flesta intervjupersoner att myndigheterna tillhandahåller tillräckligt kanslistöd för organen och att det är av god kvalitet. Men det finns även exempel där intervjupersonerna tycker att det kanslistöd organet får är otillräckligt eller håller för låg kvalitet.

Det varierar om myndigheterna redovisar kostnader för organen

Våra fallstudier visar att det är ovanligt att regeringen preciserar hur mycket resurser för kanslistöd som organet ska få tillgång till (se kapitel 3, sid 47). I många fall anger instruktionen bara att myndighetens ledning ansvarar för att organet tilldelas medel och resurser för sin verksamhet.

Bland våra fallstudier varierar det om myndigheterna redovisar kostnaderna för de särskilda organens verksamhet, men det är vanligast att de inte gör det (se kapitel 3, sid 48). Vi har genom våra intervjuer i fallstudierna fått information om hur många av myndighetens medarbetare som utför kansliuppgifter åt organen och grova uppskattningar av hur stor del av deras arbetstid som arbetet utgör. Uppskattningarna visar att det varierar stort hur stora personalresurser som används för organens kanslistöd. För vissa organ handlar det om ett tiotal heltidstjänster, men för många organ handlar det bara om en liten del av en persons tjänst.

Det varierar både hur mycket kanslistöd organen får och hur det är organiserat

Den kartläggning som vi redovisade i kapitel 2 visar att det varierar mycket vad de särskilda organen har för uppgifter och verksamhet. Denna variation återspeglas också i hur mycket kansliresurser organen använder sig av, vilka uppgifter kanslipersonalen har och hur kanslifunktionen är organiserad.

Särskilda organ med begränsade uppgifter behöver i regel inte en separat kanslifunktion med medarbetare som bara arbetar för organet. I stället är det vanligt att en eller flera medarbetare lägger en viss andel av sin

arbetstid på uppgifter som rör organet. Uppgifterna kan handla om att organisera och ta fram underlag inför möten och dokumentera de synpunkter och förslag som organen framför.

Samtidigt finns det organ som har uppgifter som kräver mer resurser och som har fasta kanslifunktioner med medarbetare som enbart eller nästan enbart arbetar för organet. I vår fallstudie finns exempelvis Nationella vårddkompetensrådet vid Socialstyrelsen, som har en kanslifunktion med cirka tio medarbetare som endast arbetar för organet. Ett exempel bland våra fall på en ovanlig konstruktion är det särskilda organet 3R-centrum vid Jordbruksverket, som i praktiken fungerar som ett kansli till ett annat särskilt organ, Nationella kommittén för skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål. Både kommittén och 3R-centrum har uppgifter av främjande karaktär. De medarbetare som arbetar vid 3R-centrum har i regel bara uppgifter inom organet. Ett annat exempel är det särskilda organet Bergsstaten vid Sveriges geologiska undersökning, som Statskontoret tidigare har analyserat. Det är organiserat som en separat enhet inom myndigheten och har medarbetare som endast arbetar med uppgifter inom Bergsstaten.³³

Vi har i vår fallstudie även sett exempel på organ som har uppgifter som kräver relativt mycket resurser, men där det mesta av arbetet utförs av ordföranden och ledamöterna själva. Ett sådant exempel är de regionala djurförsöksetiska nämnderna vid Jordbruksverket. De har inga kansliresurser, utöver sekreterare som har begränsade uppgifter i samband med möten. I stället bereds ärendena i respektive nämnd i beredningsgrupper som består av utvalda ledamöter med expertkompetens. Detta innebär att ledamöterna har omfattande arbetsuppgifter. De arvoderas också till viss del för beredningsuppgifterna, utöver det arvode de får för nämndernas sammanträden. De regionala nämnderna finansieras av avgifter för de ansökningar om djurförsök som de fattar beslut om.

Utöver kanslistödet förekommer det i många av våra fall att andra medarbetare vid myndigheten gör enstaka insatser för organen. Det kan till exempel vara att som expert ge information om en specifik fråga vid organets möten.

³³ Statskontoret 2023:1. *Myndighetsanalys av Sveriges geologiska undersökning.*

Kanslistödet uppfattas oftast vara tillräckligt men det finns exempel på resursbrist

Tidigare utredningar har pekat på att det finns en risk för att myndigheter prioriterar ett särskilt organs verksamhet lägre än myndighetens övriga verksamhet när de fördelar resurser (se kapitel 1, sid 15). Detta kan särskilt vara en risk om myndigheten inte ser det särskilda organets uppgifter som en del av en myndighets kärnverksamhet. Ett exempel på när detta kan bli ett problem är om myndigheten behöver göra omprioriteringar på grund av minskade anslag eller utökade uppgifter. Myndigheten ansvarar inte för de beslut som organen fattar, vilket skulle kunna minska myndighetsledningens incitament att prioritera stödet till organet vid en neddragning.

I de flesta av fallen i vår fallstudie bedömer intervjupersonerna att myndigheterna tillhandahåller tillräckligt kanslistöd för organen för att de ska kunna genomföra sina uppgifter. Många intervjupersoner anser att det kanslistöd som myndighetens medarbetare ger är professionellt och av god kvalitet. Detta gäller både stöd i sakfrågor, som att bereda frågor och ärenden, och administrativt stöd. Men det finns även exempel där intervjupersonerna tycker att det kanslistöd organet får är otillräckligt eller håller för låg kvalitet. Så kan det vara även när instruktionen anger att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för att organet tilldelas medel och övriga resurser för sin verksamhet.

Vissa intervjupersoner uppger att myndigheten inte anpassar stödet till organets behov, eftersom organen måste använda myndighetens ordinarie processer och mallar även när de inte är ändamålsenliga för organet. Andra intervjupersoner menar att organets kansliresurser visserligen är knappa, men att det också gäller för den övriga verksamheten inom myndigheten.

I en tidigare rapport har Statskontoret sett exempel på att ett särskilt organ haft svårt att genomföra sin verksamhet på grund av tillfälligt minskade resurser. Statskontoret föreslog i denna rapport att det särskilda organet Regelrådet vid Tillväxtverket bör få förutsägbara resurser i samband med att organet får nya uppgifter. Statskontoret konstaterade att det har förekommit att organet fått avstå från att genomföra planerad

verksamhet, eftersom de resurser organet skulle använt omfördelats till någon annan verksamhet inom myndigheten när arbetsbördan där tillfälligt ökade.³⁴

Risk att myndighetsledningen och organet blir oeniga om resurser även när organet har separat anslag

Bland de organ som ingått i vår fallstudie är det som vi nämnt tidigare bara ett fåtal som finansieras av särskilda medel till organet. De särskilda medlen kan ges genom ett separat anslag, myndighetens forskningsanslag eller genom ett villkor för myndighetens förvaltningsanslag.

Vi har sett exempel på att myndighetsledningen och organets kanslifunktion inte tolkar instruktionens formulering om resurser på samma sätt, det vill säga att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för att organet tilldelas medel och resurser i övrigt för sin verksamhet. Oenigheten kan gälla såväl *hur stora* som *vilka* resurser organet ska få. Det kan till exempel röra sig om vilka administrativa tjänster som myndigheten ska bekosta och hur mycket de ska anpassas till organets speciella önskemål.

En annan fråga där vi i vår fallstudie har sett att kanslifunktionen och chefer i övrig verksamhet kan ha olika uppfattningar är om medarbetare som arbetar vid organets kanslifunktion ska delta i gemensamma aktiviteter vid myndigheten. Det kan handla om sociala aktiviteter eller kompetensutveckling. Ur kanslifunktionens perspektiv kan det innebära att knappa personalresurser används för sådant som inte är relevant för organet. Möjligen kan det också sudda ut rågången mellan organets respektive myndighetens roller, och bidra till misstankar om jäv. Ur myndighetens och den personalansvariga chefens perspektiv kan dessa aktiviteter å andra sidan ses som viktiga, dels för att medarbetarna ska känna sig som en del av myndigheten, dels för att de ska ha en förståelse för myndighetens övriga verksamhet och vid behov kunna utföra andra uppgifter än för organet.

³⁴ Statskontoret 2018:1. *Fler uppgifter för Regelrådet. Bör rådet arbeta mer med EU-lagstiftning och digitalisering?* s. 60.

Risk att arbetsgivaransvaret blir otydligt

Arbetsgivaransvaret är en annan relevant fråga när det gäller organens kanslistöd. Vid flera av de myndigheter som vi har undersökt upplever chefer att deras roll gentemot medarbetare som utför kanslistödsuppgifter för särskilda organ är otydlig. I dessa fall är det en person som leder arbetet med kanslistödet och fördelar arbetsuppgifter till medarbetarna, samtidigt som det formella arbetsgivaransvaret för medarbetarna ligger hos en enhetschef eller motsvarande i den ordinarie organisationen. Det innebär att den chef som ansvarar för medarbetarnas arbetsmiljö inte har möjlighet att påverka arbetsuppgifterna direkt. Det innebär också att den person som i praktiken fördelar arbetsuppgifter till medarbetarna och är beroende av prestationen inte har verktyg som lönesättning och medarbetarsamtal för att påverka medarbetarnas prestationer. Situationer där den chef som har arbetsgivaransvaret för en medarbetare inte fördelar arbetsuppgifterna förekommer inom många myndigheter. Men när det handlar om särskilda organ kan eventuella problem bli svårare att lösa på grund av organens mer fristående ställning.

I de fall problem med antingen arbetsmiljö eller prestation uppstår finns en risk att problemen blir svåra att hantera på grund av det delade ansvaret för chefsuppgifterna. Vi har sett exempel på att chefer och de som leder kanslistödet tycker att det är otydligt var gränserna för deras ansvar går. Vi ser en risk för att sådana otydligheter skulle kunna påverka effektiviteten och kvaliteten i arbetet med organens kanslistöd, eftersom eventuella problem med kanslistödets prestationer kan vara svårlösta.

Inget tydligt mönster för om särskilda organ missgynnas vid neddragningar

Sammanfattningsvis är det svårt att se något mönster när det gäller om särskilda organ är skyddade eller tvärtom missgynnas vid en neddragning av myndighetens verksamhet.

Flera av våra intervjupersoner bedömer att en verksamhet som är organiserad som ett särskilt organ ger en viss särställning inom myndigheten, som minskar sannolikheten för att myndigheten minskar dess resurser om myndigheten till exempel får besparingskrav. Det gäller till exempel rådgivande organ som har i uppgift att samverka eller bidra med kompetens från forskare eller intressenter. Om samverkan hade varit

en uppgift i myndighetens instruktion, men inte i form av ett särskilt organ, så hade myndigheten sannolikt prioriterat det lägre. Detta synsätt talar mot den risk för att särskilda organ prioriteras lägre än övrig verksamhet, som tidigare utredningar har identifierat.

Samtidigt menar andra intervjupersoner att de tvärtom ser en risk för att myndigheter prioriterar särskilda organ lägre än annan verksamhet. De menar till exempel att myndighetsledningen har mindre intresse för och kunskaper om organets verksamhet jämfört med myndighetens övriga verksamhet, vilket gör att ledningen prioriterar organet lägre. Dessa uppfattningar talar i stället för att den risk som tidigare utredningar framhållit är verklig.

När ett särskilt organ finansieras av öronmärkta medel, till exempel ett separat anslag, skyddas resurserna om myndigheten måste göra neddragningar. Men i vår fallstudie har vi ändå sett exempel på att även ett organ med separat anslag kan påverkas negativt när övriga myndigheten får minskade resurser, trots att organets anslag är oförändrat.

Myndigheterna kan ofta hantera utmaningar med att organen fattar beslut självständigt från myndigheten

En av de risker med särskilda beslutsorgan som tidigare statliga utredningar pekat på är att myndigheten kan försöka begränsa organets möjligheter att fatta beslut självständigt. I vår fallstudie har vi inte fått några indikationer på att myndigheten har försökt begränsa organens möjligheter att fatta beslut självständigt.

Tidigare identifierade risker för organens självständiga beslutsfattande

Risken att myndigheten försöker begränsa organets möjligheter att fatta beslut självständigt är relevant om organet kan fatta beslut som går emot myndighetens linje i frågan eller påverkar den negativt (se kapitel 1, sid 15). Medan organen ska fatta självständiga beslut oberoende av den övriga myndigheten så ska myndighetens ledning se till att organet har förutsättningar att bedriva sin verksamhet, vilket oftast omfattar att tilldela det resurser. Organet är därmed beroende av myndighetsledningen för att kunna bedriva sin verksamhet. Hypotetiskt skulle myndighetsledningen kunna hindra organet att fatta ett beslut som antingen går emot

myndighetens linje i frågan eller som skulle inverka negativt på myndighetens verksamhet, till exempel genom att beslutet ökar myndighetens kostnader. Tidigare utredningar har påpekat att den risken kan bli större om myndighetschefen eller en annan myndighetsföreträdare är ordförande i organet, om ordföranden styr dagordningen och har utslagsröst vid en eventuell omröstning.

De utredningar som vi har tagit del av har i första hand diskuterat risken för att myndigheter begränsar självständigheten i organens beslutsfattande. Men vi bedömer att frågan i viss mån även kan vara relevant för vissa rådgivande organ.

De särskilda organen i våra fallstudier kan agera självständigt

I vår fallstudie har vi inte fått några indikationer på att myndigheten har försökt begränsa organens självständiga beslutsfattande. Dessa risker är främst relevanta för organ som fattar beslut som kan påverka myndigheten, vilket bara gäller en del av de beslutsfattande organen i vår studie. Bland de fall som vi har undersökt finns några särskilda organ som kan fatta beslut som skulle kunna orsaka kostnader för myndighetens övriga verksamhet, eller uppfattas gå emot myndighetens linje i övrigt. Vår bedömning är att dessa organ inte upplever något hinder att fatta självständiga beslut.

I våra fallstudier har vi inte heller sett exempel på att ett organs beslut i efterhand har lett till att myndigheten har försämrat förutsättningarna för organets arbete, exempelvis genom att minska kanslistödet till organet. Men i vissa fall krävs det att myndigheten aktivt arbetar med arbetsordningen och jävsregler för att hantera risken att påverka organens självständighet. Vi kan inte heller utesluta att problem förekommer, eftersom vi inte har intervjuat samtliga ordförande eller ledamöter för organen i fallstudien.

En faktor som skulle kunna öka risken för att myndigheten begränsar organets självständiga beslutsfattande är om myndighetschefen eller en annan myndighetsföreträdare är ordförande. I de fåtal beslutsfattande organ där myndighetschefen eller en annan myndighetsföreträdare är ordförande som ingått i vår fallstudie har vi inte heller här fått några indikationer på att det hindrat organet från att fatta självständiga beslut.

Däremot har flera intervjupersoner lyft fram hur viktigt det är att en ordförande som också är myndighetsföreträdare intar en neutral roll (se kapitel 4, sid 64)

Frågan om självständighet är i viss mån också relevant för de rådgivande organen. Inte heller bland dessa organ har vi sett att myndigheten har försökt begränsa organets möjligheter att exempelvis formulera råd och vägledning självständigt på ett olämpligt sätt.

Sammanfattningsvis ser vi att risken för att myndigheter kan försvåra för särskilda organ att fatta självständiga beslut går att hantera i de fall vi undersökt. Eftersom vår fallstudie bara omfattar en mindre del av alla särskilda organ så går det inte att utesluta att problem förekommer vid andra organ. Däremot bedömer vi att det inte är ett utbrett problem.

Medarbetare ofta vana att axla olika roller

Våra fallstudier visar att det är vanligt att medarbetare vid en myndighet utför kanslistödsuppgifter för ett särskilt organ som en av flera arbetsuppgifter. Ibland skiljer sig organets och myndighetens uppdrag åt på ett sätt som kan innebära en viss rollkonflikt för dessa medarbetare. En sådan rollkonflikt kan också ha varit motivet till att inrätta organet och särskilja det från myndighetens övriga verksamhet. Frågan om rollkonflikter kan även vara relevant för rådgivande organ. Det kan till exempel handla om att myndigheten har en normerande roll och fattar beslut om föreskrifter inom ett område eller har tillsynsvägledande uppgifter, medan organet har en främjande roll inom närliggande frågor. I vår fallstudie uppfattar myndigheterna att medarbetarna som utför kansliuppgifter åt organ oftast verkar klara av att växla uppgift även när det innebär att axla en annan roll.

Höga krav på integritet när medarbetare bereder ett organs beslut som påverkar övriga myndigheten

I vissa fall innebär förhållandet mellan organets uppgifter och myndighetens övriga verksamhet en särskild utmaning. Det förekommer till exempel att medarbetare vid en myndighet har i uppgift att bereda ärenden som ett särskilt organ fattar beslut om, samtidigt som de i sina

ordinarie uppgifter inom myndigheten hanterar frågor som påverkas av besluten. Det kan till exempel innebära att den egna myndigheten är en intressent och ska yttra sig i ärenden som avgörs av det särskilda organet.

I vår fallstudie har vi sett exempel på att denna konstruktion har gått att hantera, med hjälp av genomtänkta arbetsordningar och jävsregler. Men det ställer också höga krav på integriteten hos de enskilda medarbetarna. Myndigheten har undvikit direkta jävssituationer, där samma person till exempel hanterar en överklagan som framställts av den egna myndigheten. Samtidigt innebär konstruktionen att en medarbetare kan bereda ett ärende för det särskilda organet som en nära kollega ska yttra sig i. Det kan handla om medarbetare med samma slags kompetens som tillhör samma enhet, och där en av personerna bereder ärendet åt organet, medan den andra yttrar sig i ärendet för myndighetens räkning.

Olikartade organ kan göra att myndighetens organisation blir oöverskådlig

Tidigare utredningar har identifierat ett problem med att särskilda organ kan bidra till att myndigheterna blir oöverskådliga och svåra att styra för myndighetsledningen (se kapitel 1, sid 15).³⁵ Dessa utredningar har pekat på att det kan uppstå otydligheter om en myndighet har *många särskilda organ*, liksom om organen har *olika befogenheter och beslutanderätt*. Otydligheterna när det gäller myndigheternas organisation och ansvar märks enligt tidigare utredningar både *inom myndigheten* och *i omgivningen*.

Också i vår studie ser vi tecken på att de särskilda organen kan bidra till att myndigheterna blir oöverskådliga. Men det gäller framför allt om en myndighets organ har olika befogenheter och beslutanderätt.

Antalet organ inte avgörande för överskådligheten

Vi bedömer att ett stort antal särskilda organ inte i sig behöver innebära en ökad risk för att myndigheterna eller deras verksamhet blir oöverskådliga. Vår bedömning här skiljer sig alltså från tidigare utredningars.

³⁵ Se t.ex. SOU 2008:62, *Myndighet för miljön - en granskning av Naturvårdsverket*, s. 290–294.

Vår studie visar exempel på myndigheter med många organ där det uppstår otydligheter kring de särskilda organens uppgifter och ansvar. Men vi ser också exempel på myndigheter som har många organ utan att överskådligheten verkar vara ett problem.

Att olika organ har olika befogenheter påverkar överskådligheten

Bland de myndigheter som vi har studerat som har många särskilda organ finns både exempel på när organen inom en myndighet har liknande *befogenheter och beslutanderätt*, och när de är väldigt olika. Vår bedömning är att detta är en avgörande skillnad. Av vad vi kan se verkar det som att om en myndighets olika organ har likartade arbets sätt, struktur och arbetsuppgifter så är risken för överskådlighet relativt liten. Omvänt så gör organ som är väldigt olika att myndighetens organisation kan bli mer överskådlig.

Vi ser även att det kan finnas otydligheter om rollfördelning och ansvar inom myndigheter med ett litet antal organ. Ett exempel på detta finns också i en tidigare utredning från Statskontoret om Konstnärsnämnden, där myndighetens två beslutsorgan bidrar till att nämndens organisation blir otydlig.

Om de särskilda organen gör att en myndighets organisation är otydlig när det gäller ansvarsfördelning kan detta även vara ett problem för regeringen i sin styrning av myndigheten.

Myndigheter kan ofta hantera otydligheter i rollfördelningen internt

Vår studie visar att särskilda organ i vissa fall har uppgifter som ligger nära myndighetens uppgifter och att det kan medföra en risk för otydlig rollfördelning som behöver hanteras. Ett särskilt organ och andra enheter inom en myndighet kan arbeta med samma ämnesområden, men med olika roller. Exempelvis kan myndigheten ha ansvar för tillsyn inom ett område där det särskilda organet fattar beslut om tillstånd.

Företrädare för myndigheter i vår studie beskriver hur de kunnat hantera många otydligheter som kan uppstå internt, bland annat genom detaljerade arbetsordningar. På så sätt kan risken för att myndighetens organisation blir otydlig internt minska. I många större myndigheter, och myndigheter som ansvarar för många olika frågor, finns det dessutom en vana vid att hantera en komplicerad organisationsstruktur.

En utmaning att kommunicera rollfördelningen mellan organet och myndigheten till omvärlden i vissa fall

Ibland kan det vara en utmaning för en myndighet att kommunicera hur dess uppdrag skiljer sig från uppdraget för myndighetens särskilda organ. I vår studie har myndighetsföreträdare exempelvis beskrivit det som en kommunikativ utmaning att förklara för företag eller privatpersoner hur en myndighet i samma tillståndsärende kan ge olika besked som remissinstans och som beslutsorgan.

Hur viktigt det är att omvärlden förstår myndighetens och organens organisationsstruktur beror på vilka uppgifter organen har. Ju fler intressenter som berörs av myndighetens och organens beslut, desto viktigare är det i regel att rollfördelningen är tydlig och överskådlig.

Vår studie visar att det kan vara särskilt viktigt med en tydlig rollfördelning gentemot myndigheten för organ med främjande uppgifter. Företrädare för några av dessa organ betonar hur viktigt det är att det är tydligt att deras uppdrag skiljer sig från den övriga myndighetens uppdrag. Skälet till det är att dessa företrädare bedömer att det är svårare att nå ut med främjandebudskapet om målgruppen associerar organets arbete med myndighetens övriga uppgifter.

Samsyn kring uppdraget och ordförandens roll viktigt för hur organen fungerar

I vår fallstudie har det kommit fram aspekter av relationen mellan myndigheten och det särskilda organet som de tidigare utredningar vi tagit del av inte diskuterat. Våra intervjupersoner har återkommande lyft fram vissa aspekter som viktiga för att organet ska fungera väl. Det handlar om att myndigheten och organet har samma syn på vad organets uppdrag är och hur det förhåller sig till myndighetens övriga uppdrag. Detta kan vara en utmaning för nyinrättade organ, särskilt om de har ett brett och varierat uppdrag. Det är viktigt att ledamöterna i organen förstår sitt mandat och sin uppgift för att organet ska kunna utföra sitt uppdrag på ett bra sätt. Detta kan kräva särskilda informationsinsatser för nya ledamöter som inte har erfarenhet av hur den statliga förvaltningen fungerar.

En annan aspekt som lyfts fram av våra intervjupersoner är att det är avgörande hur ordföranden tar sig an sin roll för hur väl arbetet fungerar i organen. Om en myndighetsföreträdare är ordförande i organet bör hen inta rollen som en facilitator, i stället för att driva en egen linje i frågorna.

Viktigt att myndigheten och organet har samma syn på uppdraget

Vår fallstudie visar att det är viktigt att det särskilda organet och den övriga myndigheten har samma syn på vad organets uppdrag är och hur det förhåller sig till myndighetens uppdrag. Det är särskilt viktigt när myndigheten och organet har uppgifter som ligger nära varandra. En sådan gemensam syn på uppdraget är en förutsättning för statliga myndigheters arbete generellt. Men det kan innebära en extra stor utmaning för särskilda organ, eftersom de i viss mån är självständiga i förhållande till myndigheten.

Det kan ta tid för nyinrättade organ att hitta former för arbetet

Vår fallstudie visar att det kan ta tid för ett nyinrättat organ att hitta fungerande former för sitt arbete, liksom för annan nystartad verksamhet. I vår fallstudie har vi sett exempel där organet och den övriga myndigheten har gått igenom en process under flera år innan de tycker att organets arbete och förhållande till den övriga myndigheten har fungerat. Vi har också sett exempel på nyinrättade organ som ännu inte har funnit sina former och där organet och myndigheten inte har samma syn på organets uppdrag. Detta gäller särskilt om organet har ett brett och varierat uppdrag. Vi har även sett exempel på nyinrättade organ som i stället har ett tydligt avgränsat uppdrag och som tidigt etablerat fungerande arbetsprocesser som alla följer.

Viktigt att ledamöterna förstår sin roll och sin uppgift

Att ledamöterna förstår vad uppgiften innebär är enligt personer vi intervjuat en förutsättning för att ett organ ska fungera bra. I vissa organ som har företrädare för civilsamhället, näringslivet eller professioner kan det variera mycket vilka förkunskaper ledamöterna har om hur statlig förvaltning fungerar och vad organets uppgift är. I dessa organ är det särskilt viktigt att ledamöterna får anpassad information om vad som förväntas av dem som ledamot i ett särskilt organ som är en del av en

statlig myndighet och om vad organets uppdrag är. Vår studie visar att det varierar vilken information ledamöterna får när de tillfrågas om uppdraget och när de börjar sitt arbete.

Ordförandens roll är avgörande för hur arbetet fungerar

Flera av våra intervjupersoner har påpekat att ordförandens roll är central för att organet ska fungera på ett bra sätt. Flera intervjuade ledamöter menar också att ordföranden i de särskilda organen hanterar sin roll på ett bra sätt. Men det finns även exempel, ibland gällande tidigare ordföranden, där ordförandens inställning sägs ha försvårat arbetet i organet.

I flera av de fall där myndighetschefen eller någon annan person ur ledningsgruppen är ordförande i organet så har våra intervjupersoner lyft fram att det är en framgångsfaktor att ordföranden intar rollen som en facilitator. Det innebär att ordföranden arbetar för att ledamöterna ska ha konstruktiva diskussioner där alla blir hörda. Ett sådant arbetssätt kan skapa legitimitet för myndigheten. Om ordföranden i stället driver en linje i frågorna, eller uppfattas bara ta hänsyn till ett av intressena som representeras i organet, kan organets arbete i stället minska intressenternas förtroende för myndigheten. Detta gäller främst rådgivande organ, men även beslutsfattande organ i de fall en myndighetsföreträdare är ordförande.

En annan utmaning som intervjupersoner nämnt när en myndighetsföreträdare är ordförande handlar om ordförandens inställning till organets arbete. Om ordföranden avvisar de råd eller initiativ som organet för fram utan att först diskutera och pröva dem, så kan det leda till att ledamöterna inte tycker att deras uppgift är meningsfull.

5 Slutsatsdiskussion och förslag

Statskontorets övergripande bedömningar

Enligt Statskontoret finns det inget entydigt svar på om det är lämpligt att organisera statlig verksamhet som särskilda organ eller inte. Det finns flera tänkbara motiv till att inrätta särskilda organ, men också ett antal principiella och praktiska problem som de särskilda organen kan medföra. Vår övergripande bedömning är att särskilda organ inte bör vara ett förstahandsalternativ för att organisera någon verksamhet i staten, men att omständigheterna, syftet och specifika förutsättningar avgör om formen i vissa fall är lämplig.

Det vanligaste sättet att organisera statlig verksamhet i Sverige är fristående myndigheter som regeringen styr enligt generella principer för bland annat finansiering och fördelning av ansvar. Men det kan ändå i vissa situationer finnas mer eller mindre starka skäl till att avvika från den modellen. Det kan till exempel bero på att en uppgift är svår att passa in i någon befintlig myndighet, men där det heller inte går att motivera att inrätta en egen myndighet. Orsaken kan bland annat vara att uppgiften är udda och kräver speciell kompetens men samtidigt att uppgiften är mycket begränsad. Det kan också finnas skäl att förankra verksamheten i viktiga intressentgrupper.

I de fall det finns skäl att avvika från myndighetsformen finns olika alternativ. En möjlighet som används är att organisera uppgiften inom ramen för kommittéväsendet.³⁶ En annan är att inrätta ett särskilt organ. Särskilda organ existerar tills vidare, om de är reglerade i författning. Därmed skiljer de sig från kommittéer, som vanligtvis är tidsbegränsade.

Flera tidigare utredningar har tagit upp olika argument mot att inrätta särskilda organ och problem som de kan skapa. Ett argument är att särskilda organ är självständiga men samtidigt en del av en myndighet,

³⁶ Se till exempel Statskontoret (2019), *Udda fåglar i kommittéväsendet. En studie av otraditionella kommittéer*, OOS 36.

vilket kan skapa otydliga styrkedjor, oklar ansvarsfördelning och överskådlig organisation. Till det kommer risken för olika problem av mer praktisk karaktär, till exempel när det gäller organets resurser och kompetensförsörjning.

Vår fallstudie visar exempel på i stort sett alla de typer av risker och problem som brukar förknippas med särskilda organ. Vi instämmer därför i tidigare utredningars rekommendation att regeringen bör vara restriktiv till att inrätta särskilda organ. Särskilda organ bör bara inrättas när det finns tydliga motiv, lämpliga förutsättningar och där inget annat alternativ framstår som bättre. Dessutom finns det skäl att regelbundet ompröva de organ som har inrättats tidigare. Enligt vår kartläggning finns för närvarande drygt 170 särskilda organ. Antalet ökade kraftigt under de tidiga åren på 2000-talet, men har varit relativt oförändrat det senaste årtiondet. Antalet rådgivande organ har dock ökat något under de senaste åren.

Samtidigt visar vår fallstudie att det i praktiken i stort sett alltid har gått att hantera de tänkbara problemen med särskilda organ på ett tillfredsställande sätt. Vi har också sett flera fall där de särskilda organen har kunnat utföra sina uppgifter utan särskilda svårigheter, och där det är svårt att peka på något självklart bättre sätt att organisera verksamheten.

Det finns olika möjligheter att minska flera av riskerna och problemen. Men några av dem är svåra att få bort helt, eftersom de är direkt kopplade till själva konstruktionen med särskilda organ som är fristående men samtidigt en del av en myndighet. Det gäller i första hand att ansvarsfördelningen riskerar att bli otydlig och organisationen överskådlig.

Oklart varför viss verksamhet bedrivs som särskilt organ

Statskontorets utgångspunkt är alltså att särskilda organ bara bör inrättas om verksamhetens syften inte kan uppnås på annat sätt. Vår bedömning är att några av de vanligaste syftena som regeringen angivit när den inrättat nya särskilda organ, som tillgång till expertkompetens och olika former av legitimitetsaspekter, ofta uppfyller detta kriterium. Ett särskilt organ kan exempelvis vara ett kostnadseffektivt sätt att knyta viss expertis till myndigheten, med en mer långsiktig horisont än genom exempelvis konsultuppdrag. Eftersom särskilda organ är permanenta, och dessutom arvoderade, kan de lättare bidra till att ge förankring och legitimitet hos nyckelgrupper än vad andra former av samarbete kan göra.

Vi konstaterar dock att det också förekommer särskilda organ med ett uttalat syfte som sannolikt skulle kunna uppfyllas lika bra eller bättre, med en annan organisationsform. I vissa fall har exempelvis de särskilda organen som syfte att samverka med andra myndigheter. Statskontoret kan konstatera att det finns många andra former för samverkan mellan myndigheter, och att det är svårt att förstå varför hur ett särskilt organ kan vara den bästa formen.

I vissa fall har regeringen inte uttalat ett syfte med att inrätta ett särskilt organ. Intervjupersoner vid myndigheter i vår studie har lyft fram att särskilda organ kan användas för att betona vikten av en viss fråga. Det skulle kunna vara fallet, att vissa av de särskilda organ som inte har ett uttalat syfte inrättats med detta i åtanke. Statskontoret konstaterar att regeringen givetvis kan använda särskilda organ för att på detta sätt betona vikten av en fråga. Samtidigt bör principen om restriktivitet och att i första hand använda andra organisationsformer vara vägledande också i sådana fall.

Regeringen behöver ta ställning till strategiska frågor i styrningen av de särskilda organen

Vår studie visar att regeringens styrning av olika särskilda organ varierar och är olika detaljerad. Myndigheternas instruktioner är det centrala styrinstrumentet för regeringen för att styra organen och därtill finns även andra författningar som också kan styra på olika sätt. För de flesta av våra studerade fall är styrningen av uppgifterna i myndigheternas instruktioner övergripande formulerade.

Vi konstaterar att regeringen har flera ytterligare möjligheter att styra organen såsom finansiering och uppföljning. Enligt vår fallstudie används dessa möjligheter mer sällan än styrning i instruktion och författningar.

Ett annat centralt styrinstrument som regeringen använder på olika sätt är organiseringen av organet. I organisering ingår till exempel hur ledamöter utses, hur många de är och vem som är ordförande.

Nedan sammanfattar vi några strategiska frågor som vi bedömer är centrala att överväga för att styrningen ska bli så ändamålsenlig som möjligt.

Regeringen bör reglera ansvarsförhållanden i myndighetens instruktion

I många myndigheters instruktioner har regeringen infört skrivningar som reglerar ansvarsförhållandena mellan de särskilda organen och myndigheten. Det gäller dock inte alla myndigheter. Det varierar också något när det gäller hur ansvaret för organens verksamhet respektive beslut uttrycks. Ibland står det till exempel att organen *ansvarar* för sina beslut, och ibland att de *ansvarar inför regeringen* för sina beslut. Det förekommer också att det uttrycks att organen *svarar* för sin verksamhet och sina beslut (i stället för ansvarar).

Enligt Statskontoret är det viktigt ur ett demokratiperspektiv att ansvar för beslut inom statsförvaltningen är reglerat på ett tydligt och transparent sätt. Vi anser dessutom att det är särskilt viktigt att reglera detta ansvar för organisationsformen särskilt beslutsorgan, eftersom formen avviker från det gängse förhållandet, nämligen att myndighetsledningen ansvarar för myndighetens beslut.

Statskontoret bedömer därför att regeringen bör se över hur ansvarsförhållandena för de särskilda organen beskrivs i instruktionerna. I de fall sådana skrivningar inte finns, bör regeringen införa dem.

Uppgiften behöver ha en anpassad detaljeringsgrad

Vår kartläggning visar att det finns organ som har uppgifter som är formulerade på en övergripande nivå. Ledamöterna ser detta som en möjlighet att själva påverka utformningen av de enskilda uppgifterna, vilket har gynnat det särskilda organets prestationer. Men samtidigt ser vi i något fall att breda och varierande uppgifter har fört med sig att myndighetsledningen och organet haft delvis olika uppfattningar om vad en uppgift innebär.

Vår slutsats är att regeringen behöver anpassa organens uppgifter till deras respektive verksamhet och vad regeringen vill uppnå med verksamheten. Regeringen behöver också utforma uppgifterna med hänsyn till myndighetens situation. Regeringen kan ha anledning att vara mer specifik i styrningen om det tidigare har varit oklart vad som är organets uppgift. Vi anser att det bör kunna variera hur stort tolkningsutrymme som är lämpligt att ge till olika myndigheter.

Ta ställning till vem som ska utse ledamöter och antalet ledamöter

När ett särskilt organ inrättas finns det anledning för regeringen att överväga vem som ska utse ledamöter. Regeringen bör också överväga om ordförande ska vara myndighetens chef, eller en representant från myndigheten, eller en extern person. Om det är regeringen eller myndigheten som ska utse ledamöter hänger samman med organets grundläggande funktion och uppgift.

Om regeringen utser ledamöter i beslutsfattande organ kan det skapa legitimitet. Men ansvarsfördelningen riskerar i teorin att bli otydlig, även om vi inte har sett något exempel på detta i praktiken.

Om organets huvudsakliga uppgift är att ge råd till myndigheten finns det fördelar om myndigheten kan utse ledamöter. En fördel är att ledamöternas kompetens då kan bli mer direkt anpassad till myndighetschefens behov. Det finns en risk för att myndighetens behov av råd inte tillgodoses i samma utsträckning om regeringen utser ledamöterna. Samtidigt behöver regeringen väga detta mot att den i vissa fall kan vilja styra kompetens och inriktning hos organets ledamöter. Om regeringen utser ledamöter har vi också sett att det kan ge en viss status och oberoende.

Regeringen kan också styra antalet ledamöter. Regeringen behöver också ta ställning till om det behövs suppleanter eller inte, särskilt när det gäller beslutsfattande organ. En nackdel med att slå fast hur många ledamöterna ska vara är att det är oflexibelt. Då behöver regeringen ändra myndighetens instruktion för att öka eller minska antalet ledamöter.

De särskilda organen bör omprövas med jämna mellanrum

Omprövning behövs generellt för att hushålla med statens medel och att se till att statens medel används på rätt sätt.³⁷ Vad gäller de särskilda organen, anser vi att regeringen med jämna mellanrum behöver ompröva om detta utgör den bästa formen för den aktuella verksamheten. En sådan omprövning kan vara olika omfattande och innebära att undersöka alternativ till hur organen är utformade, och vilka uppgifter de har, för att

³⁷ Se till exempel Statskontoret 2021, *Perspektiv på omprövning*, s. 8.

kunna bedöma om förändringar behöver göras. Vi utgår i denna diskussion från att själva verksamheten ska fortsätta, det vill säga att det är *formen* som omprövas.

Sammanfattningsvis anser vi följande när det gäller att ompröva de särskilda organen:

-
- Regeringen behöver i regel ompröva särskilda organ med ett antal års mellanrum.
 - Regeringen behöver utforma omprövningen utifrån det särskilda organets kontext. Om ett organ är del av ett system kan omprövning ske i samband med att hela systemet utvärderas eller omprövas, exempelvis på grund av omvärldsförändringar eller uppkomna problem.
 - Myndigheterna har ett ansvar för att informera regeringen om behov av omprövning.
 - Den som regeringen ger i uppdrag att ompröva organet bör ta ställning till om organet hellre bör organiseras i någon annan form (exempelvis som en del av myndighetens ordinarie verksamhet, som ett särskilt uppdrag, eller som en ny myndighet).
-

Regeringen bör planera in tillfällena för att pröva organen

Vår studie indikerar att särskilda organ mer sällan är en del av en tät uppföljning och dialog med Regeringskansliet. Det skulle kunna bero på att de är en mer självständig del av myndigheterna eller har till huvudsaklig uppgift att vara stöd till just myndigheten. Vi bedömer att det därför kan finnas särskild anledning att följa upp och pröva organens verksamhet och organisation mer noggrant vid vissa tillfällen. Det kan också finnas anledning att i förväg planera in sådana tillfällen så att de verkligen blir av. Det gäller exempelvis nyinrättade organ.

Vid omprövning av organens verksamhet kan det finnas skäl att ställa frågor om organets uppgift behöver tydliggöras i något avseende. Ytterligare frågor vid omprövning är om organet har tillräckliga förutsättningar för sin verksamhet. För att få svar på sådana frågor kan det behövas ett visst underlag från organet och myndigheten. Det kan

också behövas en närmare analys av bland annat resultat och annan information. En omprövning kan, beroende på vilket organ det gäller, också innebära att den samlade styrningen av en verksamhet eller del av en myndighet behöver ses över.

Omprövningen behöver utformas i sin kontext

Vi anser att regeringen behöver anpassa omprövningen och tidpunkten för denna till organet, verksamheten och myndighetens situation. En omprövning bör inte göras för ofta, eftersom den kräver vissa resurser. Det är svårt att säga hur ofta, eftersom det beror på flera olika faktorer. Vi bedömer att det ofta kan vara lämpligt med en omprövning mellan vart sjätte och vart tionde år. Valet av exakt tidpunkt för omprövningen behöver även anpassas till organets och myndighetens verksamhet i övrigt och faktorer i omvärlden.

När ett organ har funnits under lång tid utan att ha närmare analyserats eller omprövats kan det också finnas skäl att undersöka om motiven vid inrättandet fortfarande är giltiga. Vi ser i vår studie exempel på organ som funnits i decennier utan att vi ser tecken på att de omprövats.

Om ett organ är del av ett system med många aktörer är det sannolikt inte meningsfullt att ompröva enbart det enskilda organet. Ett exempel kan vara de delegationer inom länsstyrelserna som hanterar vattenfrågor, i samspel med flera olika myndigheter, utifrån Sveriges åtagande gentemot EU. I ett sådant fall är det sannolikt lämpligare med en omprövning i samband med att hela systemet omprövas. På ett liknande sätt finns det vissa grupper av särskilda organ, där en omprövning idealt skulle göras för hela gruppen, snarare än för en enda myndighets råd. Ett exempel är analysmyndigheternas vetenskapliga råd.

Vi bedömer att regeringen bör ta ställning till hur genomgripande omprövning som ska göras och vid vilken tidpunkt. Regeringskansliet kan också behöva överväga om det finns tillräckliga rutiner för att få till stånd en omprövning av organen.

Myndigheterna har ett ansvar för att utveckla verksamheterna

Alla myndigheter har ett ansvar för att fortlöpande utveckla sin verksamhet.³⁸ I vår studie har vi sett flera exempel på att myndigheterna på olika sätt tagit ett ansvar för att utveckla de särskilda organen och ge dem bättre förutsättningar. Exempelvis har myndigheter uppmärksammat Regeringskansliet på förändringar som inneburit att uppgiften behöver justeras i något avseende eller behovet av en förändrad sammansättning i organen.

Vi bedömer att myndigheterna som en del av detta ansvar behöver informera regeringen om de ser behov av att ompröva organens verksamhet eller existens.

Omprövningen bör ta ställning till om organet hellre bör organiseras i någon annan form

Särskilda organ kan efter en tid ha fullgjort den uppgift som var motivet till att de inrättades. En aspekt är att omvärlden i stort kan ha förändrats, och därmed behovet av ett särskilt organ. Det kan också vara så att den politiska inriktningen på sektorn i fråga förändrats, eller att rollfördelningen mellan näralliggande myndigheter förändrats. Huvudalternativen vid en omprövning av ett existerande särskilt organ är de samma som vid inrättandet av ett sådant (se vidare nedan).

Regeringen bör vara restriktiv med att inrätta särskilda organ

En princip i den svenska förvaltningsmodellen är att myndigheterna självständigt beslutar om sin interna organisation, för att på effektivast sätt lösa sina uppgifter. De särskilda organen kan ses som ett avsteg från denna princip, eftersom regeringen genom dessa organ styr exempelvis hur myndigheten ska organisera visst beslutsfattande. Vi bedömer att regeringen, innan den beslutar om att inrätta ett särskilt organ, först bör ta ställning till om inte något annat alternativ är mer lämpligt. I första hand är alternativen att låta verksamheten vara del av den ordinarie verksamheten eller att ge ett särskilt uppdrag. Ytterligare ett alternativ är att inrätta en egen myndighet.

³⁸ 6 §, Myndighetsförordningen (2007:515).

Kan verksamheten bli en del av myndighetens ordinarie verksamhet?

Ett alternativ att ta ställning till är om den planerade verksamheten kan vara en del av myndighetens ordinarie verksamhet. I vissa fall kanske i stället en annan myndighet med angränsade uppgifter kan ta över verksamheten.

Om regeringen inte har särskilda skäl att styra organet så kan det finnas skäl att låta myndigheten själv ta ställning till om ett visst råd vid myndigheten behövs. En fördel med ett sådant egeninitierat råd kan vara att det blir mer anpassat till myndighetens behov, både gällande antalet ledamöter och sammansättning. Samtidigt försvinner regeringens möjlighet att styra antalet ledamöter och sammansättning. Vi konstaterar att det i vissa fall kan vara viktigt för regeringen att styra för att ett råd ska komma på plats och för att exempelvis en viss kompetens eller inriktning finns i rådet. Regeringen har exempelvis styrt att flera av analys- och utvärderingsmyndigheterna ska ha ett vetenskapligt råd. Analys- och utvärderingsutredningen visade att råden bland annat tillför vetenskaplig kompetens i frågor om bland annat metodval och kvalitets-säkring i arbetet och att de bidrar till att föra in aktuell forskning till myndigheterna. Det kan vara strategiskt viktigt för regeringen att positionera en myndighet genom att besluta att det ska finnas ett vetenskapligt råd.

Finns det skäl för ett särskilt uppdrag?

Det kan också finnas skäl för regeringen att överväga att ge en eller flera myndigheter ett regeringsuppdrag, om att exempelvis samverka om en uppgift. Det kan till exempel vara lämpligt när det gäller en specifik tillfällig uppgift. Är uppgiften permanent kan det vara bra att tydliggöra att det i stället är en sådan uppgift. Den ska därmed regleras i myndighetens eller myndigheternas instruktion.

Finns det skäl för att verksamheten ska vara en egen myndighet?

Regeringen kan också, i undantagsfall, ha skäl att överväga om verksamheten bör vara en egen myndighet. Det kan exempelvis finnas verksamhetsmässiga skäl att renodla en verksamhet från andra och därmed bilda en ny myndighet. Det skulle också kunna vara aktuellt att överväga om en domstolsliknande verksamhet ska ombildas till nämnd-myndighet. Bildande av en ny myndighet behöver regeringen i så fall

väga mot att inrätta verksamheten hos en annan myndighet i stället. Samtidigt har det framkommit i vår studie att vissa verksamheter, som skulle kunnat vara egna myndigheter, organiserats som särskilda organ av kompetensskäl. Detta i fall då verksamheten är beroende av en specifik och ovanlig kompetens, som funnits hos existerande myndigheter.

En fördel med att organisera verksamhet i en egen myndighet kan vara att det ger tydligare ansvarsförhållanden än vad som gäller för beslutsorgan. En tydlig nackdel är kostnaderna för att inrätta en ny myndighet.

Referenser

- Prop. 2009/10:149. *En akademi i tiden: ökad frihet för universitet och högskolor.*
- Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Prop. 2020/21:60. *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige.*
- SOU 2004:23. *Från verksförordning till myndighetsförordning.*
- SOU 2008:62. *Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket.*
- SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning.*
- Statskontoret 2004:9. *Myndigheternas ledning och organisation. Kartläggning och analys av Myndighetsverige.*
- Statskontoret 2011:19. *Myndighetsanalys av Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV).*
- Statskontoret 2013:22. *Myndighetsanalys av Sveriges geologiska undersökning (SGU).*
- Statskontoret 2014:4. *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys.*
- Statskontoret 2015:26. *Ändamålsenlig organisering. Om ledningsformen för Nämnden för statligt stöd till trossamfund.*
- Statskontoret 2017:2. *Myndighetsanalys av Konstnärsnämnden.*
- Statskontoret 2017:3. *Myndighetsanalys av Statens Skolinspektion.*

Statskontoret 2018:1. *Fler uppgifter för Regelrådet. Bör rådet arbeta mer med EU-lagstiftning och digitalisering?*

Statskontoret 2019. *Udda fåglar i kommittéväsendet. En studie av otraditionella kommittéer.*

Statskontoret 2021. *Perspektiv på omprövning.*

Statskontoret 2023:1. *Myndighetsanalys av Sveriges geologiska undersökning.*

Bilaga 1

Samtliga särskilda organ

Tabell B1. Kartläggning av samtliga särskilda organ.

Myndighet	Organ	Rådgivande/ beslutsfattande
1 länsstyrelse	Kampsportsdelegationen	Beslutsfattande
4 länsstyrelser (1 länsstyrelse ordförande åt gången)	Fjälldelegationen	Rådgivande
12 länsstyrelser	Miljöprövningsdelegationer	Beslutsfattande
21 länsstyrelser	Viltförvaltningsdelegationer	Beslutsfattande
3 länsstyrelser	Rennäringsdelegationer	Beslutsfattande
5 länsstyrelser	Vattendelegationer	Beslutsfattande
Affärsverket svenska kraftnät	Dammsäkerhetsrådet	Rådgivande
Affärsverket svenska kraftnät	Elberedskapsrådet	Rådgivande
Arbetsförmedlingen	Arbetsförmedlingens nationella partsråd	Rådgivande
Arbetsmiljöverket	Samrådsorgan	Rådgivande
Boverket	Samlingslokalsdelegationen	Beslutsfattande
Brottsförebyggande rådet	Vetenskapliga rådet	Rådgivande
Brottsoffermyndigheten	Nämnden för brottskadeersättning	Beslutsfattande
Brottsoffermyndigheten	Rådet för Brottsofferfonden	Beslutsfattande
Diskrimineringsombudsmannen	Råd (DO:s råd)	Rådgivande
Ekonomistyrningsverket	Redovisningsrådet	Rådgivande
Ekonomistyrningsverket	Internrevisionsrådet	Rådgivande
Elsäkerhetsverket	Elsäkerhetsrådet	Rådgivande
Etikprövningsmyndigheten	Rådet för att utse ledamöter och ersättare	Beslutsfattande
Fastighetsmäklarinspektionen	Disciplinnämnden	Beslutsfattande
Finanspolitiska rådet	Särskilda rådet	Beslutsfattande
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande	Rådet för evidensbaserad miljöanalys	Beslutsfattande
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande	Forskarrådet	Beslutsfattande

Myndighet	Organ	Rådgivande/ beslutsfattande
Försvarets radioanstalt	Integritetsskyddsrådet	Rådgivande
Försvarsmakten	Försvarsinspektionen för hälsa och miljö	Beslutsfattande
Försvarsmakten	Flygsäkerhetsinspektören	Beslutsfattande
Försvarsmakten	Försvarsmaktens nämnd för kvalificerade skyddsidentiteter	Beslutsfattande
Försvarsmakten	Försvarsmaktens råd för medinflytande för rekryter	Rådgivande
Inspektionen för strategiska produkter	Samverkansrådet	Rådgivande
Inspektionen för strategiska produkter	Teknisk-vetenskapliga rådet	Rådgivande
Inspektionen för strategiska produkter	Exportkontrollrådet	Rådgivande
Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering	Det vetenskapliga rådet	Rådgivande
Institutet för mänskliga rättigheter	Rådet för kunskaper och erfarenheter från civila samhället och andra aktörer	Rådgivande
Institutet för språk och folkminnen	Klarspråksnämnden	Rådgivande
Kammarkollegiet	Delegationen för kommunal ekonomi i balans	Beslutsfattande
Kammarkollegiet	Fonddelegationen	Beslutsfattande
Kammarkollegiet	Rådet för grundläggande omställnings- och kompetensstöd	Rådgivande
Kemikalieinspektionen	Toxikologiska rådet	Rådgivande
Konjunkturinstitutet	Vetenskapliga rådet	Rådgivande
Konkurrensverket	Rådet för forskningsfrågor	Rådgivande
Konstnärsnämnden	Kulturbryggan	Beslutsfattande
Konstnärsnämnden	Styrelsen för Sveriges bildkonstnärskommitté	Beslutsfattande
Kustbevakningen	Sjöövervakningsrådet	Rådgivande
Lantmäteriet	Ortnamnsrådet	Rådgivande
Lantmäteriet	Geodatarådet	Rådgivande
Migrationsverket	Etiska rådet	Rådgivande
Myndigheten för delaktighet	Kunskapsrådet	Rådgivande

Myndighet	Organ	Rådgivande/ beslutsfattande
Myndigheten för digital förvaltning	Rådgivande organ	Rådgivande
Myndigheten för press, radio och tv	Granskningsnämnden för radio och tv	Beslutsfattande
Myndigheten för press, radio och tv	Mediestödsnämnden	Beslutsfattande
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Disciplinnämnden	Beslutsfattande
Myndigheten för stöd till trossamfund	Rådet för beslut om statsbidrag	Beslutsfattande
Myndigheten för stöd till trossamfund	Rådet för samråd	Rådgivande
Myndigheten för tillgängliga medier	Taltidningsnämnden	Beslutsfattande
Myndigheten för tillgängliga medier	Brukarråd	Rådgivande
Myndigheten för tillgängliga medier	Punktskriftsnämnden	Rådgivande
Myndigheten för tillgängliga medier	Vetenskapligt råd	Rådgivande
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser	Vetenskapliga rådet	Rådgivande
Myndigheten för totalförsvarsanalys	Vetenskapliga rådet	Rådgivande
Myndigheten för vård- och omsorgsanalys	Patient- och brukarrådet	Rådgivande
Myndigheten för yrkeshögskolan	Rådet för högskoleförberedande konstnärliga utbildningar	Rådgivande
Myndigheten för yrkeshögskolan	Yrkeshögskolans arbetsmarknadsråd	Rådgivande
Myndigheten för yrkeshögskolan	Rådet för den nationella referensramen för kvalifikationer	Rådgivande
Naturvårdsverket	Delegationen för cirkulär ekonomi	Beslutsfattande
Naturvårdsverket	Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald och ekosystemtjänster	Rådgivande
Nordiska Afrikainstitutet	Program- och forskningsrådet	Rådgivande
Polismyndigheten	Etiska rådet	Rådgivande

Myndighet	Organ	Rådgivande/ beslutsfattande
Polismyndigheten	Nämnd för beredning av anställningsärenden	Rådgivande
Polismyndigheten	7 Regionpolisråd	Rådgivande
Revisorsinspektionen	Tillsynsnämnden för revisorer	Beslutsfattande
Riksarkivet	Heraldiska nämnden	Rådgivande
Riksarkivet	Samarbetsrådet för enskilda arkiv	Rådgivande
Riksgäldskontoret	Resolutionsdelegationen	Beslutsfattande
Sida	Vetenskapliga rådet	Rådgivande
Skatteverket	Nämnden för dödförklaring	Beslutsfattande
Skatteverket	SPAR-nämnden	Beslutsfattande
Skolforskningsinstitutet	Skolforskningsnämnden	Beslutsfattande
Skolforskningsinstitutet	Vetenskapliga rådet	Beslutsfattande
SMHI	Nationella expertrådet för klimatanpassning	Beslutsfattande
Socialstyrelsen	Nämnden för nationell högspecialiserad vård	Beslutsfattande
Socialstyrelsen	Nationella rådet för specialiseringstjänstgöring	Rådgivande
Socialstyrelsen	Nationella vårdkompetensrådet	Rådgivande
Socialstyrelsen	Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor	Beslutsfattande
Specialpedagogiska skolmyndigheten	Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning	Beslutsfattande
Spelinspektionen	Råd för spelmarknadsfrågor	Rådgivande
Spelinspektionen	Råd mot matchfixning	Rådgivande
Statens energimyndighet	Fjärrvärmnämnden	Rådgivande
Statens energimyndighet	Energiutvecklingsnämnden	Beslutsfattande
Statens försvarshistoriska muséer	Försvarets traditionsnämnd	Rådgivande
Statens geotekniska institut	Delegation för ras- och skredfrågor	Rådgivande
Statens geotekniska institut	Delegation för Göta älv	Rådgivande

Myndighet	Organ	Rådgivande/ beslutsfattande
Statens jordbruksverk	Råd för samverkan, övergripande planering, styrning och andra frågor av strategisk betydelse för hanteringen av stöd till jordbruket och landsbygden	Rådgivande
Statens jordbruksverk	Nationell kommitté för skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål	Rådgivande
Statens jordbruksverk	6 regionala djurförsöksetiska nämnder	Beslutsfattande
Statens jordbruksverk	Nationell kommitté för informationssystem för jordbruksföretagens redovisningsuppgifter	Rådgivande
Statens jordbruksverk	Kompetenscentrum för 3R-frågor	Rådgivande
Statens kulturråd	Läsrådet	Rådgivande
Statens kulturråd	Samverkansråd	Rådgivande
Statens kulturråd	Jury för priset till Astrid Lindgrens minne	Beslutsfattande
Statens skolinspektion	Barn- och elevombudet	Rådgivande
Statens skolverk	Lärarnas ansvarsnämnd	Beslutsfattande
Statens skolverk	Rådet för dansarutbildning	Beslutsfattande
Statens skolverk	Rådet för professioner i skolväsendet	Rådgivande
Statistiska centralbyrån	Rådet för den officiella statistiken	Rådgivande
Statistiska centralbyrån	Vetenskapliga rådet	Rådgivande
Strålsäkerhetsmyndigheten	Nämnden för frågor om reaktorsäkerhet (Reaktorsäkerhetsnämnden)	Rådgivande
Strålsäkerhetsmyndigheten	Nämnden för forskningsfrågor	Rådgivande
Strålsäkerhetsmyndigheten	Nämnden för frågor om radioaktivt avfall och använt kärnbränsle (Avfallsnämnden)	Rådgivande
Sveriges författarfond	Dramatikerrådet	Beslutsfattande
Sveriges geologiska undersökning	Bergsstaten	Beslutsfattande
Swedac	Marknadskontrollrådet	Rådgivande

Myndighet	Organ	Rådgivande/ beslutsfattande
Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden	Registerkontrolldelegationen	Beslutsfattande
Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden	Skyddsregistreringsdelegationen	Beslutsfattande
Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket	Nämnden för statligt tandvårdsstöd	Beslutsfattande
Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket	Nämnden för läkemedelsförmåner	Beslutsfattande
Tillväxtverket	Regelrådet	Beslutsfattande
Trafikanalys	Vetenskapliga rådet	Rådgivande
Trafikverket	Delegationen för sjöfartsstöd	Beslutsfattande
Vetenskapsrådet	Kommittén för konstnärlig forskning	Beslutsfattande
Vetenskapsrådet	Ämnesrådet för humaniora och samhällsvetenskap	Beslutsfattande
Vetenskapsrådet	Ämnesrådet för naturvetenskap och teknikvetenskap	Beslutsfattande
Vetenskapsrådet	Utbildningsvetenskapliga kommittén	Beslutsfattande
Vetenskapsrådet	Ämnesrådet för medicin och hälsa	Beslutsfattande
Vetenskapsrådet	Kommittén för klinisk behandlingsforskning	Beslutsfattande
Vetenskapsrådet	Rådet för forskningens infrastrukturer	Beslutsfattande
Åklagarmyndigheten	Råd för beredning av anställningsärenden/ Tjänsteförslagsrådet	Rådgivande
Överklagandenämnden för studiestöd	Överklagandenämnden	Beslutsfattande

Bilaga 2

Fallstudier

Nedanstående tabell presenterar Statskontorets fallstudier av särskilda organ. Kategoriseringen av arbetsuppgifter och ledamöter är utifrån kartläggningen.

Tabell B2. Statskontorets fallstudier av särskilda organ.

Myndighet	Särskilt organ	Funktion/ Arbets- uppgift	Ledamöter
Rådgivande organ			
Jordbruksverket	Kompetenscentrum för 3R-frågor (ett kansli till Nationella kommittén för skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål)	Främjande uppgifter, Etisk rådgivning	-
Jordbruksverket	Nationella kommittén för skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål	Främjande uppgifter, Etisk rådgivning, Möter EU-krav	Externa experter, Andra myndigheter, Civilsamhälle/ Näringsliv
Jordbruksverket	Nationell kommitté för informationssystem för jordbruksföretagens redovisningsuppgifter	Möter EU-krav	Externa experter, Andra myndigheter, Civilsamhälle/ Näringsliv
Jordbruksverket	Råd för samverkan, övergripande planering, styrning och andra frågor av strategisk betydelse för hanteringen av stöd till jordbruket och landsbygden	-	Andra myndigheter
Konkurrensverket	Rådet för forskningsfrågor	-	Externa experter, Andra myndigheter, Utländska företrädare
Länsstyrelsen Dalarna	Fjälldelegationen	-	Andra myndigheter

Myndighet	Särskilt organ	Funktion/ Arbets- uppgift	Ledamöter
Myndigheten för tillgängliga medier	Brukarråd	-	Civilsamhället
Myndigheten för tillgängliga medier	Punktskriftnämnden	Främjande uppgifter	Externa experter, Andra myndigheter, Civilsamhälle
Myndigheten för tillgängliga medier	Vetenskapliga rådet	Främjande uppgifter, Vetenskapligt råd	Externa experter
Naturvårdsverket	Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald samt ekosystemtjänster	Främjande uppgifter, Vetenskapligt råd	Externa experter, Andra myndigheter
Socialstyrelsen	Nationella rådet för specialiseringstjänstgöring	Främjande uppgifter	Externa experter, Civilsamhälle/ Näringsliv
Socialstyrelsen	Nationella vårdkompetensrådet	Främjande uppgifter	Externa experter, Andra myndigheter
Strålsäkerhetsmyndigheten	Nämnden för forskningsfrågor	-	Externa experter, Utländska företrädare
Strålsäkerhetsmyndigheten	Avfallsnämnden	-	Externa experter, Andra myndigheter, Utländska företrädare
Strålsäkerhetsmyndigheten	Reaktorsäkerhetsnämnden	-	Externa experter, Utländska företrädare
Beslutsfattande organ			
Jordbruksverket	6 regionala djurförsöksetiska nämnder	Tillståndsprövning, Etiska beslut	Externa experter, Civilsamhälle/ Näringsliv

Myndighet	Särskilt organ	Funktion/ Arbets- uppgift	Ledamöter
Länsstyrelsen Dalarna	Miljöprövningsdelegationen	Tillstånds- prövning	Externa experter
Länsstyrelsen Västmanland	Vattendelegationen	Beslut om föreskrifter/ allmänna råd	Externa experter, Andra myndigheter, Civilsamhälle/ Näringsliv, Politiker
Länsstyrelsen Dalarna och Länsstyrelsen Västmanland	Viltförvaltningsdelegationer	-	Andra myndigheter, Civilsamhälle/ Näringsliv, Politiker
Naturvårdsverket	Delegationen för cirkulär ekonomi	Främjande uppgifter	Externa experter, Näringsliv
Socialstyrelsen	Nämnden för nationell högspecialiserad vård	Tillstånds- prövning	Politiker
Socialstyrelsen	Socialstyrelsen råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor	Tillstånds- prövning	Externa experter, Politiker
Vetenskapsrådet	Kommittén för klinisk behandlingsforskning	Betalar ut/ beslutar om medel	Externa experter
Vetenskapsrådet	Kommittén för konstnärlig forskning	Betalar ut/ beslutar om medel	Externa experter, Andra myndigheter
Vetenskapsrådet	Rådet för forskningens infrastrukturer	Betalar ut/ beslutar om medel	Externa experter, Andra myndigheter
Vetenskapsrådet	Utbildningsvetenskapliga kommittén	Betalar ut/ beslutar om medel	Externa experter, Andra myndigheter, Utländska företrädare
Vetenskapsrådet	Ämnesrådet för humaniora och samhällsvetenskap	Betalar ut/ beslutar om medel	Externa experter, Utländska företrädare

Myndighet	Särskilt organ	Funktion/ Arbets- uppgift	Ledamöter
Vetenskapsrådet	Ämnesrådet för medicin och hälsa	Betalar ut/ beslutar om medel	Externa experter, Näringsliv
Vetenskapsrådet	Ämnesrådet för naturvetenskaplig och teknikvetenskap	Betalar ut/ beslutar om medel	Externa experter

Bilaga 3

Tidigare studier

Tidigare studier av särskilda organ

En utgångspunkt för våra analyser är olika utredningar som på olika sätt har behandlat frågan om särskilda organ. De har bland annat diskuterat motiven till att inrätta särskilda organ, eventuella problem som de kan leda till och åtgärder för att motverka problemen. Här sammanfattar vi några centrala resonemang, slutsatser och förslag från de olika utredningarna.

Utredningen om en översyn av verksförordningen

I sitt betänkande (SOU 2004:23) föreslog utredningen att förekomsten av särskilda organ ska regleras i de berörda myndigheternas instruktioner. Där ska också anges vilka uppgifter organet ska ha, i vilka frågor det ska fatta beslut, hur många ledamöter organet ska ha och hur de ska utses samt vem som ska vara ordförande.

Utredningen konstaterade att förslaget låg i linje med hur de särskilda organen redan reglerades i praktiken.

I det förslag till en ny myndighetsförordning som utredningen presenterade skulle det ingå en särskild paragraf som gjorde ansvarsfördelningen mellan det särskilda organet och myndighetens ledning tydlig.

Med ett undantag diskuterade inte utredningen om och när det är lämpligt att inrätta särskilda organ. Den konstaterade dock att det fanns exempel på särskilda organ där uppgifterna var av sådan karaktär att de borde hanteras av en egen myndighet. Utredningen slog fast att det ”inte är en lämplig ordning” att organet ska utöva tillsyn över den myndighet som organet det tillhör (s. 158).

Statskontorets utredning om myndigheternas ledning och organisation

Statskontoret konstaterade i sin utredning om myndigheternas ledning och organisation (2004:9) bland annat att det fanns ett spektrum av särskilda organ. I studien undersökte Statskontoret olika aspekter av de särskilda beslutsorgan som reglerades i myndigheternas instruktioner.

Statskontoret tog upp de olika uppgifterna som beslutsorganen kan ha, liksom motiven för att inrätta dem. Med stöd i intervjuer med företrädare för Regeringskansliet konstaterade utredningen att det inte fanns några riktlinjer som talade om i vilka fall det är lämpligt att inrätta särskilda beslutsorgan, utan att de kan inrättas av olika anledningar.

Intervjuer med företrädare för myndigheter med särskilda beslutsorgan visade att myndigheterna hanterade beslutsorganen på olika sätt. Vissa av dem ansåg att myndighetschefen måste ha ett visst inflytande över organets beslut, eftersom denne har det yttersta ansvaret för hela verksamheten. Andra nöjde sig med att framföra myndighetens åsikt eller avstod från att delta i organets beslut.

Statskontoret konstaterade också att det kunde vara svårt för utomstående att förstå hur ansvaret fördelades mellan organet och myndigheten.

I de fall där beslutsorganen och myndigheterna var oense så rörde det sig främst om ekonomiska frågor, det vill säga hur stora kostnader för organen som var rimliga för myndigheten att betala. Däremot uppstod i allmänhet inga problem till följd av att myndigheten och organet drev olika linjer i en viss fråga.

Statskontoret intervjuade också ett antal ledamöter i beslutsorgan. De flesta av dem tyckte att verksamheten fungerade bra i praktiken, även om det fanns teoretiska konflikter och oklara ansvarsförhållanden.

Sammanfattningsvis konstaterade Statskontoret att de flesta av de intervjuade tyckte att det var bra med en särskild grupp där experter eller intresseorganisationer fick möjlighet att påverka besluten. Det största problemet var risken för att ansvarsfördelningen blir otydlig, både inom myndigheten och i förhållande till medborgare och organisationer som berördes av beslutsorganets verksamhet. Enligt Statskontoret bör huvudregeln vara att myndigheterna själva ska besluta om vilka organ de behöver, och att regeringen bör vara restriktiv med att inrätta särskilda organ.

2006 års förvaltningskommitté

I sitt slutbetänkande (SOU 2008:118) bedömde kommittén att särskilda beslutsorgan kan skapa problem, men att det i vissa fall finns goda skäl att bilda sådana organ (s. 138). Kommittén menade att regeringen bör

vara restriktiv med att skapa dem, och bara göra det när det finns särskilda skäl. För att förebygga risken för problem bedömde kommittén att relationerna och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och de särskilda organen behöver regleras tydligt i myndigheternas instruktion. Om regeringen formulerar särskilda bestämmelser och villkor för hur organet ska handlägga ärenden och fatta beslut så kan inte myndigheten prioritera ned resurserna till organet eller missgynna det på annat sätt.

Utredningen om Naturvårdsverket

Utredningen (SOU 2008:62) diskuterar motiven till att inrätta särskilda organ samt olika för- och nackdelar med dem. Frågor som regeringen behöver hantera när den inrättar ett organ är vem som har ansvaret för olika beslut, hur ansvarsfördelningen mellan organet och resten av myndigheten kan göras tydlig, hur resurser ska fördelas inom myndigheten, den formella hanteringen av ärenden och dokument samt risken för jäv. Dessutom påpekar utredningen att flera särskilda organ i en myndighet kan göra organisationen otydlig, såväl inom myndigheten som för omvärlden.

Utredningen skulle enligt sitt direktiv ”belysa behovet av förändringar avseende de råd” som fanns inom myndigheten. Vid tiden fanns elva särskilda organ som var reglerade i verkets instruktion eller genom ett särskilt beslut av regeringen. Sju av dem var rådgivande och fyra beslutande. Samtliga hade en kanslifunktion. Den totala arbetsinsatsen för kanslifunktionerna motsvarade mer än 30 årsarbetskrafter.

Efter att ha gått igenom vart och ett av de särskilda organen föreslog utredningen att bara ett rådgivande och ett beslutande organ skulle finnas kvar. Tre av de rådgivande organen borde inte regleras i instruktionen, utan vid behov inrättas av myndigheten själv, medan fyra beslutsorgan borde avvecklas och uppgifterna i stället ingå i myndighetens ordinarie verksamhet med preciserade villkor i instruktionen. Utredningen föreslog också att ett beslutande organ borde göras om till rådgivande, och tillsammans med ett annat av de rådgivande organen flyttas till en ny myndighet som utredningen föreslog.

Statskontorets utredning om myndigheternas ledningsformer

På uppdrag av regeringen redovisade Statskontoret 2014 ett uppdrag om myndigheternas ledningsformer (2014:4). I uppdraget ingick bland annat att redogöra för antalet särskilda beslutsorgan samt deras ställning i förhållande till myndighetsledningen.

Enligt Statskontoret var en förklaring till att de särskilda beslutsorganen hade brett ut sig att de var ett alternativ till nämndmyndigheter, vilka enligt regeringen borde användas sparsamt. Statskontoret konstaterade att ansvarsförhållandena mellan beslutsorganet och myndigheten inte var fastlagt. Det skulle kunna göras i myndigheternas instruktioner, men så var inte alltid fallet. Risken med det formulerades som att ”de oreglerade beslutsorganen också blir oregleriga” (s. 138).

Särskilda organ i olika utredningar från Statskontoret

Förutom de nämnda utredningarna som tar upp generella frågor om särskilda organ har Statskontoret vid flera tillfällen studerat specifika särskilda organ, framför allt inom ramen för så kallade myndighetsanalyser som Statskontoret har genomfört på uppdrag av regeringen. Här är några exempel på bedömningar och slutsatser från sådana utredningar.

Myndighetsanalys av Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (2011:19)

Statskontoret pekade på att ansvarsfördelningen mellan ett särskilt beslutsfattande organ och myndigheten (”tjänstemannaorganisationen”) har uppfattats som otydlig, vilket har lett till att arbetssättet inte varit effektivt eller ändamålsenligt.

Två myndighetsanalyser av Sveriges geologiska undersökning (2013:22 och 2023:1)

År 2013 undersökte Statskontoret effekterna av att göra om Bergsstaten till ett särskilt beslutsorgan i Sveriges geologiska undersökning. Slutsatsen var att förändringen i praktiken inte innebar några egentliga ekonomiska, administrativa eller praktiska skillnader, vilket hade varit regeringens motiv.

Statskontoret påpekade att det var viktigt att slå vakt om bergmästarens självständighet och tilltron till att minerallagen tillämpas opartiskt. Av det skälet uppträdde Bergsstaten under eget namn och med egen webbplats, egna e-postadresser och en egen årsredogörelse, trots att den formellt var en del av myndigheten.

Tio år senare återkom frågan i en ny myndighetsanalys. Här bedömde Statskontoret att det särskilda organet Bergsstaten inte är tillräckligt tydligt avskilt från Sveriges geologiska undersökningens övriga verksamhet. Regeringen har inte heller tillräckligt tydligt angivit Bergsstatens roll och ansvar i myndighetens instruktion. Statskontoret såg dock inga praktiska konsekvenser av otydligheten.

Ändamålsenlig organisering. Om ledningsformen för Nämnden för statligt stöd till trossamfund (2015:26)

Statskontoret föreslog att myndighetens ledningsform görs om från nämndmyndighet till enrådighetsmyndighet och att regeringen skapar ett nytt särskilt beslutsorgan vid myndigheten. Statskontoret ansåg att det skulle bidra till en mer effektiv styrning och tydligare förutsättningar för myndighetens expertroll.

Myndighetsanalys av Konstnärsnämnden (2017:2)

Statskontoret pekade på att ansvarsförhållandena blev otydliga när regeringen utsåg ledamöterna i Konstnärsnämndens två särskilda beslutsorgan samtidigt som de är ansvariga inför myndighetens styrelse. Det gör det bland annat svårare för myndigheten att driva utvecklingsfrågor och gör rollfördelningen otydlig när det gäller vem i myndigheten som ansvarar för enskilda verksamheter. Statskontoret föreslog att Konstnärsnämnden själv ska utse ledamöterna i organen.

Statskontoret konstaterade också att Konstnärsnämndens organisation blev snårig på grund av att det fanns många besluts- och beredningsorgan samt olika beslutsvägar.

Myndighetsanalys av Statens Skolinspektion (2017:3)

Statskontoret bedömde att konstruktionen med Barn- och elevombudet som ett särskilt organ är komplicerad, men att det inte finns någon bättre alternativ organisationslösning. I en senare rapport på temat föreslog

Statskontoret att regeringen bör tydliggöra ansvarsfördelningen mellan Skolinspektionen, Barn- och elevombudet och huvudmännen (Klagomålshandlingen i skolan – förslag till ett mer ändamålsenligt system. 2020:21).

Statskontoret. Fler uppgifter för Regelrådet (2018:1)

Statskontoret konstaterade att det hade förekommit att det särskilda organet Regelrådet hade fått avstå från att genomföra planerad verksamhet, eftersom de resurser som skulle ha använts omfördelades till annan verksamhet inom myndigheten på grund av tillfälligt hög arbetsbörda. Mot den bakgrunden föreslog Statskontoret att Regelrådet bör få förutsägbara resurser i samband med att organet får nya uppgifter.

Myndighetsanalys av Överklagandenämnden för studiestöd (2020:9)

Statskontoret ansåg att regeringen bör låta en annan person än myndighetschefen leda det särskilda beslutsorganet överklagandenämnden. Det skulle göra nämnden mindre beroende av myndighetschefen. Dessutom borde myndigheten införa rutiner för att ge ledamöterna mer information om varför beslut skickas till dem eller inte.

Bilaga 4

Cofog-områden

Tabell B3. De särskilda organen fördelade på de Cofog-områden som respektive myndighet hör till.

Cofog	Beslutsfattande organ	Rådgivande organ	Totalt
01. Allmän offentlig förvaltning	54/14	14/13	68/27*
02. Försvar	4	7	11
03. Samhällsskydd och rättsskipning	4	11	15
04. Näringslivsfrågor	10	18	28
05. Miljöskydd	3	2	5
06. Bostadsförsörjning och samhällsutveckling	2	1	3
07. Hälsa- och sjukvård	4	1	5
08. Fritidsverksamhet, kultur och religion	7	9	16
09. Utbildning	11	9	20
10. Socialt skydd	0	4	4
Totalt	99/57	76/75	175/132

*Med respektive utan organen vid länsstyrelserna.