

Transportstyrelsens tillsyn

– styrning och prioritering

RiR 2022:24



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

Riksrevisionen

RiR 2022:24

ISBN 978-91-7086-646-3

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Kentaroo Tryman

Tryck: Riksdagens internttryckeri, Stockholm 2022

■
Beslutad: 2022-11-02
Diarienummer: 3.1.1-2021-1033
RiR 2022:24

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Transportstyrelsens tillsyn

– styrning och prioritering

Riksrevisionen har granskat Transportstyrelsens tillsynsverksamhet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Transportstyrelsen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Magnus Landergren har varit föredragande. Revisor Katarina Magnusson och enhetschef Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Magnus Landergren

För kännedom

Regeringskansliet; Infrastrukturdepartementet
Transportstyrelsen

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	6
1.1 Motiv till granskning	6
1.2 Övergripande revisionsfråga	6
1.3 Bedömningsgrunder	7
1.4 Genomförande, avgränsning och metod	9
2 Bakgrundskapitel om Transportstyrelsens tillsynsverksamhet	11
2.1 Transportstyrelsens verksamhet och finansiering	11
2.2 Organisation av Transportstyrelsens tillsynsverksamhet	13
2.3 Tillsynsområden	15
2.4 Tillkommande uppgifter och anslagshöjning	22
3 Ger Transportstyrelsens styrning förutsättningar för en effektiv tillsyn?	24
3.1 Tillskott i budgeten ökar möjligheterna att klara tillsynen	24
3.2 Ekonomisk styrning – det finns ekonomiskt utrymme för mer tillsyn inom flera områden	26
3.3 Begränsad övergripande styrning och bristande mätning och uppföljning	31
3.4 Lite synergier mellan avdelningar och trafikslag	34
3.5 Lite tillsyn inom den nationella sjöfarten efter reform	36
3.6 Långsam start för tillsynen av NIS och SSL	40
4 Prioriterar Transportstyrelsen tillsyn där riskerna är som störst och där störst effekt kan åstadkommas?	42
4.1 Transportstyrelsens möjligheter att prioritera påverkas av yttre regelverk	43
4.2 Transportstyrelsen saknar ett genomtänkt system på övergripande nivå för prioriteringar	47
4.3 Prioriteringsmodeller används ofta inom tillsynsområden men inte mellan tillsynsområden	51
4.4 Transportstyrelsen beskriver tillsynen som eftersatt	56
4.5 Expansion av typgodkännandeverksamheten – prioritering med konsekvenser för annan verksamhet	61
5 Har regeringen styrt och följt upp?	65
5.1 Knapphändig uppföljning av tillsynen	65
5.2 Redovisning av tillsyn över statlig verksamhet enligt instruktionen har inte skett	66

6	Slutsatser och rekommendationer	68
6.1	Brister i Transportstyrelsens interna styrning försämrar förutsättningarna för en effektiv tillsyn	68
6.2	Transportstyrelsen kan inte säkerställa att tillsynen genomförs där störst effekt kan åstadkommas	71
6.3	Typgodkännandeverksamheten har trängt undan annan verksamhet	72
6.4	Regeringen har inte följt upp tillsynsverksamheten	73
6.5	Rekommendationer	73
	Referenslista	75

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns bilagor i pdf-format att ladda ner från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Enkät till tillsynsinspektörer

Bilaga 2. Regler som styr Transportstyrelsens tillsynsverksamhet

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat Transportstyrelsens tillsynsverksamhet, mer precist om regeringens och Transportstyrelsens styrning leder till en effektiv tillsynsverksamhet. Transportstyrelsen bedriver tillsyn inom ett hundratal områden inom luftfart, sjöfart, väg och järnväg. Tillsynens syfte skiljer sig mellan olika tillsynsområden, men målet är generellt att upprätthålla trafiksäkerhet, minska miljöpåverkan och värna välfungerande marknader inom transportsektorn. Riksrevisionens bedömning är att det finns brister i styrningen som påverkat tillsynen negativt. Bland annat innebär en avsaknad av en övergripande prioriteringsmetod att Transportstyrelsen inte kan säkerställa att det är den tillsyn som ger mest nytta som genomförs. En avsaknad av mål, mätetal och uppföljning av tillsynsverksamheten innebär att det är svårt att följa verksamhetens utveckling. Regeringen har heller inte begärt in tillräckligt underlag för att kunna följa upp tillsynen. Brister i Transportstyrelsens styrning har lett till att outnyttjade anslagsmedel som skulle ha kunnat användas i tillsynsverksamheten har fått återlämnas till statskassan.

Avsaknad av mål och uppföljning

Riksrevisionens motiv för att inleda granskningen var att Transportstyrelsen själva beskrivit sin tillsynsverksamhet som eftersatt. Granskningen visar att Transportstyrelsen i många fall saknar kriterier för när ett tillsynsområde ska bedömas som eftersatt, utom i de fall tillsynen är internationellt reglerad och utsatt för extern granskning. Det saknas också tillräcklig analys och beskrivningar av om och i så fall i vilken mån den eftersatta tillsynen kan ge upphov till negativa konsekvenser.

Den decentraliserade styrningsmodell Transportstyrelsen tillämpar har fördelar eftersom beslut fattas nära verksamheten, men behöver kompletteras med en mer omfattande analys och uppföljning. Det saknas centralt satta mål för vad tillsynsverksamheten ska uppnå. Även effektmätningar saknas. Transportstyrelsen arbetar för att utveckla mätetal för tillsynen, men mycket återstår.

Transportstyrelsen har som ambition att bedriva tillsyn där riskerna är som störst och där störst effekt kan åstadkommas. Eftersom myndighetsledningen och de två ansvariga avdelningarna saknar metoder och modeller för att väga behoven av tillsyn inom olika områden mot varandra kan Transportstyrelsen inte säkerställa att deras ambition uppnås.

Bristande ekonomisk styrning

Under 2020 och 2021 bad Transportstyrelsen om ökning av sitt avgiftsanslag på 86 miljoner kronor respektive 241 miljoner kronor. Granskningen visar dock att Transportstyrelsen inte lyckats förbruka hela sitt avgiftsanslag under 2020 och 2021

och tvingats återlämna oförbrukade anslagsmedel till statskassan. Samma sak förväntas ske under 2022. Inom några av de områden som beskrivits som eftersatta har Transportstyrelsen tagit in mer avgifter än vad tillsynen kostat. Det finns alltså ett överskott i avgifterna inom flera angelägna tillsynsområden sedan flera år samtidigt som avgiftsanslaget inte förbrukats. Det finns tillsynsobjekt som har betalat för tillsyn de inte fått, och det finns utrymme i anslaget för mer tillsyn. Det tyder på en bristande styrning.

Risk att nationellt beslutad tillsyn nedprioriteras

Transportstyrelsens möjlighet att prioritera effektivt begränsas av att omfattningen av tillsynen inom många områden bestäms av internationella regelverk som Sverige måste följa. Eftersom Sverige kan riskera sanktioner om de internationella åtagandena inte uppfylls prioriterar Transportstyrelsen dessa områden högt. Det innebär dock att de tillsynsområden som saknar internationellt satta kvantitativa mål riskerar att bli nedprioriterade när internationellt satta mål måste nås. Tillståndsprovning och registerhållning prioriteras dessutom i praktiken ofta högre än tillsyn. Den nationellt reglerade tillsynen har därför ofta lägre prioritet.

Regeringen har inte följt upp

Transportstyrelsen har påtalat att tillsynen är eftersatt. Det finns indikationer på problem bland annat med tillsynen av nationell sjöfart, NIS-direktivet, säkerhetsskyddslagen, förarutbildning och redovisningscentraler för taxi. Trots detta har regeringen inte följt upp eller begärt kompletterande information för att kunna bedöma allvaret.

Rekommendationer

Transportstyrelsen bör

- inleda ett regelbundet myndighetsövergripande analytiskt arbete för att avgöra inom vilka tillsynsområden de största behoven av tillsyn finns och var tillsynen kan ge mest nytta. Arbetet bör utgöra ett underlag för Transportstyrelsens verksamhetsplanering och övergripande styrning.
- införa mål för tillsynsverksamheten och tillhörande mätetal som verksamheten kan utvärderas mot.

Regeringen bör

- klargöra vilka rapporteringskrav som ska gälla för Transportstyrelsen
- överväga om Transportstyrelsen bör få disponera intäkterna för typgodkännandeverksamheten.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

För att transportsystemet ska fungera bra med hänsyn taget till säkerhet, miljö, och konkurrensneutralitet krävs att det finns en tillfredsställande tillsyn på området. Transportstyrelsen ansvarar för tillsyn, regelgivning, tillståndsprövning och registerhållning inom samtliga trafikslag, det vill säga luftfart, sjöfart, vägtrafik och järnväg^{1,2}. Inom varje trafikslag finns en stor mängd tillsynsområden.

I en så komplex organisation är styrningen av stor vikt, för att tillförsäkra att arbetet bedrivs effektivt i alla delar och resurser allokeras där de gör mest nytta sett till hela myndighetens verksamhet.

Transportstyrelsen beskriver i årsredovisningarna för 2020 och 2021³ att myndigheten lider av resursbrist, och att detta lett till att framför allt tillsynen blivit eftersatt. På flera områden uppger Transportstyrelsen att tillsynen bedrivs i för liten omfattning eller inte alls. I budgetunderlaget till regeringen för 2022–2024 beskriver Transportstyrelsen att ”vi har kommit till en punkt där vi har svårigheter att leva upp till de förväntningar som ställs på oss som tillsynsmyndighet. Eftersatt och utebliven tillsyn riskerar att leda till sämre regel efterlevnad, kvalitet och konkurrens och leda till försämrad säkerhet.”

Eftersom Transportstyrelsens tillsynsuppdrag är viktigt för ett välfungerande transportsystem⁴ har Riksrevisionen, utifrån uppgifterna om eftersatt tillsyn, granskat Transportstyrelsens tillsynsverksamhet.

1.2 Övergripande revisionsfråga

Granskningens övergripande revisionsfråga är om regeringens och Transportstyrelsens styrning leder till en effektiv tillsynsverksamhet. Med effektiv tillsynsverksamhet menar vi att tillsynen på ett kostnadseffektivt sätt bidrar till de transportpolitiska målen uppfyllande.

¹ Formellt används ofta begreppet spårtrafik, vilket förutom järnväg bland annat också innefattar spårvagnar och tunnelbana. I rapporten kommer vi dock huvudsakligen använda ordet järnväg eftersom det är det allmänt vedertagna begreppet.

² Se 1 och 5 §§ förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

³ Transportstyrelsen, *Årsredovisning för 2020*, s. 43–44; Transportstyrelsen, *Årsredovisning för 2021*, s. 46 ff.

⁴ Det övergripande transportpolitiska målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Detta övergripande mål har sedan preciserats i olika delar. (Prop. 2008/09:93).

Delfrågorna i granskningen är följande:

1. Ger Transportstyrelsens interna styrning förutsättningar för en effektiv tillsyn?
2. Prioriterar Transportstyrelsen tillsyn där riskerna är som störst och där störst effekt kan åstadkommas?
3. Har regeringen styrt och följt upp Transportstyrelsens tillsynsverksamhet för att säkerställa effektivitet och måluppfyllelse?

1.3 Bedömningsgrunder

För att bedöma hur de tre delfrågorna ska besvaras använder vi bedömningsgrunder. Bedömningsgrunderna anger hur verksamheten *bör* fungera, vilket sätts i kontrast till hur verksamheten *faktiskt* fungerar. De bedömningsgrunder som används i granskningen beskrivs i detta avsnitt.

1.3.1 Bedömningsgrunder: intern styrning och prioritering

Den första delfrågan rör Transportstyrelsens interna styrning av tillsynen. Det finns ett stort antal interna faktorer som har betydelse för tillsynen. De faktorer som listas nedan är ett urval av de som behandlats under granskningen, huvudsakligen sådana vars hantering visat sig ha särskild relevans.

Vikten av att en myndighet är effektiv framgår av ett antal källor. I sitt betänkande inför bildandet av Transportstyrelsen betonade Trafikutskottet "[...] vikten av att en effektiv och tillförlitligt genomförd tillsyn kan garanteras inom alla trafikslag. [...] En väl fungerande tillsyn är avgörande för den rättssäkerhet som tillsammans med effektivitet och medborgarorientering ska präglade statsförvaltningen".⁵

Budgetlagen (2011:203) anger att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.

Myndighetsledningen ansvarar för att det finns en process för intern styrning och kontroll vid myndigheten som fungerar på ett betryggande sätt. Denna process ska säkerställa att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter, uppnår verksamhetens mål och uppfyller kraven i 3 § myndighetsförordningen.⁶

⁵ Prop. 2008/09:31, bet. 2008/09: TU3 s. 10, rskr 2008/09:94.

⁶ Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

I myndighetsförordningen framgår att ”myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.”⁷

De bedömningsgrunder som vi tillämpar avseende den första delfrågan är följande: Styrningen inom Transportstyrelsen ska ge tillsynsverksamheten tillräckliga förutsättningar för effektiv verksamhet. Med tillräckliga förutsättningar utgår vi från att följande förutsättningar bör vara uppfyllda:

- god ekonomisk styrning i enlighet med tidigare nämnda förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll och myndighetsförordningen
- kontinuitet (stabila förutsättningar)
- tydliga styrdokument (riktlinjer för tillsyn) som är ett stöd i verksamheten
- utvärdering av och återkoppling från tidigare insatser
- tillvaratagande av möjliga synergier mellan trafikslagen.

När det gäller den andra delfrågan beskriver Transportstyrelsen att en målsättning med tillsynen är att ”Transportstyrelsen ska utöva tillsyn där de största riskerna finns och där vi åstadkommer störst effekt. Tillsynen ska vara väl avvägd när det gäller effekterna av tillsynen i förhållande till kostnaden för samhället i stort.”⁸ Detta är viktigt eftersom en effektiv verksamhet förutsätter att de tillgängliga resurserna prioriteras till den verksamhet där de gör mest nytta. Vi bedömer att Transportstyrelsens skrivning om målsättningen är en rimlig operationalisering av de övergripande mål som satts av regering och riksdag.

Prioriteringen av resurser behöver göras både myndighetsövergripande, då anslagen fördelas mellan olika avdelningar och enheter, och genom en prioritering på enheter och sektioner där de faktiska tillsynsåtgärderna planeras. För en effektiv prioritering krävs att båda leden utgår från en analys av var tillsynen gör störst nytta i förhållande till de risker som identifierats. De bedömningsgrunder som kommer att tillämpas avseende den andra delfrågan är följande:

⁷ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

⁸ Transportstyrelsen, *Årsredovisning 2020*, s. 43.

- Transportstyrelsen tillämpar, för den tillsynsverksamhet som myndigheten har möjlighet att självständigt prioritera, ett genomtänkt system på övergripande nivå för prioriteringar.
- I verksamheterna tillämpas någon systematisk metod, exempelvis riskanalyser/omvärldsanalyser/poängsystem, i prioriteringen för att hitta de områden eller tillsynsobjekt med störst risker och där tillsynen kan göra mest nytta.
- Omfattningen av Transportstyrelsens tillsyn är väl avvägd i förhållande till behovet av tillsyn inom respektive område.

1.3.2 Bedömningsgrunder: regeringens styrning

Transportstyrelsen har ett stort ansvar att själva säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt och med god måluppfyllelse. I granskningen utgår vi från att regeringen har ett ansvar för att se till att styrningen av Transportstyrelsen på det granskade området fungerar på ett sådant sätt att myndigheten har förutsättningar för att utföra sina uppdrag. Styrningen ska även omfatta en uppföljning som ger tillräckliga underlag för fortsatt styrning.

För att regeringens styrning ska vara effektiv och leda till måluppfyllelse bedömer vi att följande förutsättningar bör uppfyllas:

- Regeringen följer upp uppgifter från Transportstyrelsen om eftersatta tillsynsområden.
- Regeringen ger en tydlig styrning när sådan behövs.

1.4 Genomförande, avgränsning och metod

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Magnus Landergren (projektledare) och Katarina Magnusson. Företrädare för Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) och Transportstyrelsen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

Granskningen fokuserar på det läge som rådde inom tillsynen när granskningen genomfördes mellan hösten 2021 och hösten 2022. Den bakåtblickande information som ges är huvudsakligen tänkt att ge förståelse för bakgrunden till nuvarande situation.

Flera tillsynsområden påverkades också tillfälligt negativt av pandemin. Vi försöker i största möjliga mån utgå från ett normalläge inom tillsynen och bortse från de tillfälliga problem som pandemin medfört för verksamheten.

Granskningen har metodmässigt bestått av fyra delar: intervjuer, dokumentstudier, en enkät riktad till dem som utför tillsynen på Transportstyrelsen samt skriftliga frågor till Transportstyrelsen och Regeringskansliet.

På Transportstyrelsen har vi intervjuat chefer inom tillsynsverksamheten på alla nivåer i organisationen, samt personer med ansvar för ekonomi och uppföljning. Vi har även intervjuat branschföreträdare för olika tillsynskollektiv. På Regeringskansliet har myndighetshandläggare samt handläggare för olika sakområden inom transportområdet intervjuats.

Våra dokumentstudier har framför allt omfattat material från Transportstyrelsen såsom årsredovisningar, budgetunderlag, interna uppföljningar av verksamheten (internrevisionsrapport, tertialuppföljningar, ISK-protokoll⁹), protokoll från Transportstyrelsens ledningsgrupp och ledningsgrupperna på de relevanta avdelningarna, samt olika rapporter och PM rörande tillsynsverksamheten. Vi har även studerat tillgänglig dokumentation från Regeringskansliet rörande regeringens styrning av Transportstyrelsen samt dokumentation från myndighetsdialogen.

Tillsynsverksamheten styrs av en stor mängd lagar och andra regler. En lista över dessa finns i bilaga 2.

Enkätundersökningen var riktad till de tjänstepersoner som genomför tillsynen på Transportstyrelsen (inspektörerna). Syftet med enkäten var att få en representativ bild av inspektörernas syn på tillsynsverksamheten, vilket inte bedömdes vara möjligt att uppnå genom intervjuer på grund av verksamhetens diversitet och det stora antalet inspektörer. En metodbeskrivning samt enkätfrågorna och svaren redovisas i bilaga 1 uppdelat på vilket trafikslag respondenterna arbetar med. Fritextsvaren i enkäten publiceras inte med hänvisning till statistiksekretess. Totalt 179 inspektörer svarade på enkäten, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 81,7 procent.

⁹ Dialog om intern styrning och kontroll.

2 Bakgrundskapitel om Transportstyrelsens tillsynsverksamhet

Det här kapitlet innehåller en övergripande beskrivning av Transportstyrelsen, dess tillsynsområden och finansiering.

2.1 Transportstyrelsens verksamhet och finansiering

2.1.1 Övergripande om verksamhet och kostnader

Transportstyrelsen ansvarar för regelgivning, tillståndsprövning, tillsyn samt registerhållning inom transportsektorn.

Transportstyrelsen bildades 2009 som en sammanslagning av Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen, Järnvägsstyrelsen, Vägtrafikinspektionen, Stängselnämnden samt Vägverkets trafikregister, normgivning och tillsynsverksamhet. Även länsstyrelsernas verksamhet för körkort och yrkestrafik fördes över till den nya myndigheten.¹⁰ Bildandet var en följd av riksdagens tillkännagivande att regeringen skulle tillsätta en utredning med uppdrag att föreslå en omorganisation av transportmyndigheterna med ett trafikslagsöverskridande perspektiv som utgångspunkt.¹¹ Syftet var bland annat att säkerställa ett oberoende mellan den organisation som bedriver tillsyn och den som blir föremål för tillsyn, vilket tidigare hade saknats inom sjö- och vägtransportsektorn.¹² Andra motiv för den nya myndighetens grundande var att samla tillsynen mellan trafikslagen och att tillskapa ökad likformighet och likabehandling mellan trafikslagen när det gäller tillsyn och normgivning.¹³

Transportstyrelsen har ungefär 2 000 anställda och har kostnader på omkring 2,6 miljarder kronor per år.¹⁴ Ungefär 230 personer arbetar direkt i tillsynsverksamheten. Utöver detta tillkommer chefer och stödpersonal som indirekt bidrar till tillsynen. Enligt Transportstyrelsens årsredovisning kostade tillsynsverksamheten ungefär 478 miljoner kronor under 2021. Den siffran är dock något missvisande eftersom den inkluderar Sveriges medlemsavgift till

¹⁰ Prop. 2008/09:31, bet. 2008/09: TU3, rskr 2008/09:94.

¹¹ Bet. 2004/05: TU4, rskr. 2004/05:64.

¹² SOU (2008:9), *Transportinspektionen – en myndighet för all trafik*, s. 27.

¹³ Prop. 2008/09:31, bet. 2008/09: TU3, rskr 2008/09:94.

¹⁴ Transportstyrelsen, *Årsredovisning 2021*.

Eurocontrolsystemet¹⁵ som har liten koppling till tillsynsverksamheten. Under 2021 var denna medlemsavgift ungefär 120 miljoner kronor, vilket innebär att tillsynens egentliga kostnad var närmare 358 miljoner kronor. Detta motsvarar knappt 14 procent av myndighetens totala kostnader. I tabell 1 visas kostnaden för tillsynen över tid uppdelat på trafikslag. När man räknat bort Eurocontrolavgiften från luftfartens kostnader blir vägtrafiken med knapp marginal det största tillsynsområdet före luftfarten. Sjöfarten är det tredje största tillsynsområdet med ungefär hälften så stora kostnader som luftfarten och vägtrafiken. Järnvägen är det minsta tillsynsområdet och också det enda trafikslaget där tillsynens omfattning minskat i betydande utsträckning sedan 2015. Sedan 2015 har kostnaden för tillsynen inom järnväg minskat med ungefär 25 procent, inom vägtrafiken har den ökat med 55 procent, inom luftfarten har den ökat med 26 procent och inom sjöfarten är kostnaden ungefär oförändrad.

Tabell 1 Kostnader för tillsynen uppdelat på trafikslag 2015–2021, miljontals kronor. Procentuell andel av totalkostnad inom parentes.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Järnväg	37 (13)	44 (15)	32 (10)	35 (12)	33 (10)	27 (8)	28 (8)
Luftfart*	100 (34)	95 (32)	105 (34)	81 (27)	126 (37)	132 (38)	126 (35)
Sjöfart	68 (23)	63 (21)	68 (22)	72 (24)	71 (21)	61 (18)	67 (19)
Vägtrafik	88 (30)	93 (32)	106 (34)	111 (37)	114 (33)	125 (36)	137 (38)
Summa	293	295	312	299	345	345	358

Anm.: *Eurocontrolavgiften är subtraherad från luftfartens tillsynskostnader.

2.1.2 Både avgifts- och skattefinansiering

Transportstyrelsen får pengar från statskassan både via anslag 1:12 ap.3 *Verksamhet som finansieras med avgifter* (fortsättningsvis kallat avgiftsanslaget) och anslag 1:12 ap.4 *Verksamhet som inte finansieras med avgifter* (fortsättningsvis kallat skatteanslaget). Ungefär två tredjedelar av myndighetens intäkter kommer från avgiftsanslaget och en tredjedel från skatteanslaget.¹⁶ Tillsynsverksamheten är i något större utsträckning finansierad med avgifter, ungefär till tre fjärdedelar.¹⁷

¹⁵ Eurocontrol är en europeisk organisation (ej EU) som sköter internationell flygledning i luftrummet över Europa.

¹⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Transportstyrelsen, villkor för anslag 1:12.

¹⁷ Transportstyrelsen, *Årsredovisning 2021*, s. 12. Övriga intäkter (Eurocontrol) är borträknade.

Transportstyrelsen tar ut avgifter för tillståndsprovning, tillsyn och registerhållning. Transportstyrelsen ska inom den avgiftsfinansierade verksamheten ta in lika mycket i avgifter som verksamheten kostar att bedriva, om inte regeringen föreskrivit något annat.¹⁸ Varje tillsynskollektiv ska alltså som huvudregel bära sina egna kostnader.

Undantag från huvudprincipen att Transportstyrelsens tillsyn till 100 procent finansieras via avgiftsanslag och i stället helt eller delvis ska finansieras via skatteanslaget ska framgå av lagstiftning. Det kan vara motiverat av att det är svårt att identifiera eller fakturera vissa tillsynskollektiv, exempelvis inom den europeiska lastbilstrafiken där man inte i förväg vet vilka lastbilar som kommer trafikera svenska vägar. Undantag kan också motiveras med att tillsynskollektivet bedöms sakna ekonomiska resurser att betala avgifter. Tillsynen finansieras då helt eller delvis via skatteanslaget.

Stora delar av intäkterna från de avgiftsbelagda verksamheterna redovisas mot inkomstitel.¹⁹ Det innebär att pengarna som Transportstyrelsen tar in i avgifter går direkt till statskassan och alltså inte kommer Transportstyrelsen till del. Det avgiftsanslag som Transportstyrelsen tilldelas från staten fastställer hur mycket myndigheten ska samla in i avgifter, och summan ska på 3–5 års sikt varken underskridas eller överskridas.

Transportstyrelsen ska alltså över tid ta in lika mycket i avgifter som myndigheten fått i avgiftsanslag. Det innebär att om anslaget höjs måste också Transportstyrelsen öka sina avgifter, alternativt få möjlighet att ta ut avgifter av fler eller större kollektiv. Även det motsatta gäller; budgetkonstruktionen innebär att Transportstyrelsen har fått ett tak för hur mycket avgifter myndigheten totalt får ta ut, och därmed kan expansion av en viss typ av avgiftsbelagd verksamhet medföra att en annan avgiftsbelagd verksamhet måste minska i omfattning.

2.2 Organisation av Transportstyrelsens tillsynsverksamhet

Transportstyrelsen leds av en styrelse. Generaldirektören är ansvarig inför styrelsen och ska sköta den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Tillsyn bedrivs inom samtliga fyra trafikslag. Det finns inte någon separat tillsynsavdelning utan tillsynen organiseras tillsammans med de övriga huvuduppgifterna i verksamheten. Transportstyrelsen har tio avdelningar. Ansvaret

¹⁸ 5 § andra stycket avgiftsförordningen (1992:191).

¹⁹ Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 22, s. 71.

för tillsynen ligger på avdelningarna VJ (Väg- och järnvägsavdelningen) med huvudsakligt säte i Borlänge och SL (Sjö- och luftfartsavdelningen) med huvudsakligt säte på myndighetens huvudkontor i Norrköping. På avdelningen VJ är trafikslagen organiserade helt skilda från varandra, och det finns en järnvägsenhet (Enheten spårtrafik) och tre vägtrafikenheter (enheterna trafikant, yrkestrafik och teknik) på avdelningen. På avdelningen SL finns det en renodlad sjöfartsenhet (Enheten fartyg och sjövärdighet), en renodlad luftfartsenhet (Enheten operatörer och luftvärdighet) samt fyra enheter som blandar de båda trafikslagen (enheterna bemanning och behörighet, hållbar utveckling, infrastruktur samt inskrivning och register). Enheterna är i sin tur indelade i sektioner. I några fall har tillsynen egna sektioner, men i de flesta fall är tillsynen integrerad med andra verksamhetsområden. Inom många områden finns det en stor närhet mellan tillsynen och tillståndsprövningen eftersom tillsynen ofta undersöker om villkoren för tillstånden uppfylls under pågående tillståndsperiod. Transportstyrelsen har också en avdelning för strategisk utveckling och förvaltning (SUF) som ansvarar för bland annat myndighetens övergripande processer (bland dem tillsynsprocessen), ledningssystem och för att ta fram riktlinjer och metodstöd. SUF består av en enhet med tre sektioner och drygt 50 anställda. Avdelningen SUF hanterar också myndighetsövergripande remisser och genomför myndighetsövergripande utredningar och utvärderingar.²⁰

Figur 1 Organisationsschema för avdelningen Väg och järnväg, enheter (i rött) och sektioner (i grått)

Gemensamma funktioner	Trafikant	Yrkestrafik	Teknik väg	Spårtrafik
Stab	Strategisk analys	Yrkestrafikregler	Regelinformation	Spårtrafikregler
Verksamhetsutveckling	Trafikantregler	Taxi	Typgodkännande fordon	Marknad spårtrafik
Internationell samordning	Tillsyn trafikant syd	Gods och buss	Fordonsregler	Spårtrafiksäkerhet tillstånd
	Tillsyn trafikant nord	Kör- och vilotider	Infrastrukturregler	Spårtrafiksäkerhet tillsyn
	Prövning trafikant	Vägarbetstid		Teknik spårtrafik

²⁰ Intervju med avdelningsdirektör 2022-01-28.

Figur 2 Organisationsschema för avdelningen Sjö och luft, enheter (i rött) och sektioner (i grått)

Bemanning och behörighet	Hållbar utveckling	Fartyg och sjövärdighet	Operatörer och luftvärdighet	Infrastruktur	Inskrivning och register samt internationell samordning
Sjöpersonal	Marknadstillsyn	Sjövärdighet	Flygbolag	Sjötrafik	Inskrivning och register
Flygcertifikat	Miljö	Sjöfartstillsyn Norrköping	Helikopter och allmänflyg	Luftrum och flygplatser	Internationell samordning
Flygutbildning	Analys	Sjöfartstillsyn Göteborg/ Malmö	Teknisk operation	Luffartsskydd	
	Strategisk utveckling och marknad	Sjöfartstillsyn Stockholm	Utbildnings- och tillverkningsorganisationer	Flygtrafik-tjänster	
				Säkerhetsskydd	

2.3 Tillsynsområden

Tillsynsverksamheten består av ett stort antal områden med påtagligt olika förutsättningar och verksamhet. Det exakta antalet tillsynsområden är en gränsdragningsfråga, men enligt Transportstyrelsens avgiftsstruktur finns det ett hundratal olika tillsynsområden som Transportstyrelsen tar ut avgifter för. Det finns utöver detta åtta helt skattefinansierade tillsynsområden.²¹ Totalt finns det ungefär 120 lagar och förordningar (inklusive EU-förordningar) som styr tillsynen enligt den sammanställning som återfinns i bilaga 2.²² Eftersom det finns en fullständig förteckning i bilagan finns inte alltid fullständiga hänvisningar till lagtext i granskningens löptext. Det finns inte utrymme inom ramen för granskningsrapporten att beskriva samtliga tillsynsområden.

Vi kommer här att översiktligt beskriva tillsynen inom respektive trafikslag och gå närmare in på några av tillsynsområdena som exempel och för att illustrera bredden i verksamheten. Transportstyrelsens olika tillsynsområden skiljer sig åt i en mängd dimensioner; bland annat om tillsynens regelverk utgår från nationella, europeiska eller andra internationella bestämmelser; om syftet med tillsynen är

²¹ Underlag från Transportstyrelsen 2022-09-12.

²² Några enstaka lagar och förordningar gäller flera trafikslag. Det gäller exempelvis lagen (2006:263) och förordningen (2006:311) om transport av farligt gods.

trafiksäkerhet, miljö, marknads kontroll, konsumentskydd, säkerhet eller något annat; om tillsynen utförs genom verksamhetsbesök eller enbart består av skrivbordstillsyn; om tillsynen initieras genom ett riskbaserat urval, på grund av lagkrav eller på grund av inkommande anmälningar; om tillsynskollektivet består av några enstaka tillsynsobjekt eller om det finns tiotusentals tillsynsobjekt; om tillsynens omfattning är mindre än hundra arbetstimmar per år eller utgör heltidstjänster för ett stort antal anställda.

Tabellen nedan listar de bredare tillsynskategorierna. Under varje kategori finns det flera tillsynsområden.

Tabell 2 Övergripande tillsynskategorier för respektive trafikslag²³

Sjöfart	Vägtrafik
Rederier	Yrkestrafikföretag
Hamnar	Väghållare
Fartyg	Tillverkare av fordon och fordonskomponenter
Utbildningsorganisation inom sjöfarten	Fordonsägare
Övrig avgiftsfinansierad verksamhet - sjöfart	Trafikskolor och förarprovare
	Övrig avgiftsfinansierad verksamhet - vägtrafik
Luftfart	Järnväg
Flygoperatörer	Järnvägsföretag
Flygplats och flygtrafikledning	Infrastrukturförvaltare
Verkstäder inom luftfarten	Innehavare av järnvägsfordon
Luftfartyg och dess innehavare	Personliga tillstånd inom järnvägen
Personliga tillstånd inom luftfarten	Övrig avgiftsfinansierad verksamhet - järnväg
Utbildningsorganisationer inom luftfarten	Tunnelbana Spårväg
Övrig avgiftsfinansierad verksamhet - luftfart	Utbildningsanordnare/ examinerare
Markttjänstföretag	Tjänsteleverantörer

²³ Underlag från Transportstyrelsen 2022-08-16.

2.3.1 Tillsyn inom sjöfarten

Tillsynen inom sjöfarten kan delas in i två huvudsakliga segment: tillsyn mot den internationella sjöfarten genom flaggstats- och hamnstatskontroller enligt konventioner beslutade av IMO²⁴ och ILO²⁵, och tillsyn mot den nationella sjöfarten som bedrivs med ett svenskt regelverk²⁶.

Hamnstatskontroll. Tillsynen av utländska tillsynsobjekt i Sverige och svenska tillsynsobjekt i utlandet som faller inom de konventioner som beslutats av IMO och ILO, sker genom hamnstatskontroll i enlighet med hamnstatskontrolldirektivet²⁷ och Paris Memorandum of Understanding on Port State Control²⁸. Enligt dessa två rättsakter ska inspektioner utföras enligt en urvalsmodell på vissa fartyg med utländsk flagg som anlöper respektive lands hamnar (tilldelad kvot). Storleken på den tilldelade kvot som Transportstyrelsen ska utöva tillsyn över utgår ifrån hur många fartygsanlöp Sverige hade året innan. Utfallet från hamnstatskontrollerna används för att publicera listor med syfte att synliggöra flaggstater med återkommande säkerhetsbrister. År 2022 ska Sverige utöva tillsyn över 515 fartyg. Ifall kvoten inte nås kan EU-kommissionen inleda ett överträdelseförfarande som kan leda till att medlemsstaten bötfälls. Tillsynen genomförs ombord på fartygen. Syftet med tillsynen är att upprätthålla säkerheten ombord på fartyget. Hamnstatskontrollerna finansieras huvudsakligen via skatteanslaget.

Tillsyn av svenskflaggade fartyg som lyder under konventionerna, även kallad flaggstatstillsyn, är sedan 2016 delegerad till erkända organisationer. Transportstyrelsen utför tillsyn över dessa erkända organisationer och gör stickprov på fartygen.

Nationell sjöfart. Den nationella sjöfarten består av förhållandevis små fartyg såsom skärgårdsfartyg, taxibåtar, fiskefartyg och andra fartyg som bedriver kommersiell verksamhet. Ungefär 4 000 fartyg lyder under regelverket varav 900 är certifikatspliktiga.²⁹ Tillsynen av den nationella sjöfarten utgår från ett svenskt regelverk. En större reform av föreskrifterna skedde 2017 då Transportstyrelsen övergick till ett funktionsbaserat regelverk.³⁰ Det tidigare regelverket innehöll

²⁴ International Maritime Organization.

²⁵ International Labour Organization.

²⁶ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om fartyg i nationell sjöfart (TSFS 2017:26).

²⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/16/EG av den 23 april 2009 om hamnstatskontroll.

²⁸ En överenskommelse mellan 27 länder rörande inspektion av fartyg med utländsk flagg.

²⁹ Intervju med enhetschef och sektionschef 2022-02-23; underlag från Transportstyrelsen 2022-09-09. Fartyg som är längre än 15 meter eller har fler än 12 passagerare är certifikatspliktiga.

³⁰ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om fartyg i nationell sjöfart (TSFS 2017:26).

preskriptiva tekniska krav som fartygen skulle uppfylla och bli tillsynade mot. De tekniska kraven bedömdes dock förhindra innovationer inom sektorn. I det nya funktionsbaserade regelverket finns en större frihet för redaren att välja alternativa tekniska lösningar så länge redaren kan visa att den tekniska lösningen uppfyller funktionskrav såsom exempelvis sjövärdighet. Tillsynen inom den nationella sjöfarten ska utgå från egenkontroll, vilket innebär att redaren ska kunna visa att nödvändiga kontroller har genomförts. Transportstyrelsens roll är huvudsakligen att granska dokumentationen. Fokus har hittills legat på att genomföra de initiala inspektioner som krävs för att ett fartyg ska få sitt permanenta certifikat inom det nya regelverket.

2.3.2 Tillsyn vägtrafik

Transportstyrelsen ansvarar för ett stort antal tillsynsområden inom vägtrafiken. Ett särskiljande drag för vägtrafiken är att det i flera fall rör sig om mycket stora tillsynskollektiv. Inom vägtrafiken finns tillsynen mot yrkestrafik (taxi, lastbil och långfärdsbuss) inklusive tillsynen gällande kör- och vilotider. Andra områden är tillsyn av fordonsbesiktning, förarprovning, förarutbildning och typgodkännande av fordon. Inom vägtillsynen finns också ett stort antal små tillsynsområden, som exempelvis tillsyn av elektroniska vägtullsystem, tunnelsäkerhet och avgaser från bilar. Som ett exempel på den tillsyn som bedrivs på vägområdet beskrivs här närmare tillsynen av taxibranschen.

Taxi. Det finns tre tillsynsområden kopplade till taxibranschen. Det första området är tillsyn mot personer som har taxiförarlegitimation. Tillsynens syfte är att värna om trafiksäkerheten och säkerheten för passagerare som bedöms befinna sig i en utsatt situation under en taxiresa. Transportstyrelsen kan i sin tillsyn återkalla taxiförarlegitimationen för personer som dömts för allvarliga brott eller som fått medicinska diagnoser som gör dem olämpliga att köra taxi. Varje vecka samkörs brottsregistret med vägtrafikregistret, vilket innebär att Transportstyrelsen får in i storleksordningen 250 underrättelser i veckan om personer med taxiförarlegitimation som dömts för brott. De flesta underrättelserna gäller brott av ringa betydelse och leder inte till någon varning eller återkallelse av legitimationen.³¹

³¹ Se bestämmelserna i taxitrafiklagen (2012:211) och taxitrafikförordningen (2012:238).

Det andra området är kontroll av företag med taxitrafiktillstånd. Även denna tillsyn baseras på inkommande underrättelser, i detta fall från Polisen, Åklagarmyndigheten, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket. Tillsynen är i princip en fortlöpande vandelsprövning där Transportstyrelsen drar in taxitrafiktillståndet till exempel om företaget har skulder eller inte uppfyller kravet om laglydnad samt om företaget inte skickar in informationen från taxameterna till en redovisningscentral. Både tillsynen av taxiförarlegitimationer och taxitrafiktillstånd har stora tillsynskollektiv med ungefär 78 000 taxiförarlegitimationer och ungefär 8 000 taxitrafiktillstånd.³²

Det tredje området är tillsyn mot redovisningscentraler. Taxibolag är skyldiga att varje vecka överföra information från taxameterna till en godkänd redovisningscentral. Redovisningscentralen kan sägas vara en mellanhand som på begäran kan överföra information till myndigheter som Transportstyrelsen eller Skatteverket. Det finns för närvarande 6 godkända redovisningscentraler. Transportstyrelsen ska kontrollera att redovisningscentralerna uppfyller sina tillstånd. Tillsynen av redovisningscentralerna är en klart mindre verksamhet än de andra två tillsynsområdena inom taxi.

2.3.3 Tillsyn inom järnvägsområdet

Inom järnvägsområdet bedrivs två övergripande typer av tillsyn: järnvägssäkerhet och marknadstillsyn. Järnvägssäkerhet är den större kategorin och består av all tillsyn som syftar till att öka trafiksäkerheten inom järnvägen och andra spårbundna trafikslag.

På området **järnvägssäkerhet** utövar Transportstyrelsen tillsyn över infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag med tillstånd samt tunnelbana och spårväg. Tillsynen är i mycket hög grad styrd av regelverk som beslutats på EU-nivå.³³ Den tillsyn som utövas är i många fall av karaktären systemtillsyn, vilket innebär en granskning av om tillsynsobjektets egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt tillämpning av regelverket.³⁴ Tillsyner kan även vara särskilt inriktade på farligt gods eller utbildningsanordnare och examinatorer.

Totalt finns det 478 aktörer med tillstånd inom spårsektorn. Dessa aktörer är till exempel järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare, utbildningsanordnare och

³² Underlag från Transportstyrelsen 2021-11-10.

³³ Direktiv införlivat i järnvägssäkerhetslagen (2022:367). Motsvarande regler fanns tidigare i järnvägslagen (2004:519) och järnvägsförordningen (2004:526).

³⁴ Transportstyrelsens definition av systemtillsyn anges i *Vägledning för tillsyn – Metoder för riskbaserad tillsyn och systemtillsyn på Transportstyrelsen*, Transportstyrelsen 2021.

examinatorer, trafikutövare och tunnelbana spårväg. Av dessa har 186 aktörer prioriterats för regelbunden tillsyn, vilket innebär tillsyn minst vart femte år. De som inte väljs ut för regelbunden tillsyn är ofta mycket små aktörer som till exempel innehavare av ett mindre industrispår.

Transportstyrelsens **marknadstillsyn** på järnvägsområdet ska huvudsakligen se till att konkurrensen på järnvägsmarknaden upprätthålls genom ett rättvist och icke-diskriminerande tillträde till järnvägsinfrastrukturen. Även denna tillsyn utgår i stor utsträckning från regelverk beslutade på EU-nivå.³⁵ En central del av tillsynen rör frågan om en konkurrensneutral tilldelning av kapacitet på järnvägen. Annat som är föremål för tillsyn är villkor för tillträde till andra anläggningar relaterade till järnvägen och vilka avgifter som infrastrukturförvaltare och tjänsteleverantörer tar ut. Tillsynen ska också säkerställa att infrastrukturförvaltare, tjänsteleverantörer och järnvägsföretagen är oberoende från varandra.

2.3.4 Tillsyn inom luftfarten

Luftfarten är, tillsammans med vägtrafiken, det trafikslag som har mest resurser för tillsyn. Tillsyn bedrivs på en lång rad områden, bland annat tillsyn av flygoperatörer (till exempel kommersiella flygbolag), flygplatser och flygtrafikledning, verkstäder inom luftfart samt personliga tillstånd (till exempel certifikat för flygläkare).

Tillsyn av **flygoperatörer** är ett av de mest resurskrävande områdena inom luftfartstillsynen. Utöver flygbolag som flyger gods och passagerare kommersiellt är även organisationer med tillstånd för kommersiella transporter med helikopter, bruksflyg (flyg som arbetsredskap), hobbyflyg och drönare föremål för Transportstyrelsens tillsyn. Transportstyrelsen gör även rampinspektioner³⁶ av flygplan från tredje land (SAFA³⁷) och flygplan från annan medlemsstat i EU (SACA³⁸). Det är EU:s luftfartsmyndighet EASA³⁹ som tilldelar Sverige en inspektionskvot.

³⁵ Exempelvis direktiv införlivat i järnvägsmarknadslagen (2022:365) samt direkt tillämpliga rättsakter som har utfärdats med stöd av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 913/2010 av den 22 september 2010 om ett europeiskt järnvägsnät för konkurrenskraftig godstrafik.

³⁶ Inspektion som sker på rampen, dvs. den plats där flygplanen parkerat när de anlänt till flygplatsen.

³⁷ Safety Assessment of Foreign Aircraft.

³⁸ Safety Assessment of Community Aircraft.

³⁹ European Aviation Safety Agency.

Inom luftfarten är det de kommersiella flygbolagen som får mest tillsyn per organisation. Grunden för allt flygsäkerhetsarbete finns i FN-organet ICAO⁴⁰. Dess krav ska alla medlemsländer leva upp till. ICAO ger ut rekommendationer som sedan blir nationell lagstiftning. Inom EU har man valt att ha en gemensam lagstiftning för att ta hand om rekommendationer från ICAO. Av regelverket framgår det att tillsynen ska vara riskbaserad.⁴¹ Generellt är kravet att samtliga delar av en organisation ska vara reviderade inom en 24-månadersperiod.

Transportstyrelsens tillsyn inom luftfartsområdet kontrolleras av EU:s luftfartsmyndighet EASA, som följer upp olika indikatorer varje kvartal och genomför revisioner. EU-reglerna kräver att Transportstyrelsen har ett nationellt program där det framgår hur de gör sina prioriteringar.

2.3.5 Trafikslagsövergripande tillsyn

På senare år har det tillkommit områden i Transportstyrelsens tillsyn som har trafikslagsövergripande inslag och som även har kopplingar till den digitala utvecklingen.

Ett sådant område är tillsyn enligt **säkerhetsskyddslagen**⁴² (SSL). Denna reglering innebär att man genom förebyggande åtgärder ska skydda de verksamheter som är av betydelse för Sveriges säkerhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott, samt skydda säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Transportstyrelsen blev, i och med att säkerhetsskyddslagen ändrades, tillsynsmyndighet för enskilda verksamhetsutövare (företag) som bedriver säkerhetskänslig verksamhet inom transportsektorn.

SSL rör ungefär 1 000 objekt inom transportsektorn. Transportstyrelsens uppdrag innebär ett ansvar att se till att säkerhetsskyddslagstiftningen följs inom deras sektor.

Ett annat nytillkommet område är tillsyn enligt **NIS**⁴³. Lagen utgår från NIS-direktivet⁴⁴ och innebär att företag som levererar samhällsviktiga tjänster (digital infrastruktur) och vissa digitala tjänster omfattas av nya säkerhetskrav. Den som inom ramen för NIS-regleringen identifierat sig som en leverantör av en samhällsviktig tjänst, ska anmäla det till berörd tillsynsmyndighet. Företag som

⁴⁰ Internationella civila luftfartsorganisationen, International Civil Aviation Organization.

⁴¹ Intervju med enhetschef 2022-03-02.

⁴² Säkerhetsskyddslagen (2018:585).

⁴³ Lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.

⁴⁴ Direktiv (EU) 2016/1148 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverk och informationssystem inom hela EU.

levererar samhällsviktiga och digitala tjänster ska arbeta systematiskt och riskbaserat med informationssäkerhet samt rapportera incidenter. För transportområdet är Transportstyrelsen tillsynsmyndighet. Det finns ett kompetenscentrum för NIS på avdelningen SL, även om själva tillsynen ska ske på respektive sakenhet.

Både inom sjö- och luftområdet arbetar Transportstyrelsen med **cybersäkerhet**. Inom luftområdet väntas ett större regelpaket från EASA. På sjösidan finns det internationella riktlinjer från IMO.

Transportstyrelsen ska även bedriva tillsyn inom **intelligenta transportsystem** (ITS).⁴⁵ Det är ett samlingsnamn för informationsteknik som används för att skapa ett förbättrat transportsystem. Inom ITS ryms till exempel webbverktyg för reseplanering för människor och gods, nulägesinformation om trafikstockningar och varningssystem mellan cyklister och bilister. För att underlätta införandet av landsövergripande lösningar har EU tagit fram ett ITS-direktiv⁴⁶ enligt vilket Transportstyrelsen vid vissa bestämda tidpunkter ska rapportera hur arbetet med ITS bedrivs inom Sverige. ITS rör till övervägande del vägtransporter, men ITS handlar också om att samordna transportnätet mellan olika trafikslag.

Aktörer som omfattas av lagstiftningen ska själva anmäla sig till Trafikverket och Transportstyrelsen. Transportstyrelsen är svensk kontrollmyndighet.

2.4 Tillkommande uppgifter och anslagshöjning

Transportstyrelsen har fått en lång rad nya uppgifter sedan myndigheten bildades. I många fall har de tillkommande uppgifterna sitt ursprung i EU-rättsakter, antingen genom förordningar som tillämpas direkt eller direktiv som införlivats i svensk lag. Det förekommer också att de tillkommande uppgifterna är ett nationellt initiativ. I många fall har det inte funnits någon ökad finansiering direkt kopplad till den nya uppgiften. Att en förvaltningsmyndighet får nya uppdrag utan tillkommande finansiering är inte ovanligt och kan bero på att uppgiften ryms inom de befintliga anslagen eller att myndigheten själv är bäst lämpad att prioritera ned annan verksamhet för att ge utrymme åt den nya uppgiften.

⁴⁵ Förordningen (2016:383) om intelligenta transportsystem vid vägtransporter.

⁴⁶ Direktiv 2010/40/EU om ett ramverk för införande av intelligenta transportsystem på vägtransportområdet och för gränssnitt mot andra trafikslag.

I Transportstyrelsens budgetunderlag från 2021 listas 78 *tillkommande/förändrade* verksamheter sedan myndigheten bildades, för vilka Transportstyrelsen anser att de inte fått fullständig finansiering.⁴⁷ Exempel på nya tillsynsuppdrag som givits Transportstyrelsen, enligt myndighetens uppgift utan tillräcklig ekonomisk förstärkning eller med ofullständig sådan, är de redan beskrivna områdena ITS, NIS och SSL. Andra exempel på tillsynsuppgifter som tillkommit är tillsyn av vägtullsystem, busspassagerarförordningen, tågpassagerarförordningen, marktjänster för flyg och flygplatsavgifter.⁴⁸

Transportstyrelsen har de senaste åren i budgetunderlagen som lämnats till Regeringskansliet beskrivit att den ekonomiska situationen har blivit alltmer ansträngd. Från och med 2022 har Transportstyrelsen tilldelats en anslagshöjning med anledning av tillkommande uppgifter.⁴⁹ Anslaget har exempelvis höjts för att utöka tillsynen av vägtransportbranschens regelefterlevnad, utveckling av ett nytt vägtrafikregister, nytt drönanregelverk och ett nytt nationellt biljettsystem. Ramanslaget avseende avgiftsbelagd verksamhet ökade med 7 procent för 2022, lite drygt 100 miljoner kronor. Avseende skattefinansierad verksamhet ökade anslaget med 4,1 procent, lite drygt 30 miljoner kronor. Detta är en betydligt större anslagshöjning än vad Transportstyrelsen tilldelats under de föregående åren.

⁴⁷ Transportstyrelsen, *Budgetunderlag 2022–2024*, 2021, s. 9–11.

⁴⁸ Intervju med avdelningsdirektör VJ 2022-03-03; Transportstyrelsen, *Budgetunderlag 2022–2024*, 2021.

⁴⁹ Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 22, s. 69.

3 Ger Transportstyrelsens styrning förutsättningar för en effektiv tillsyn?

Kapitlet syftar till att besvara den första delfrågan: Ger styrningen inom Transportstyrelsen tillräckliga förutsättningar för en effektiv tillsyn?

Riksrevisionens granskning visar sammanfattningsvis på brister i Transportstyrelsens styrning vilket påverkat tillsynsverksamheten negativt.

Den decentraliserade styrningsmodell Transportstyrelsen tillämpar har fördelar då beslut fattas nära verksamheten. Men det saknas utvärdering av tillsynsmetoder och effektmätningar av tidigare tillsynsinsatser för att förbättra tillsynens effekt på regelefterlevnaden i tillsynskollektivet. Det saknas också kvantifierade mål och mätetal (utöver antalet genomförda tillsyner) för att möjliggöra en effektiv styrning från myndighetsledning och avdelningsledningarna.

Transportstyrelsen har äskat höjda anslag, bland annat för att komma till rätta med en eftersatt tillsyn. Samtidigt har Transportstyrelsen underförbrukat sitt anslag vilket tvingat myndigheten att återlämna oförbrukade anslagsmedel till statskassan. Den ekonomiska styrningen på avdelningarna VJ och SL har präglats av ryckighet. Anställningsstopp har snabbt bytts mot underförbrukade anslagsmedel och vice versa.

Flera tillsynsområden kräver kvalificerade tillsynsinspektörer. Inom de nya tillsynsområdena NIS och SSL har Transportstyrelsen haft stora svårigheter att säkra personalförsörjningen.

När Transportstyrelsen bildades fanns det förhoppningar om att det skulle uppstå synergieffekter mellan trafikslagen. Det sker dock få samarbeten mellan avdelningarna eller mellan trafikslagen, och det är därför osannolikt att några betydande synergier uppstått.

3.1 Tillskott i budgeten ökar möjligheterna att klara tillsynen

Transportstyrelsen har fått ett budgettillskott från och med 2022. I och med detta uppger Transportstyrelsen att det finns möjlighet till en nivåhöjning för den avgiftsbelagda tillsynsverksamheten utom för de områden där avgiftskollektiven har en begränsad betalningsförmåga. Däremot ser Transportstyrelsen problem med att i tillräcklig utsträckning genomföra skattefinansierad verksamhet.

Transportstyrelsen har under flera år äskat utökade anslag bland annat med hänvisning till att tillsynen är eftersatt. I budgetunderlag från 2020 äskade Transportstyrelsen 143 miljoner kronor, varav 86 miljoner kronor avsåg avgiftsanslaget. År 2021 äskade Transportstyrelsen 288 miljoner kronor, varav 241 miljoner kronor avsåg avgiftsanslaget. Efter tillskottet till Transportstyrelsen i budgetpropositionen för 2022 har det ekonomiska läget för tillsynen generellt förbättrats.⁵⁰

Det finns flera faktorer som satt press på tillsynens ekonomiska förutsättningar. En faktor är de tillkommande uppdrag utan direkt tillkommande finansiering som nämnades i avsnitt 2.4. En annan faktor är Transportstyrelsens utvecklingsprojekt att förnya vägtrafikregistret (VTR). Det befintliga vägtrafikregistret är enligt Transportstyrelsen omodernt och kostsamt att förvalta samt innehar brister i funktionalitet. Myndigheten har därför påbörjat arbetet med utveckling av ett nytt vägtrafikregister.⁵¹ Projektet bedöms kosta 2 miljarder kronor och pågå över en tioårsperiod. En tredje faktor är expansionen av typgodkännandeverksamheten vilket beskrivs närmare i avsnitt 4.5 och som trängt undan annan verksamhet inom vägtrafikområdet. En fjärde faktor är att IT-kostnaden för tillsynsverksamheten mer än fördubblats, från 19 miljoner kronor år 2017 till nästan 49 miljoner år 2021.⁵² Det senare behöver inte vara en nackdel för tillsynen på sikt då en ökad digitalisering kan vara en förutsättning för en effektiv tillsynsverksamhet.

Samtidigt finns det faktorer som lett till en förbättrad ekonomi för tillsynsverksamheten. Regeringen har skjutit till 13 miljoner till tillsynen av yrkestrafiken och ökat Transportstyrelsens ramanslag med 40 miljoner kronor⁵³ under 2022–2024 för att finansiera nya VTR. Innan budgettillskotten blev kända hade alla enheter på Transportstyrelsen fått besparingskrav för att VTR skulle kunna genomföras.⁵⁴ Tillskotten i budgeten har lett till att besparingskraven har kunnat dras tillbaka, och rekrytering av personal på flera områden som anses eftersatta har kunnat inledas.⁵⁵ Eftersom rekryteringarna tar tid kommer anslaget att underförbrukas även under 2022.

⁵⁰ Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 22, s. 69.

⁵¹ Transportstyrelsen, *Årsredovisning 2021*, s. 58.

⁵² Underlag från Transportstyrelsen 2022-05-02. Posterna IT-lösningar, IT-avdelningen och centrala projekt har adderats.

⁵³ Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 22, s. 70.

⁵⁴ Intervju med avdelningsdirektör SUF, 2022-01-28.

⁵⁵ Transportstyrelsen, *Tertialrapport 2022 tertial 1 VJ, 2022*; Transportstyrelsen, *Tertialrapport 2022 tertial 1 SL*.

Transportstyrelsens ekonomi har också förbättrats av svårigheter att rekrytera personal till NIS- och SSL-tillsynen samt till VTR-projektet, vilket hållit kostnaderna nere men också givetvis påverkat de nämnda verksamheterna negativt. Även ökad delegation av viss fartygstillsyn till klassningssällskap, lägre kostnader för registrerings skyltar och ett effektiviseringsprogram har förbättrat de ekonomiska förutsättningarna.⁵⁶ Pandemin har inneburit besparingar i form av minskat resande.

Oavsett hur finansieringen tidigare dimensionerats uppgav Transportstyrelsen i budgetunderlaget för 2023–2025 att det i och med anslagshöjningen från och med 2022 på kort sikt finns möjlighet till en nivåhöjning för tillsynsverksamheten inom befintlig anslagsram för den avgiftsbelagda verksamheten. Däremot ser Transportstyrelsen fortfarande problem med att i tillräcklig utsträckning genomföra skattefinansierad verksamhet såsom säkerhetsrelaterad tillsyn, regelgivning och internationellt arbete.⁵⁷ Inom tillsynen anges särskilt NIS och SSL som svåra att finansiera. Transportstyrelsen har också sett ett behov av att öka subventionsgraden av viss tillsyn inom sjö- och luftfart.⁵⁸

3.2 Ekonomisk styrning – det finns ekonomiskt utrymme för mer tillsyn inom flera områden

Transportstyrelsens ekonomiska styrning har orsakat problem för tillsynsverksamheten, och det har funnits ekonomiska förutsättningar för mer tillsyn inom vissa områden. Osäkerhet kring budgetförutsättningarna har lett till sparbeting och anställningsstopp, men vid årets slut har Transportstyrelsen haft oförbrukade medel som fått återlämnas till statskassan. Vissa tillsynskollektiv har under flera år betalat mer i avgifter för tillsynen än vad tillsynen kostat.

3.2.1 Ryckighet i den ekonomiska styrningen

Under perioden 2019 till 2021 har det funnits en ryckighet i den ekonomiska styrningen på Transportstyrelsen. Flera intervjupersoner beskriver den oönskade situationen att myndigheten vissa år har begränsat ersättningsrekryteringar under året för att klara innevarande och kommande års budgetramar. Detta har resulterat i en ryckighet som har påverkat verksamheten negativt.⁵⁹ Transportstyrelsen

⁵⁶ Intervju med avdelningsdirektör SUF, 2022-01-28; intervju med sektionschef 2022-08-17.

⁵⁷ Transportstyrelsen, *Budgetunderlag 2023–2025*, 2022, s. 4.

⁵⁸ Underlag från Transportstyrelsen 2022-08-16. För att ändra subventionsgraden krävs dock utredning och ett regeringsbeslut.

⁵⁹ Exempelvis intervju med avdelningsdirektör SL 2022-02-01 och intervju med avdelningsdirektör VJ 2022-03-03.

förklarar detta med att det delvis beror på att det kommande årets budgetförutsättningar ges först i regleringsbrevet i december, vilket innebär att myndigheten på kort tid måste anpassa sig till nya förutsättningar.⁶⁰ Det finns dock synpunkter på att den ekonomiska styrningen på Transportstyrelsen varit alltför försiktig.⁶¹ Att anställa ny personal tar några månader, vilket innebär att den nya personalen inte hinner arbeta en helårsekvivalent första året. Samma förutsättningar gäller dock för andra myndigheter.

3.2.2 Avgiftsanslaget underförbrukas

Trots att Transportstyrelsen uppger att ekonomin är ansträngd underförbrukade Transportstyrelsen sitt avgiftsanslag under 2020 och 2021 och kommer sannolikt att göra det även 2022.⁶² Det innebär att Transportstyrelsen inte spenderade så mycket som myndigheten hade kunnat göra inom tillsynen och andra avgiftsfinansierade verksamhetsområden.

Transportstyrelsen får, som nämnts tidigare, ungefär tre fjärdedelar av sin finansiering av tillsynsverksamheten från avgiftsanslaget och en fjärdedel från skatteanslaget. Transportstyrelsen får maximalt spara motsvarande 3 procent av avgiftsanslaget till nästkommande år.⁶³ Givet Transportstyrelsens anslag innebär det ett maximalt anslagssparande på avgiftsanslaget på knappt 45 miljoner kronor. Under 2020 översteg Transportstyrelsen den gränsen, vilket innebar att ungefär 10 miljoner kronor i oförbrukade medel återlämnades till statskassan. Under 2021 återlämnade Transportstyrelsen 55 miljoner kronor i oförbrukade medel på avgiftsanslaget.⁶⁴ Även under 2022 prognosticerar Transportstyrelsen en underförbrukning som kommer att leda till att anslagsmedel får återlämnas.

Anledningen till överskottet under de senaste åren uppges vara att avdelningarna inte nyanställt i den utsträckning som de skulle ha kunnat, vilket innebär att mindre tillsyn genomförts.⁶⁵ Enligt avdelningsdirektörerna på SL och VJ beror denna försiktighet på att man inte velat hamna i en situation där uppsägningar kan behöva genomföras ifall ekonomin skulle försämrats.⁶⁶ Det finns också en effekt av pandemin där det minskade resandet inneburit en tillfällig besparing under 2020 och 2021 som inte kunnat användas för att öka fasta kostnader.

⁶⁰ Underlag från Transportstyrelsen 2022-08-16.

⁶¹ Intervju med enhetschef 2022-03-01.

⁶² Intervju med generaldirektör och avdelningsdirektör SUF 2022-06-09, s. 2.

⁶³ Underlag från Transportstyrelsen 2022-08-23.

⁶⁴ Underlag från Transportstyrelsen 2022-08-23.

⁶⁵ Intervju med avdelningsdirektör VJ 2022-03-03; intervju med enhetschef 2022-03-01.

⁶⁶ Intervju med avdelningsdirektör SL 2022-02-01; intervju med avdelningsdirektör VJ 2022-03-03.

Eftersom det är Transportstyrelsen som bestämmer hur medlen i avgiftsanslaget ska fördelas går det inte att peka ut någon särskild verksamhet med för lågt resursutnyttjande i förhållande till krav som ställts upp av regeringen.

Den skattefinansierade verksamheten är i stort sett i balans. Anslagssparandet för skattefinansierad verksamhet 2021 var drygt 10 miljoner kronor.⁶⁷

3.2.3 Tillsynen inom väg och järnväg har tagit in mer avgifter än den förbrukat

Som nämndes i avsnitt 2.1.2 ska avgifterna i de flesta fall vara kostnadstäckande, vilket innebär att kostnaderna för den finansierade verksamheten ska täckas utan att det blir något överskott. Inom den avgiftsfinansierade verksamheten (tillstånd, tillsyn och registerhållning) som helhet har Transportstyrelsen ackumulerat över tid tagit in för lite avgifter, vilket kommer leda till framtida avgiftshöjningar. Inom tillsynen råder dock delvis det motsatta förhållandet. Inom väg- och järnvägstillsynen har Transportstyrelsen ett överskott då myndigheten tagit in avgifter som överstigit kostnaderna.

Kostnadstäckning inom tillsynen

Vid slutet av 2021 hade Transportstyrelsen en utgående balans på 78 miljoner kronor inom tillsynsverksamheten.⁶⁸ Det innebär att Transportstyrelsen över tid har tagit in 78 miljoner kronor mer i avgifter för tillsynen än vad tillsynen har kostat. Överskottet är dock inte jämnt fördelat mellan trafikslagen, tillsynskategorierna eller de två avdelningar som utövar tillsyn. Överskottet ligger huvudsakligen inom vägtrafiken och järnvägen, det vill säga avdelningen VJ. Järnvägen har det största överskottet sett i förhållande till tillsynens omfattning. Överskottet inom järnvägen motsvarar hela tillsynskostnaden under 1,5 år, se tabell 3. Det är järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare som fått betala mer i avgifter än de fått i tillsyn.

Överskottet inom vägtrafiken är något större än på järnvägssidan räknat i kronor, men klart mindre i förhållande till tillsynens omfattning. Inom vägtrafiken motsvarar överskottet på 50 miljoner kronor tillsynskostnaden för drygt fyra månader. Inom vägtrafiken finns överskottet framför allt inom *förarprovning, fordonsägare* samt *övrige avgiftsfinansierade verksamhet* (huvudsakligen fordonsbesiktning).

⁶⁷ Underlag från Transportstyrelsen 2022-08-23, Anslagsredovisning 2017–2021.

⁶⁸ Underlag från Transportstyrelsen 2022-08-23, utgående balanser 2019–2021.

Det kan noteras att överskotten inom järnvägen och vägtrafiken var höga redan vid utgången av 2019 (se tabell 3 nedan). De kan alltså inte förklaras som en pandemieffekt.

Inom sjöfarten och luftfarten är avgifterna och kostnaderna i större utsträckning i balans.

Tabell 3 Utgående balans i avgiftshanteringen inom tillsynsverksamheten, tusentals kronor.⁶⁹ Positiva belopp innebär att Transportstyrelsen tagit in mer i avgifter än vad myndigheten haft i kostnader. I kolumnen ”Utgående balans/kostnad” har utgående balans dividerats med kostnaden för tillsynen inom respektive trafikslag för 2021.

	2019	2020	2021	Utgående balans/ kostnad
Järnväg	35 688	39 634	42 402	151 %
Luftfart	-5 028	-11 236	-13 381	-11 %
Sjöfart	728	1 314	-1 753	-3 %
Vägtrafik	77 345	64 294	50 274	37 %
Totalt	108 734	94 006	77 541	22 %

Kostnadstäckning inom hela den avgiftsfinansierade verksamheten

Inom den avgiftsfinansierade verksamheten som helhet är läget det motsatta jämfört med tillsynen. Transportstyrelsens utgående balans inom hela den avgiftsfinansierade verksamheten var 2021 minus 167 miljoner kronor.⁷⁰ Transportstyrelsen kommer alltså på sikt behöva höja sina avgifter för att nå balans i avgiftshanteringen. Normalt ska verksamhetens kostnader och avgiftsintäkter balanseras på 3 till 5 års sikt. Regeringen har dock beslutat att Transportstyrelsen har till 2028 att nå kostnadstäckning inom sjöfart, luftfart och vägtrafik.⁷¹ Inom vissa områden har Transportstyrelsen bedömt att det behövs avgiftsökningar på 10 procent per år varje år fram till 2028.⁷² Detta kommer bland annat att belasta näringslivet inom transportsektorn.

Orsakerna bakom underskotten varierar. När det gäller vägtransporter framgår det till exempel i Transportstyrelsens årsredovisningar att avgiftssänkningar gällande

⁶⁹ Underlag från Transportstyrelsen 2022-08-23, utgående balanser 2019–2021.

⁷⁰ Transportstyrelsen, *Årsredovisning 2021*, s. 65.

⁷¹ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Transportstyrelsen, punkt 6.3.

⁷² Transportstyrelsen, *Dialog om intern styrning och kontroll*, protokoll 2022-03-16, s. 2.

körkort liksom minskad nybilsförsäljning fick oväntat stor effekt vissa år, vilket lett till lägre intäkter för registrering av fordon.⁷³ De kostnader Transportstyrelsen haft för uppbyggnad av typgodkännandeverksamheten har myndigheten inte fakturerat i tillräcklig utsträckning, vilket Transportstyrelsen uppger beror på att det är en verksamhet under uppbyggnad.⁷⁴ Under 2020 och 2021 har pandemin lett till minskade volymer och ett beslut om att frysa avgifterna, vilket ökat på underskottet. Spårtrafik är det enda trafikslag som 2021 hade ett ackumulerat överskott sett till hela verksamheten, delvis beroende på att man prioriterat arbete med det fjärde järnvägspaketet (vilket är skattefinansierat) framför avgiftsbelagd verksamhet.⁷⁵

Intäkterna från avgifterna går direkt till statskassan. Att Transportstyrelsen inte når full kostnadstäckning påverkar alltså huvudsakligen statsbudgeten. Det har ingen påverkan på hur mycket anslagsmedel som Transportstyrelsen har för tillsynsverksamheten.

3.2.4 Kombinationen av underförbrukade anslagsmedel och överskott – inga ekonomiska hinder att bedriva mer tillsyn

Transportstyrelsen har inom flera tillsynsområden möjlighet givet de ekonomiska förutsättningarna att bedriva mer tillsyn. Under 2022 och de föregående två åren finns det oförbrukade anslagsmedel på avgiftsanslaget som borde ha använts för att bedriva mer tillsyn eller någon annan avgiftsfinansierad verksamhet.

Det finns också för tillsynen inom vägtrafik och järnväg överskott i avgiftssystemet eftersom Transportstyrelsen tagit in mer i avgifter för tillsynen än man haft i kostnader för tillsynen.

Tillsynen inom järnvägen har sedan toppnivån 2016 minskat i omfattning från 44 miljoner kronor per år till 28 miljoner kronor per år 2021. Transportstyrelsen har angett att tillsynen på järnvägsområdet fått minska eftersom personal flyttats till arbetet med implementeringen av det fjärde järnvägspaketet.⁷⁶ Det är dock bara en delförklaring till att kostnaderna för järnvägstillsynen sjunkit.⁷⁷

⁷³ Transportstyrelsen, *Årsredovisning 2016*, s. 43; *Årsredovisning 2019*, s. 53.

⁷⁴ Transportstyrelsen, *Årsredovisning 2020*, s. 58. Expansionen av typgodkännandeverksamheten beskrivs i avsnitt 4.5.

⁷⁵ Se till exempel Transportstyrelsen, *Årsredovisning 2017*, s. 44; *Årsredovisning 2018* s. 45 och *Årsredovisning 2019*, s. 53.

⁷⁶ Intervju med generaldirektör och avdelningsdirektör SUF 2022-06-09, s. 1.

⁷⁷ Implementeringen av det fjärde järnvägspaketet har tagit ungefär 800 timmar per år från Sektion spårtrafiksäkerhet tillsyn, vilket ungefär motsvarar en halv årsarbetstid. Sedan 2015, vilket var året innan arbetet med det fjärde järnvägspaketet inleddes, har kostnaderna för järnvägstillsynen minskat med 9 miljoner kronor, vilket motsvarar betydligt mer än 800 timmar. Källa: underlag från Transportstyrelsen 2022-08-17.

Järnvägstillsynen finansieras till över 95 procent av avgiftsanslaget där det finns oförbrukade medel.⁷⁸ Det finns också överskott i avgiftssystemet då Transportstyrelsen tagit in ungefär 19 miljoner kronor mer från järnvägsföretagen och 23 miljoner kronor mer från infrastrukturförvaltare än tillsynen har kostat. För att nå balans mellan kostnader och intäkter behöver således avgifterna minska eller tillsynens omfattning öka. Ekonomiskt finns det alltså inga hinder för att bedriva mer tillsyn inom järnvägsområdet.

Även inom flera tillsynsområden inom vägtrafiken saknas det ekonomiska hinder för att bedriva mer tillsyn. För tillsyn av förarprovning hade Transportstyrelsen ett överskott i avgiftssystemet på 32 miljoner kronor under 2021. Tillsynen av förarprovning går helt på avgiftsanslaget där det finns oförbrukade medel.

Tillsynen av fordonsbesiktningen har högst prioritet bland de cirka 15 tillsynsområden som finns vid den ansvariga enheten.⁷⁹ Samtidigt är tillsynen av fordonsbesiktningen nedprioriterad av avdelningen.⁸⁰ Chefen för Enheten teknik väg uppger att enheten fått skära ner på sin tillsyn som en följd av minskade resurser. Exempelvis var det tidigare 4–5 personer som arbetade med tillsyn av bilbesiktning, medan det nu är 1 person.⁸¹ Under 2021 uppgick omfattningen av tillsynen av fordonsbesiktningen bara till 1,4 miljoner kronor. Det finns ett överskott i avgiftssystemet avseende tillsyn av fordonsbesiktningen på ungefär 17 miljoner kronor. Tillsynen finansieras helt av avgiftsanslaget där det finns oförbrukade medel.

Vi konstaterar att det inom flera angelägna tillsynsområden sedan flera år finns ett överskott i avgiftssystemet samtidigt som avgiftsanslaget inte förbrukats. Tillsynsobjekten har redan betalat för tillsyn de inte fått, och det finns utrymme i anslaget för mer tillsyn.

3.3 Begränsad övergripande styrning och bristande mätning och uppföljning

Tillsynen är en decentraliserad verksamhet med lite styrning från Transportstyrelsens myndighetsledning. Det görs få effektmätningar eller utvärderingar av tillsynens bidrag till de transportpolitiska målen. De två avdelningarna med tillsynsansvar agerar oberoende av varandra.

⁷⁸ Underlag från Transportstyrelsen 2022-03-04, vår beräkning.

⁷⁹ Underlag från Transportstyrelsen 2022-05-12.

⁸⁰ Transportstyrelsen, *Verksamhetsplan VJ 2022–2024*, s. 30.

⁸¹ Intervju med enhetschef 2022-01-26.

3.3.1 Lite styrning av tillsynen från central nivå

Flera av de yttre förutsättningar som finns för tillsynen gör den till en svårstyrd verksamhet. Det finns ett stort antal tillsynsområden, med olika förutsättningar. Vi bedömer därför att det är svårt att förvänta sig en enhetlig styrning av verksamheten. Verksamhetens diversitet och den tekniska och juridiska kompetens som krävs i styrningen leder i viss mån naturligt fram till en decentraliserad styrmodell där beslut tas nära verksamheten.

Transportstyrelsen är organiserad utifrån de olika trafikslagen. Detta innebär att tillsynsfrågorna är utspridda över två olika avdelningar. Även inom avdelningarna hanteras tillsynsfrågorna på olika enheter och sektioner. Det finns därför ingen på Transportstyrelsen eller på de olika avdelningarna som har ett sammanhållet ansvar för tillsynsrelaterade frågor. Det finns till exempel inte någon tillsynsavdelning, tillsynsdirektör eller liknande. Det är få tillsynsrelaterade frågor som behandlas av myndighetsledningen.⁸² Det beror på att myndigheten är organiserad så att enheter och sektioner har ett sammanhållande ansvar för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn för ett sakområde, exempelvis flygplatser eller yrkestrafik.

Det sker också styrning genom styrdokument som är beslutade av generaldirektören. Det finns fyra centrala styrdokument om tillsynen på Transportstyrelsen.⁸³ Eftersom dokumenten ska tillämpas på vitt skilda verksamheter är innehållet allmänt hållet. I vår enkät till Transportstyrelsens tillsynsinspektörer svarar ungefär 30 procent (fråga 21) att de får *inget* eller *lite* stöd från styrdokumentet. Resultatet är dock inte förvånande, eftersom styrdokumentet i första hand riktar sig till chefer och medarbetare som arbetar med utveckling av arbetssätt för tillsyn.

3.3.2 Avsaknad av mål och mätetal

Transportstyrelsen har få kvantifierade mål inom tillsynsverksamheten. Transportstyrelsen följer upp grundläggande ekonomiska mål och kostnadstäckning inom den avgiftsfinansierade verksamheten. Även antalet genomförda tillsyner i förhållande till sektionernas tillsynsplaner mäts. Sektionerna utformar själva sina tillsynsplaner, vilket innebär att måluppfyllelsen till stor del

⁸² Baserat på avsaknaden av tillsynsfrågor i protokollen från sammanträden med Transportstyrelsens ledningsgrupp under perioden januari 2019 till mars 2022.

⁸³ Transportstyrelsen, *Processbeskrivning för utöva tillsyn*, 2021; Transportstyrelsen, *Riktlinjer för arbetssätt i verksamhet som utför tillsynsuppgifter*, 2021; Transportstyrelsen, *Riktlinje för tillsyn*, 2021; Transportstyrelsen, *Vägledning för tillsyn*, 2021.

beror på vilken ambitionsnivå sektionen satt i tillsynsplanen. I övrigt finns det inga centralt satta mål för vad tillsynsverksamheten ska uppnå.⁸⁴ I tertialrapporterna uppges att Transportstyrelsen arbetar för att utveckla nya måttal men mycket återstår.⁸⁵ Exempelvis följer Transportstyrelsen på central nivå och avdelningsnivå inte upp hur många förelägganden som beslutas, antalet anmärkningar och varningar som utfärdas, hur många tillstånd som blir indragna, eller hur tillsynen utvecklar sig kvantitativt över en längre tidsperiod. Det sker sällan mätningar av regelefterlevnaden inom tillsynskollektiven och hur den förändrats över tid eller efter särskilda åtgärder.⁸⁶

3.3.3 Avsaknad av effektmätningar

Det genomförs få, om ens några, effektmätningar inom tillsynsverksamheten.⁸⁷ Att mäta effekter av tillsyn är ofta svårt. Vilka orsakssamband som finns mellan den tillsyn som utövas och exempelvis hur många olyckor som sker är svårt att fastställa. Tillsyn kan även ha en indirekt effekt, det vill säga att det inte bara är företag som blir föremål för tillsyn som påverkas utan även företag som ännu inte tillsynats påverkas av vetskapen att de kan komma att bli föremål för tillsyn. Transportstyrelsen försöker också sprida erfarenheter från tillsynen på branschmöten och andra sammanhang. Transportstyrelsen själva anger att tillsynen ska genomföras där riskerna är som störst och där störst effekt kan åstadkommas. I dagsläget saknas det på övergripande myndighetsnivå systematiska bedömningar både av var riskerna är som störst och var störst effekt kan nås. Det saknas också utvärdering av om de tillsynsmetoder som används är effektiva.

I enkäten till inspektörerna var det totalt ungefär 23 procent som *inte instämde alls* eller bara *instämde knappt* i påståendet att de analyserar sitt tillsynsarbete för att förbättra tillsynen. Svaren skilde sig mycket åt mellan trafikslagen. Av tillsynsinspektörerna inom sjöfart angav 47 procent att de *inte alls instämmer* i påståendet. Medelvärdet är lågt även bland inspektörerna inom järnväg; 44 procent svarar att de *instämmer knappt* i påståendet. Inom luftfarten är det däremot bara 10 procent som *inte instämmer alls* eller *instämmer knappt* i påståendet.

⁸⁴ Intervju med avdelningsdirektör SL 2022-08-24; intervju med avdelningsdirektör VJ 2022-08-29.

⁸⁵ Transportstyrelsen, *Verksamhetsplan 2022–2024*, s 13–15; intervju med avdelningsdirektör SUF 2022-01-28.

⁸⁶ Exempel på områden där mätningar av regelefterlevnad genomförts är för yrkestrafiken på väg från 2018/2019 samt inom luftfarten gällande flygbolag, helikopter, allmänflyg och utbildningsorganisationer.

⁸⁷ Intervju med generaldirektör och avdelningsdirektör SUF, 2022-06-09, s. 3; intervju med enhetschef och sektionschef 2022-02-02, s. 5.

Tabell 4 Enkät svar på fråga 30c som har följande lydelse: ”Vi analyserar vårt tillsynsarbete för att förbättra tillsynen.”

	Instämmer inte alls	Instämmer knappt	Instämmer delvis	Instämmer huvudsakligen	Instämmer helt
Väg	2,9 %	11,6 %	27,5 %	39,1 %	16,0 %
Järnväg	0,0 %	44,4 %	33,3 %	5,6 %	16,7 %
Sjöfart	47,4 %	26,3 %	15,8 %	0,0 %	0,0 %
Luftfart	2,9 %	7,1 %	27,1 %	35,7 %	22,9 %

3.3.4 Allmänt hållen återrapportering till regeringen

I Transportstyrelsens årsredovisning och budgetunderlag anger Transportstyrelsen att tillsynen är eftersatt.⁸⁸ I årsredovisningen saknas dock en utförlig beskrivning både av vilka tillsynsområden som är eftersatta och vad konsekvensen av eftersatt tillsyn kan bli. I budgetunderlaget är beskrivningen av effekterna något mer omfattande men fortfarande allmänt hållen:

Eftersatt och utebliven tillsyn riskerar att leda till sämre regelefterlevnad, kvalitet och konkurrens och kan ha en negativ påverkan på medborgare och näringsliv. Utebliven tillsyn kan också riskera säkerheten inom olika områden, eftersom tillsyn är nödvändigt för att upprätthålla säkerheten. Om tillsyn inte bedrivs inom till exempel område informationssäkerhet kan myndigheten inte säkerställa regelefterlevnad. Om brister i informationssäkerheten i kritisk infrastruktur inte upptäcks kan det få stora konsekvenser i samhället.⁸⁹

Det saknas dock en mer detaljerad och utförlig beskrivning av vilka specifika problem som kan uppstå och om sannolikheten för de problemen ökat eller minskat.

3.4 Lite synergier mellan avdelningar och trafikslag

Det är ovanligt med trafikslagsövergripande samarbeten inom tillsynen, anser cheferna inom tillsynsverksamheten. Många inspektörer anser att samverkan mellan enheter och avdelningar föreligger i för liten utsträckning. Den konkreta tillsynen skiljer sig mycket åt mellan trafikslagen, vilket gör att synergieffekter endast kan utnyttjas på begränsade områden.

⁸⁸ Transportstyrelsen, *Årsredovisning 2020; Årsredovisning 2021*. Transportstyrelsens budgetunderlag för 2019–2021, 2020–2022, 2021–2023, 2022–2024 och 2023–2025.

⁸⁹ Transportstyrelsen, *Budgetunderlag 2023–2025*, 2022, s 16–17.

Inför Transportstyrelsens bildande beskrev regeringen tillsynen som splittrad. Likformighet och likabehandling mellan trafikslagen – i den grad det är möjligt – framställdes som önskvärt när det gäller tillsyn och normgivning.⁹⁰ Samlandet av all tillsyn och normgivning inom transportområdet skulle gynna ett trafikslagsövergripande synsätt. Detta skulle till exempel möjliggöra att kunskap från olika områden användes och samordnades på ett effektivt sätt.⁹¹ Samtidigt har SL kvar avdelningsledningen i Norrköping, medan avdelningsledningen för VJ precis som före tillskapandet av Transportstyrelsen är lokaliserad i Borlänge.

Statskontoret gjorde 2015 en uppföljning av bland annat Transportstyrelsens verksamhet och resultat. Statskontorets bedömning var att Transportstyrelsens övergripande organisering efter trafikslag skapar bäst förutsättningar för att ta tillvara de synergier som finns mellan regelgivning, tillståndsprövning, tillsyn och marknadsövervakning inom respektive trafikslag. Statskontoret konstaterade samtidigt att kontakterna och erfarenhetsutbytet mellan handläggare på sjö- och luftfartsområdena i Norrköping å ena sidan och väg- och järnvägsområdena i Borlänge å den andra var begränsade.⁹²

Bland verksamhetens chefer är enigheten stor om att det inte finns några stora synergier att utvinna mellan trafikslagen och att det trafikslagsövergripande arbetet är av liten omfattning. Exempel på synergier eller effektiviseringar som dock har nämnts är att den sammantagna administrationen tar mindre resurser och att myndigheten har en gemensam tillsynsutbildning för alla nyanställda inspektörer. De övergripande styrdokumenterna är också trafikslagsövergripande. I den konkreta tillsynen finns det få möjligheter till gemensamt arbete, då regelverken är olika liksom de praktiska förutsättningarna för tillsynen. Ett av få konkreta områden för samarbete som nämnts är NIS-tillsynen. På avdelningen SL finns även ett myndighetsövergripande kompetenscentrum för säkerhetskultur som har samarbete med VJ.

En fråga i vår enkät till inspektörerna (fråga 17) gällde om samverkan med personer från andra enheter eller avdelningar är tillräcklig. Svaren indikerar att det kan finnas ett behov av ytterligare samverkan mellan olika delar av organisationen. De flesta respondenterna svarade att det förekommer *för lite* eller *något för lite* samverkan mellan enheterna och avdelningarna (55,6 procent totalt).

⁹⁰ Prop. 2008/09:31, s. 48.

⁹¹ Prop. 2008/09:31, s. 57.

⁹² Statskontoret, *På rätt väg? Uppföljning av Trafikverket och Transportstyrelsen*, 2015.

Tabell 5 Enkät svar på fråga 17 som har följande lydelse: ”Samverkar ni inom ditt tillsynsområde i tillräcklig utsträckning med personer från andra enheter eller avdelningar?”

	För lite samverkan	Något för lite samverkan	Tillräcklig samverkan	Något för mycket samverkan	För mycket samverkan	Vet ej/ej relevant
Väg	19,1 %	33,8 %	33,8 %	1,5 %	0,0 %	11,8 %
Järnväg	21,0 %	47,4 %	15,8 %	0,0 %	0,0 %	15,8 %
Sjöfart	42,1 %	26,3 %	21,1 %	0,0 %	0,0 %	10,5 %
Luftfart	17,1 %	32,9 %	40,0 %	1,4 %	0,0 %	8,6 %

I fritextkommentarerna framkommer ingen enhetlig bild av vilken ytterligare samverkan mellan enheter och avdelningar som efterfrågas. Flera fritextsvar nämner att samverkan över enhets- och avdelningsgränserna är obefintlig. Några svar nämner att organisationen präglas av ett stuprörstänk, vilket även nämns av en av de intervjuade cheferna.⁹³ Det finns ingen enhetlig bild av vilken utökad samverkan som efterfrågas; områden som i fritextsvaren föreslås för utökad samarbete är mellan juridikenheten och tillsynen, mellan dem som arbetar med regelgivning och tillsynen och mellan tillsynen för olika trafikslag. Konkreta förslag som nämns är mer samarbete rörande lastsäkring och farligt gods, forum för gränsöverskridande frågor och cybersäkerhet. I några fritextsvar uppges också att det inte finns något behov av ytterligare samarbete mellan trafikslagen.

Transportstyrelsen har tidigare försökt bedriva verksamhetsgemensam utveckling inom tillsynen genom kompetenscentrum eller processteam.⁹⁴ Detta har nu upphört.

3.5 Lite tillsyn inom den nationella sjöfarten efter reform

Efter en omfattande reform av regelverket⁹⁵ som trädde i kraft i juni 2017 har den nationella sjöfartstillsynen bedrivits i liten utsträckning under flera år.⁹⁶ Den riskbaserade tillsynen har beräknats komma igång under 2022.⁹⁷ Det har varit svårigheter för redarna att förstå vad som förväntas av dem i det nya

⁹³ Intervju med avdelningsdirektör SUF 2022-01-28.

⁹⁴ Transportstyrelsen, *Förslag till framtida arbetssätt för den del av det verksamhetsgemensamma utvecklingsarbetet som hanteras av processteam*, 2016-10-31.

⁹⁵ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om fartyg i nationell sjöfart (TSFS 2017:26).

⁹⁶ Transportstyrelsen, *Tertialrapport SL 2021 T3*, s. 7–8.

⁹⁷ Transportstyrelsen, *Tertialrapport SL 2022 T1*, s. 40.

funktionsbaserade regelverket, och Transportstyrelsens inspektörer har varit osäkra på vilka krav de kunnat ställa. Tillsynen av den nationella sjöfarten är ett område som Transportstyrelsen har klassat som eftersatt med den högsta konsekvensnivån *betydande påverkan* i flera tertiärrapporter. Ett flertal problem i verksamheten och dess förutsättningar påverkar tillsynen negativt.

I vår enkät utmärker sig sjöfarten i flertalet frågor med de mest negativa svaren, och det framgår tydligt från fritextsvaren att missnöjet i hög grad gäller den nationella sjöfarten.⁹⁸ Flera respondenter lyfter problem med den nya föreskriften för nationell sjöfart. Redare uppges inte förstå vad föreskriften kräver av dem, och Transportstyrelsen har svårt att veta vad de kan kräva av redarna. Det är svårare för inspektörerna att tillämpa en funktionsbaserad föreskrift jämfört med den äldre preskriptiva föreskriften, eftersom det inte finns några tydliga gränsvärden för när en funktion ska bedömas som uppfylld eller ej. I en rapport beskriver Transportstyrelsens analysforum hur redarna kan missförstå regelverket:

Vi har också fått indikationer på att redare väljer att ta iland livräddningsutrustning utan att ersätta den med utrustning att rädda personal eller passagerare vid en olycka, då regelverket tolkas som att det står redaren fritt att avgöra om de behöver t.ex. en räddningsflotte eller inte. Så är naturligtvis inte fallet utan de ska då ha genomfört en riskanalys och visa på att deras förmåga att rädda personal eller passagerare är lika god som med en fullt fungerande och godkänd räddningsflotte ombord.⁹⁹

Alla tillsynsbeslut med något slags praxispåverkan ska gå via det centrala tillsynskontoret i Norrköping. Underbemanning där och avsaknaden av förberedelser innan reformen genomfördes har enligt en sektionschef lett till flaskhalsar i hanteringen där de lokala tillsynskontoren fått vänta på Norrköpingskontorets beslut.¹⁰⁰

Otydligheten uppges leda till att inspektörerna tillämpar föreskriften på olika sätt, vilket också märks i fråga 27 i enkäten om ifall tillsynen är enhetlig, där svaren inom sjöfarten är långt under de andra trafikslagen.

⁹⁸ I 39 av de 52 frågor där subjektiva omdömen efterfrågas i enkäten är sjöfartens svar i genomsnitt de mest negativa bland trafikslagen. Se bilaga 1.

⁹⁹ Transportstyrelsen, *Analysforum för riskbaserad tillsyn inom nationell sjöfart*, s. 17, 2021.

¹⁰⁰ Intervju med sektionschef 2022-08-17.

Också när det gäller om tillsynen bedrivs riskbaserat och om den tillsyn som ger mest nytta prioriteras hamnar sjöfarten klart under de andra trafikslagen i enkäten (fråga 9). Flera inspektörer inom sjöfarten anger att man inte arbetar riskbaserat inom den nationella sjöfarten och att man saknar stöd från andra sektioner i arbetet. Avsaknaden av stöd syftar på Sektionen för analys som ska analysera händelserapporter från sjöfarten och luftfarten som underlag för riskbedömning. Eftersläpningen av hanteringen av händelserapporter beskrivs av Transportstyrelsen som ett problem med betydande konsekvens.¹⁰¹

Under pandemin har Transportstyrelsen haft svårt att genomföra tillsyner inom både den nationella och internationella sjöfarten. Likt många av dess systemmyndigheter i EU har Transportstyrelsen haft svårt att uppfylla de internationellt beslutade tillsynskvoterna. Under 2021 genomförde Sverige 464 hamnstatskontroller av en kvot på 516.¹⁰² För att försöka nå kvoten har Transportstyrelsen använt personal som annars skulle arbeta med den nationella sjöfarten för att nå målen inom den internationella hamnstatskontrollen. I verksamhetsplanen för 2022–2024 framgår det att även fortsättningsvis kommer hamnstatskontrollerna att prioriteras och tillsynen av det nationella tonnage kommer inte genomföras i den utsträckning som identifierats som nödvändig.¹⁰³

Statens haverikommission har i två olycksrapporter¹⁰⁴ från 2020 respektive 2022 lyft problem med Transportstyrelsens tillsyn av den nationella sjöfarten. Statens haverikommission påstår inte något direkt orsakssamband mellan avsaknaden av tillsyn och olyckorna, men nämner avsaknaden av tillsyn som en brist på systemnivå och en bakomliggande faktor i avsnitten om olyckornas orsaker:

Det är Haverikommissionens bedömning att det är av stor betydelse att Transportstyrelsen kommer igång med den aktiva inspektionsverksamheten och därefter bedriver denna åtminstone i en sådan omfattning att det sprids bland ägare till yrkesbåtar i segmentet 5–15 m att inspektioner förekommer, så att de uppfattar det som troligt att de själva kan bli föremål för en sådan inspektion. Inspektionsverksamheten skulle därmed dels utgöra en kontrollfunktion som skulle leda till ökad regelefterlevnad och säkerhet i verksamheterna, dels bidra till lärande och ökad förståelse för det nya tillsynssystemet.¹⁰⁵

¹⁰¹ Transportstyrelsen, *Tertialrapport SL 2021 T3*, s. 10–11.

¹⁰² Transportstyrelsen, *Tertialrapport SL 2021 T3*, s. 22–23.

¹⁰³ Transportstyrelsen, *Verksamhetsplan 2022–2024*, s. 21, 2022.

¹⁰⁴ Statens haverikommission, *Slutrapport Kingston*, 2022 och *Slutrapport Haddock*, 2020.

¹⁰⁵ Statens haverikommission, *Slutrapport Haddock*, 2020, s. 46.

Det är svårt att utöva tillsyn över den nationella sjöfarten. Det rör sig om ungefär 4 000 fartyg,¹⁰⁶ varav ungefär 3 000 inte omfattades av någon tillsyn alls inom den tidigare föreskriften. Det är dessutom många som bara bedriver verksamhet på sommaren och därför bara kan bli föremål för tillsyn under den perioden. Det rör sig ofta om småföretagare med liten möjlighet att sätta sig in i regelverken och när olika funktionskrav i föreskriften kan ses som uppfyllda. Att redaren utför en egenkontroll och intygar att det genomförts i en självdeklaration är grunden i säkerhetsarbetet. Enligt den senaste riskanalysen Transportstyrelsen genomfört är det ungefär 1 100 fartyg som inte genomfört sin självdeklaration. Av dessa är det 243 som är certifikatspliktiga fartyg. Avsaknaden av självdeklaration behöver enligt Transportstyrelsen "till en början inte hanteras av en fartygsinspektör utan anses vara mer administrativa uppgifter under 2020 som kan utföras på kontoren i Norrköping, Stockholm, Göteborg och Malmö. Först efter den administrativa granskningen startas en förrättning för inspektion om det anses vara nödvändigt."¹⁰⁷

Analysforumet ser också en risk att självdeklarationerna inte tillämpas som det är tänkt:

Vi tycker oss ana att många i det mindre tonnaget fyller i deklARATIONERNA utan att göra det förarbete som krävs, d.v.s. man har inget systematiskt säkerhetsarbete, man har inget underhållssystem, man har inte koll på vilken standard fartyget är byggt efter och anger endast empiriskt i fältet där man ska ange konstruktionsregler. En empirisk erfarenhet bör stödjas av någon form av dokumentation om hur mycket last som kan tas utan att stabiliteten försämras, fartygets begränsningar av fartområden, hur brand detekteras och släcks, länselpumparnas kapacitet, hur nödalarmering ska ske på mest effektiva sätt o.s.v.¹⁰⁸

Tillsynsintervallet för de minsta fartygen är en gång vart tjugonde år. Kombinationen med ett funktionsbaserat regelverk och heterogent tillsynskollektiv där de olika aktörerna har olika förutsättningar gör tillsynen svårare att genomföra.

¹⁰⁶ Underlag från Transportstyrelsen 2022-09-09; Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om fartyg i nationell sjöfart (TSFS 2017:26).

¹⁰⁷ Transportstyrelsen, *Tillsynsplan för år 2022 avseende riskbaserad tillsyn nationell sjöfart*, s. 2.

¹⁰⁸ Transportstyrelsen, *Analysforum för riskbaserad tillsyn inom nationell sjöfart*, s. 14, 2021.

3.6 Långsam start för tillsynen av NIS och SSL

NIS-direktivet, som gäller säkerhet i nätverk och informationssystem, införlivades i svensk lag 2018¹⁰⁹ och den nya säkerhetsskyddslagen (SSL) 2019¹¹⁰.

Transportstyrelsen har dock fortfarande bara genomfört enstaka tillsynsåtgärder på dessa områden.

Transportstyrelsens anslag till följd av SSL och NIS ökade 2018 med 4 miljoner kronor för respektive lag.¹¹¹ Inom NIS arbetade vid tidpunkten för vår granskning ungefär två personer och inom SSL tre personer.

Av de ungefär 200 företag och organisationer inom transportsektorn som är anmälningspliktiga enligt NIS är det omkring 50 som anmält sig till Transportstyrelsen.¹¹² Transportstyrelsen ska utöva tillsyn över informationssäkerhetsarbetet hos dem som anmält sig. Med införandet av NIS 2-direktivet årsskiftet 2023/2024 kommer antalet tillsynsobjekt öka till mellan 700 och 1 000. Den ansvarige sektionschefen ser en risk att det går inflation i antalet verksamheter som bedöms bedriva samhällskritisk verksamhet inom transportsektorn.¹¹³

Inom transportsektorn rör SSL ungefär 1 000 objekt, som sedan december 2021 är skyldiga att anmäla att de bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Av dessa har hittills ungefär 200 anmält sig. Transportstyrelsen ska utöva tillsyn över att de anmälda verksamhetsutövarna lever upp till kraven på hur en säkerhetskänslig verksamhet ska bedrivas.¹¹⁴ Förändringen av regelverket som skedde i december 2021 innebar också nya och högre krav på både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter.¹¹⁵

Trots att regelverken om NIS och SSL trädde i kraft 2018 respektive 2019 har mycket lite faktisk tillsyn bedrivits. Transportstyrelsens föreskrifter för tillsyn enligt

¹⁰⁹ Lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.

¹¹⁰ Säkerhetsskyddslag (2018:585).

¹¹¹ Enligt prop. 2017/18:1 Utgiftsområde 22, s. 88, ökades Transportstyrelsens anslag som en följd av de nya uppgifterna med SSL med 2 miljoner kronor för 2018 och med 4 miljoner kronor från och med 2019. Enligt prop. 2017/18:99, s. 78, ökades Transportstyrelsens anslag på grund av NIS med 4 miljoner kronor från och med 2018.

¹¹² Intervju med sektionschef 2022-05-13.

¹¹³ Intervju med sektionschef 2022-05-13, s. 5.

¹¹⁴ Intervju med sektionschef 2022-05-13, s. 3.

¹¹⁵ Transportstyrelsen, *Tertialrapport SL 2021 T3*, s. 9.

NIS¹¹⁶ trädde inte i kraft förrän i juli 2022.¹¹⁷ Båda regelverken har problem med att få in anmälningspliktiga i systemet. De enstaka tillsynsinsatser som genomförts har huvudsakligen syftat till att öka anmälningsgraden. Ett fåtal händelsestyrda tillsyner har också genomförts. Mycket av verksamheten med samråd, vägledning till branschen samt utveckling av verksamheten har behövt prioriteras ner.¹¹⁸ Till detta kommer att tillsynen enligt båda regelverken prognosticeras bli mer krävande i framtiden som en följd av fler tillsynsobjekt och ändrade regler.

Orsaken till att tillsynen knappt kommit igång än är enligt Transportstyrelsen huvudsakligen brist på finansiering och svårigheter att rekrytera kompetent personal. Svårigheterna att rekrytera personal är inte endast en finansieringsfråga. Utvecklingen inom säkerhetsområdet, och inte minst IT-säkerhet, har inneburit en mycket stor efterfrågan på den typ av kompetens som behövs för att bedriva tillsyn enligt NIS och SSL. Att kontrollera att alla som är anmälningskyldiga har anmält sig kräver dock ingen specialiserad kompetens.¹¹⁹

Ett annat problem som nämnts är att Transportstyrelsen initialt inte hade en tillräckligt tydlig bild av hur arbetet skulle byggas upp. Det finns enligt den ansvarige sektionschefen heller ingen tydlig plan framåt för hur tillsynen inom NIS och SSL ska bedrivas.¹²⁰

Det kan slutligen nämnas att det är flera myndigheter som tilldelats tillsynsuppgifter enligt NIS- och SSL-reglerna. Vi har inte granskat om andra myndigheter har liknande problem som de Transportstyrelsen upplevt gällande NIS och SSL.

¹¹⁶ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om säkerhetsåtgärder för leverantörer av samhällsviktiga tjänster inom transportsektorn (TSFS 2022:14).

¹¹⁷ Transportstyrelsen, *Tertialrapport SL 2022 tertial 1*, s. 8.

¹¹⁸ Transportstyrelsen, *Tertialrapport SL 2022 tertial 1*, s. 42.

¹¹⁹ Intervju med sektionschef 2022-05-13.

¹²⁰ Intervju med sektionschef 2022-05-13.

4 Prioriterar Transportstyrelsen tillsyn där riskerna är som störst och där störst effekt kan åstadkommas?

Det här kapitlet behandlar den andra delfrågan: Prioriterar Transportstyrelsen tillsyn där riskerna är som störst och där störst effekt kan åstadkommas?

Sammanfattningsvis har Transportstyrelsen inte säkerställt att myndigheten prioriterar tillsyn där riskerna är som störst och där störst effekt kan åstadkommas.

Transportstyrelsen saknar en övergripande metod eller modell som kan göra riskbedömningar mellan trafikslag, avdelningar eller olika tillsynsområden. Därmed är det svårt att avgöra var tillsynen skulle göra mest nytta. Det förekommer inte någon central uppföljning av att tillsynen genomförs där den gör mest nytta. Det innebär att Transportstyrelsen i den övergripande fördelningen av resurser mellan enheter och avdelningar inte säkerställer att allokeringen sker utifrån var resurserna behövs mest.

Sektionerna och enheterna tillämpar i många fall systematiska och riskbaserade metoder för att prioritera mellan tillsynsobjekt inom ett tillsynsområde. Däremot saknas i stor utsträckning systematiska metoder för att prioritera mellan tillsynsområden. Det saknas också stöd från myndigheten centralt och från avdelningarna för att prioritera mellan tillsynsområden samt kvalitetssäkring från myndigheten centralt och avdelningarna.

För många verksamheter saknas externt satta mål, och det finns inte motsvarande centralt satta mål för vad tillsynsverksamheten ska uppnå. Det sker inte heller effektmätningar eller utvärderingar av tillsynen. Det är därför svårt att besvara frågan om omfattningen av Transportstyrelsens tillsyn är väl avvägd. En indikation på att tillsynen inte är rätt balanserad är att knappt hälften av inspektörerna instämde huvudsakligen eller helt i påståendet att de tillsynsobjekt där tillsynen gör mest nytta prioriteras.

4.1 Transportstyrelsens möjligheter att prioritera påverkas av yttre regelverk

Regeringen anger inte hur de anslag som Transportstyrelsen tilldelats ska fördelas mellan tillsyn och andra verksamheter, eller inom tillsynsområdet.

Transportstyrelsen har därför stort utrymme att besluta om hur de anslag myndigheten tilldelats ska fördelas. Däremot är stora delar av Transportstyrelsens tillsyn bunden genom internationella regleringar.

4.1.1 Hög grad av frihet för Transportstyrelsen i regeringens styrning

Regeringen beslutar inte i budget eller regleringsbrev hur Transportstyrelsen ska fördela sina tilldelade medel mellan tillsyn och annan verksamhet, eller mellan olika tillsynsområden. Det är därför Transportstyrelsen som beslutar detta, givet de restriktioner som ges av hur olika verksamheter får finansieras (dvs. om det är skatte- eller avgiftsanslaget som får användas samt kraven på full kostnadstäckning i avgiftsfinansierad verksamhet). Även inom tillsynsområdena är det Transportstyrelsen som styr fördelningen av resurser.

Regeringen ställer sällan krav på återrapportering rörande Transportstyrelsens tillsynsverksamhet. I tre regleringsbrev sedan 2016 anges återrapporteringskrav avseende tillsyn. I första fallet handlar det om att Transportstyrelsen för 2019 skulle redogöra för sina insatser inom NIS-tillsynen.¹²¹ I de andra två fallen ska Transportstyrelsen redovisa sitt arbete med att öka tillsynen av vägtransportbranschens regelefterlevnad under 2022 och redovisa hur myndigheten planerar att genomföra tillsynen av besiktningsmarknaden under 2022–2024.¹²² I övrigt har regeringen inte ställt några specifika krav på återrapportering av tillsynsverksamhet.

4.1.2 Internationella regelverk styr mycket av tillsynen

Transportstyrelsen uppger att en stor del av tillsynen är bunden genom olika regleringar, vilket leder till att utrymmet för att prioritera bort tillsyn är litet.¹²³ Samtidigt framkommer det vid intervjuer, i budgetunderlag och annat underlag från Transportstyrelsen en uppfattning att tillsynen är eftersatt eller att den har

¹²¹ Regeringsbeslut 2018-12-21, N2018/05901/SUBT.

¹²² Regeringsbeslut 2021-12-16, I2021/03295.

¹²³ Underlag från Transportstyrelsen, inkomna 2022-01-19 samt 2022-02-15.

prioriterats ner. Detta kan förefalla motsägelsefullt, men reflekterar att förhållandena ser olika ut i olika delar av verksamheten.

Det är främst genom internationell reglering som delar av Transportstyrelsens tillsyn är bunden i sin omfattning. Konsekvensen av att tillsynen är styrd av internationella regelverk på vissa områden är att Transportstyrelsen i praktiken inte har möjlighet att fritt prioritera sina resurser. Det innebär att vissa tillsynsområden i stor utsträckning är fredade från neddragningar medan Transportstyrelsen har möjlighet att prioritera ner andra tillsynsområden.

Ett exempel på detta är att om inte tillsynen vad gäller förarprovning hade varit så detaljstyrd (både gällande vem som ska bli föremål för tillsyn och hur ofta) hade den ansvariga enheten kunnat prioritera upp tillsynen av vissa aktörer som ses som mer problematiska när det gäller förarprovningen och även kunnat prioritera upp tillsynen av förarutbildningen under perioder.¹²⁴ Ett annat exempel är att de kvantitativa målen har gjort att tillsynen inom kör- och vilotider har prioriterats på bekostnad av annan tillsyn. Enheten hade kanske haft mindre fokus på kör- och vilotider om kvantifierade mål saknats och i stället lagt mer tid på företagskontroller av gods och bussföretag.¹²⁵

4.1.3 Hur bunden tillsynen är skiljer sig mellan trafikslagen

Den stora mängd tillsynsområden som Transportstyrelsen ansvarar för medför att det blir alltför omfattande att i detalj redogöra för vilken frihet i prioritering som finns i tillsynen av varje område, och det finns heller inget exakt sätt att mäta detta på. Det finns dock övergripande skillnader mellan trafikslagen och olika tillsynsområden.

Stora delar av tillsynen av luftfarten lyder under gemensamma enhetliga regler som gäller för hela EU. Regleringarna är i många fall mycket detaljerade och styr vilka objekt eller verksamhetsutövare som ska bli föremål för tillsyn, med vilken frekvens, hur tillsynen ska genomföras och hur avrapporteringen ska ske.¹²⁶ I andra fall finns det kvantitativa mål för tillsynen samtidigt som den är riskbaserad, vilket innebär att Transportstyrelsen gör urvalet av vilka aktörer som ska bli föremål för tillsyn, men tillsynen får inte understiga de kvoter som ges av lagstiftningen.¹²⁷ Det finns i vissa regleringar möjlighet att minska tillsynsfrekvensen något, men man

¹²⁴ Intervju med enhetschef 2022-01-19.

¹²⁵ Intervju med enhetschef 2022-02-01.

¹²⁶ Presentation från Transportstyrelsen *Tillsyn inom luftfart och sjöfart* 2021-11-02; intervju med enhetschef 2022-03-02.

¹²⁷ Intervju med enhetschef 2023-02-01.

måste ha goda skäl för att få göra detta.¹²⁸ Även tillsynen av till exempel inrikesflyg och drönare lyder under EU-reglering. Transportstyrelsens egen bedömning är att 90–95 procent av tillsynen av luftfarten och sjöfarten måste genomföras enligt internationell reglering.¹²⁹ I enstaka fall finns också kvantifierad nationell reglering.

Tillsynen av internationell sjöfart lyder i stor utsträckning under detaljerad internationell reglering. Ett exempel på det är de hamnstatskontroller Sverige varje år ska genomföra.

Tillsynen av sjö- och luftfart, i den mån dessa styrs av internationella konventioner och förordningar, kontrolleras också av internationella organisationer. Exempelvis EU:s luftfartsmyndighet EASA¹³⁰ och EU:s sjöfartsmyndighet EMSA¹³¹ gör årliga kontrollbesök hos Transportstyrelsen.

Järnvägstillsynen, precis som tillsynen av luft- och sjöfarten, lyder i stor utsträckning under internationella regleringar, men är inte lika detaljstyrd avseende hur tillsynen ska gå till. Enligt internationellt regelverk ska Transportstyrelsen utveckla en eller flera tillsynsplaner som visar hur myndighetens tillsynsstrategi kommer att genomföras under livscykeln för giltiga tillstånd.¹³² Även ansvaret för marknadstillsynen på järnväg utgår från en mer allmänt hållen lagstiftning som ger Transportstyrelsen frihet att bestämma vilken tillsyn som ska genomföras.¹³³ Inom ett specifikt område (certifierade underhållsansvariga enheter) krävs årlig tillsyn av ett mindre antal aktörer.¹³⁴ Delar av Transportstyrelsens tillsyn på järnväg utvärderas av EU:s järnvägsmyndighet ERA.¹³⁵

Tillsynen av förarprovningen inom vägtrafiken är enligt EU-direktiv¹³⁶ kvantitativt reglerad med fastställda tidsintervall för kontroll, medan tillsynen av förarutbildning inte är det.¹³⁷ På den enhet som utövar tillsyn över dessa områden uppgavs att knappt hälften av den tillsyn som utförs är kvantitativt reglerad.¹³⁸

¹²⁸ Intervju med enhetschef 2023-02-01.

¹²⁹ Underlag från Transportstyrelsen 2022-01-19.

¹³⁰ European Aviation Safety Agency.

¹³¹ European Maritime Safety Agency.

¹³² Underlag från Transportstyrelsens 2022-02-15.

¹³³ Transportstyrelsens presentation av tillsynen på Sektion marknad spårtrafik 2021-12-08.

¹³⁴ Underlag från Transportstyrelsen 2022-02-15.

¹³⁵ European Union Agency for Railways.

¹³⁶ Tillsynen av förarprovningen styrs av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG.

¹³⁷ Transportstyrelsens presentation av tillsynen på Enhet trafikant 2021-11-04.

¹³⁸ Underlag från Transportstyrelsen 2022-02-15.

Inom tillsynen av yrkestrafiken finns det ett årligt kvantitativt krav från EU när det gäller tillsyn av kör- och vilotider; 1,5 procent av antalet arbetsdagar som utförs av yrkesförare i Sverige ska kontrolleras av Transportstyrelsen.¹³⁹ Tillsyn av tillstånden avseende taxi samt gods- och busstransporter är i stor utsträckning baserad på underrättelser från andra myndigheter (Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kronofogden, Skatteverket).¹⁴⁰ Inkommande underrättelser måste hanteras, men Transportstyrelsen avgör vilka underrättelser som leder till åtgärder och vilka som ska avskrivas.

Exempel på områden där omfattningen av Transportstyrelsens tillsyn inte är reglerad är vägarbetstidstillsynen, NIS-tillsynen och tillsynen av mindre flygplatser.¹⁴¹ Även om tillsynens omfattning inte är reglerad har Transportstyrelsen naturligtvis fortfarande ansvar för att den utförs i tillräcklig omfattning.

I enkäten som besvarades av Transportstyrelsens inspektörer (fråga 8) ställde vi frågor om i vilken utsträckning Transportstyrelsen kan välja vilka tillsynsobjekt som ska bli föremål för tillsyn, hur tillsynen ska genomföras och hur ofta den ska genomföras.

Tabell 6 Enkät svar på fråga 8 i enkäten om Transportstyrelsens möjlighet att välja hur tillsyn ska genomföras. Det som anges är det genomsnittliga svaret på respektive fråga i skalan 1–5, där 1 står för ”Instämmer inte alls” och 5 står för ”Instämmer helt.

	TS kan välja vilka tillsynsobjekt som ska tillsynas	TS kan välja hur tillsynen ska genomföras	TS kan välja hur ofta tillsyner ska genomföras
Sjöfart	2,9	3,1	2,8
Luftfart	2,7	3,5	2,7
Väg	4,0	3,8	3,5
Järnväg	4,3	4,2	4,1

¹³⁹ Underlag från Transportstyrelsen 2022-02-15.

¹⁴⁰ Transportstyrelsens presentation av tillsynen på Enhet yrkestrafik 2021-11-12.

¹⁴¹ Underlag från Transportstyrelsen 2022-06-03; underlag från Transportstyrelsen 2022-06-15; intervju med utredare respektive kvalitetssamordnare 2022-02-08.

Svaren inom respektive trafikslag är ganska lika för de tre frågorna. Svaren från sjö- och luftfartsinspektörerna är i genomsnitt något lägre än svaren från de två andra trafikslagen, vilket visar att frihetsgraden i hur tillsynen genomförs är mindre inom sjö- och luftfarten.

Enkätsvaren från inspektörerna indikerar att Transportstyrelsen på väg- och järnvägssidan i större utsträckning kan bestämma vilka tillsynsobjekt som ska bli föremål för tillsyn, hur tillsynen ska genomföras och hur ofta. På sjö- och luftfartssidan är tillsynen mer styrd av internationell reglering. Det finns dock inget trafikslag där inspektörerna anser att de helt kan välja hur de ska bedriva sin tillsyn, och heller inget trafikslag där inspektörerna anser att tillsynen är helt låst.

4.1.4 Risk för sanktioner vid utebliven tillsyn påverkar prioriteringen

De krav som ställs på omfattningen av Transportstyrelsens tillsyn i enlighet med internationella regelverk är i olika grad förknippade med sanktionsmöjligheter mot Transportstyrelsen eller Sverige i det fall att tillsynen inte genomförs i enlighet med de krav som ställs. Generellt är Transportstyrelsen mycket mån om att uppfylla de internationella krav som ställs på myndigheten. Kraven upplevs dock i olika utsträckning som tvingande. Direktivstvingande tillsyn med vitesrisk har högre prioritet än annan tillsyn.¹⁴² Ett exempel på när krav från EU betraktas som något mindre tvingande är förarprovningstillsynen – den måste göras, men den obligatoriska medåkande tillsynen har inte kunnat genomföras under pandemin. Därför uppfylls inte de kvantifierade krav som ställs. Men eftersom antalet medåkande tillsyner inte rapporteras någonstans betraktas detta som ett mindre problem av Transportstyrelsen än om man dragit ner tillsynen på ett område där Transportstyrelsen måste rapportera sina insatser.¹⁴³

4.2 Transportstyrelsen saknar ett genomtänkt system på övergripande nivå för prioriteringar

Transportstyrelsen ska enligt sina egna styrdokument tillämpa en riskbaserad tillsyn. Modeller för riskbaserad tillsyn används framför allt på sektionsnivå i planeringen av enskilda tillsynsområden.

Då Transportstyrelsen ansvarar för många tillsynsområden behöver även prioriteringar mellan tillsynsområden och mellan tillsyn och annan verksamhet

¹⁴² Intervju med avdelningsdirektör VJ 2022-03-03.

¹⁴³ Intervju med enhetschef 2022-01-19.

göras. Transportstyrelsen har dock inte någon övergripande metod eller modell för att bedöma var tillsynen gör mest nytta, varken på myndighetsnivå eller avdelningsnivå. Modeller för riskbaserad tillsyn tillämpas inte mellan tillsynsområden.

Stödet för prioriteringsarbetet är knapphändigt då det inte förekommer någon myndighets- eller avdelningsövergripande analys av utvecklingen inom olika områden eller gemensamma forum för att utveckla tillsynen. Det förekommer heller inte några tydliga mål för tillsynen, såvida de inte satts externt.

4.2.1 Riskbaserad tillsyn ska vara utgångspunkten

Transportstyrelsen ska tillämpa riskbaserad tillsyn. Detta framgår av myndighetsövergripande styrdokument som färdigställts i syfte att skapa en mer enhetlig tillsyn.¹⁴⁴

Riskbaserad tillsyn innebär, enligt Transportstyrelsen, att tillsyn genomförs i de verksamheter och med den omfattning som ger mest effekt och nytta. Tillsynens frekvens, omfattning och metod varierar i relation till risken. I den riskbaserade tillsynen ska Transportstyrelsen analysera, värdera och styra risker genom prioriteringar samt följa upp och övervaka resultatet.

Varje verksamhet som bedriver tillsyn ska ha modeller för att planera tillsynen utifrån risk, där hänsyn också tas till de regelverk som styr tillsynen inom verksamhetsområdet. Varje avdelning ska även ha rutiner för ett löpande analysarbete där tillgänglig information används som underlag för att göra riskanalyser och föreslå relevanta åtgärder för att reducera riskerna.¹⁴⁵ Ett sätt som föreslås i Transportstyrelsens vägledning är att värdera riskerna genom en poängmodell där olika riskfaktorer poängsätts och summeras.¹⁴⁶

4.2.2 Prioriteringar nämns inte i processbeskrivningen för tillsyn eller i arbetsordningarna

Transportstyrelsen bedriver stora delar av sitt arbete i definierade processer för vilka processbeskrivningar har sammanställts. Tillsyn är en sådan process. I processbeskrivningen för tillsynsprocessen är initiering av tillsyn ett moment. Initiering av tillsyn beskrivs på följande sätt:

¹⁴⁴ Transportstyrelsen, *Riktlinje för tillsyn*, 2021; Transportstyrelsen, *Vägledning för tillsyn*, 2021

¹⁴⁵ Transportstyrelsen, *Riktlinje för tillsyn*, 2021.

¹⁴⁶ Transportstyrelsen, *Vägledning för tillsyn*, 2021.

Initiera tillsyn – I den här delprocessen hanterar vi ett behov av en tillsyn som kan uppstå av en händelse, en anmälan eller annat underlag från tredje part. Vi bedömer om det krävs en tillsyn eller inte. Den här delprocessen kan resultera i att vi ska genomföra en tillsyn eller att vi beslutar att vi inte ska genomföra en tillsyn.¹⁴⁷

Prioriteringen mellan olika tillsynsåtgärder finns således inte omnämnd i processen för tillsyn.

Prioriteringar nämns inte i arbetsordningarna, och således definieras inte vem som ansvarar för, eller ska vara stöd i prioriteringsarbetet.¹⁴⁸ Ansvar för prioriteringar får antas ingå i mer allmänt hållna beskrivningar av olika funktioners ansvar.¹⁴⁹

4.2.3 Metoder för prioritering saknas på central nivå

Transportstyrelsen ansvarar, som nämnts tidigare, för ett stort antal tillsynsområden. Olika avdelningar, enheter och sektioner ansvarar för olika tillsynsområden. Behovet av prioriteringar rör såväl avvägningar av resurser inom de olika tillsynsområdena, som mellan olika tillsynsområden och mellan tillsyn och övrig verksamhet.

De prioriteringar som görs på sektionerna diskuteras i respektive enhets- och avdelningsledning och sammanfogas i en verksamhetsplan för varje avdelning. Verksamhetsplanerna föredras för generaldirektören. En myndighetsgemensam verksamhetsplan som beslutas av styrelsen baseras på avdelningsplanerna. I de senaste verksamhetsplanerna på avdelningsnivå (för 2022–2024) finns en ganska utförlig beskrivning av vilka prioriteringar som är planerade, något som inte framgått i tidigare års verksamhetsplaner. Verksamhetens utveckling följs upp på myndighetsnivå genom tertialrapporter och ISK (dialog om intern styrning och kontroll som förs två gånger per år). I tertialrapporterna framgår på vilka områden avdelningen anser att verksamheten släpar efter.

Den budget som beslutas av styrelsen på central nivå är inte på den detaljeringsnivån att den styr prioriteringarna inom avdelningarna. Det förs relativt lite prioriteringsdiskussioner på central myndighetsnivå. Samma storleksförhållande mellan avdelningarna och trafikslagen behålls generellt över

¹⁴⁷ Transportstyrelsen, *Processbeskrivning för utöva tillsyn*, 2021.

¹⁴⁸ Transportstyrelsen, *Arbetsordning Sjö- och luftfart*, 2022; Transportstyrelsen, *Arbetsordning för Väg och järnväg*, 2021; Transportstyrelsen, *Arbetsordning för Transportstyrelsen*, 2021.

¹⁴⁹ Exempelvis ska avdelningsdirektören för VJ avgöra ärenden och frågor inom avdelningens ansvarsområden som rör verksamhetens mål, inriktning och finansiering enligt riktlinjer från generaldirektören (s. 9 i arbetsordningen för väg och järnväg).

åren.¹⁵⁰ Transportstyrelsen har, varken på myndighetsnivå eller avdelningsnivå, någon övergripande metod eller modell för att bedöma var tillsynen gör mest nytta. Riskbaserad tillsyn tillämpas *inom* respektive tillsynsområde men har inte använts *mellan* tillsynsområden för att värdera exempelvis bilbesiktning mot taxi.¹⁵¹ Det förekommer inte någon central uppföljning av att tillsynen genomförs där den gör mest nytta.¹⁵² Det pågår dock ett utvecklingsprojekt på avdelningen VJ för att stärka arbetet med strategisk planering och prioritering.

4.2.4 Stöd och uppföljning saknas för prioriteringsarbetet

Diskussioner om tillsynen och dess bemanning sker huvudsakligen i ledningarna för sektionerna, enheterna och avdelningarna. Mycket av prioriteringarna sker därför trafikslagsvis¹⁵³ eller på mer detaljerad nivå. Hur olika verksamheter ska prioriteras, och om till exempel någon typ av tillsyn behöver minskas ner, bestäms genom en sammanvägd bedömning på den nivå i organisationen som är berörd. Avvägningarna görs i stor utsträckning på sektionerna.¹⁵⁴ När ett verksamhetsområde prioriteras ned sker det genom att ansvarig enhetschef lyfter frågan till avdelningens ledningsgrupp och beskriver konsekvensen av att området prioriteras ned, eller helt prioriteras bort.

En rad faktorer vägs då samman i bedömningen, exempelvis om tillsynen är kvantitativt reglerad samt de förvaltningspolitiska och transportpolitiska effekterna. Något skriftligt underlag bakom de prioriteringsbeslut som fattas av avdelningsledningarna på VJ och SL har Transportstyrelsen inte presenterat trots att vi har begärt in sådant underlag.¹⁵⁵ Vi gör bedömningen att sådant underlag inte finns.

De personalvakanser som uppkommer tas upp för diskussion i avdelningarnas ledningsgrupp, och det är avdelningsdirektören som fattar beslut om nyanställningar. Eftersom det kan vara svårt att flytta personal mellan områden, då det ofta behövs specifik kompetens, utgör ersättningsanställningar vid vakanser en möjlighet att balansera om personalstyrkan till de områden som har störst behov.

¹⁵⁰ Intervju med generaldirektör och avdelningsdirektör SUF 2022-06-09; protokoll från dialog om intern styrning och kontroll mars 2022 avseende avdelning VJ.

¹⁵¹ Intervju med generaldirektör och avdelningsdirektör SUF 2022-06-09.

¹⁵² Intervju med avdelningsdirektör SUF 2022-01-28.

¹⁵³ Intervju med generaldirektör och avdelningsdirektör SUF 2022-06-09.

¹⁵⁴ Intervju med avdelningsdirektör SL 2022-08-15, intervju med avdelningsdirektör VJ 2022-08-29.

¹⁵⁵ Underlag från Transportstyrelsen 2022-05-17.

När det gäller enheternas och sektionernas prioriteringsarbete ger de centrala styrdokumenterna, som nämndes i avsnitt 3.3.1, inte någon vägledning om hur prioriteringsprocessen ska utformas utöver att den ska vara riskbaserad. Sådana styrdokument finns heller inte på avdelningsnivå.¹⁵⁶ Sektionerna, eller i vissa fall enheterna, sammanställer planer för vad som ska göras. I det fall att det finns kvantitativt satta mål för det aktuella tillsynsområdet, vilket det finns i många områden som är internationellt reglerade, utgår planerna i stor utsträckning från detta. Även om det saknas externt uppsatta mål för flera tillsynsområden har sådana inte fastställts centralt på myndigheten eller avdelningen.¹⁵⁷ Ett arbete för att etablera mätetal för olika verksamheter har påbörjats, men är fortfarande under utveckling,¹⁵⁸ och det finns inte någon central funktion som har ett övergripande eller sammanhållande ansvar för tillsynen.¹⁵⁹

Transportstyrelsen har inte sammanställt någon statistik som skulle kunna vara stöd i en mer övergripande prioriteringsdiskussion, exempelvis statistik som illustrerar i vilken utsträckning som tillsynen minskat eller blivit eftersatt inom olika områden.¹⁶⁰

4.3 Prioriteringsmodeller används ofta inom tillsynsområden men inte mellan tillsynsområden

Inom de större tillsynsområdena finns det ofta modeller för prioritering mellan tillsynsobjekt. Då tillsynsområdena har mycket olika förutsättningar beroende på särdragen inom respektive trafikslag och skilda regelsystem behöver prioriteringsmetoderna anpassas till de olika verksamheterna. Mindre områden där omfattningen av tillsynen inte är reglerad prioriteras i många fall utifrån en sammanvägd, ej dokumenterad, bedömning där till exempel underlag från olycksdata, inkomna tips samt erfarenheter från tidigare tillsyn vägs in.¹⁶¹ De överväganden som ligger bakom prioriteringen mellan tillsynsområden och mellan tillsyn och övrig verksamhet är i de allra flesta fall en sammanvägd bedömning där kriterierna och underlaget för bedömningen varierar.

Tillsynen har generellt lägre prioritet än andra områden, men det följer snarare av förutsättningarna för verksamheterna än av principiella beslut.

¹⁵⁶ Intervju med avdelningsdirektörer VJ 2022-03-03 respektive SL 2022-08-24.

¹⁵⁷ Intervju med avdelningsdirektörer VJ 2022-03-03 respektive SL 2022-08-24.

¹⁵⁸ Intervju med generaldirektör och avdelningsdirektör SUF 2022-06-09.

¹⁵⁹ Intervju med avdelningsdirektör SUF 2022-01-28.

¹⁶⁰ Intervju med avdelningsdirektör VJ 2022-08-29.

¹⁶¹ Underlag från Transportstyrelsen 2022-06-09.

4.3.1 Metoderna för prioritering varierar

Prioriteringen inom ett visst tillsynsområde utförs och beslutas i stor utsträckning inom sektionerna,¹⁶² då de flesta tillsynsområdena ryms inom en sektion. Det finns dock undantag då större tillsynsområden kan vara utspridda på mer än en sektion.¹⁶³ Prioritering mellan områdena tillsyn, tillstånd och regelgivning, samt mellan olika tillsynsområden och inom respektive tillsynsområde sker också i många fall inom sektionerna eller enheterna, beroende på hur verksamheten är organiserad.

Utöver att tillsynen ska bedrivas riskbaserat finns det som nämnts tidigare inte några centrala riktlinjer för hur prioriteringarna ska gå till.

En gemensam faktor för tillsynsverksamheten är att åtaganden som föreskrivs i internationella överenskommelser, standarder och EU-förordningar har företräde.¹⁶⁴ Det finns inte något centralt beslut på myndigheten att prioritera den internationellt reglerade tillsynen först, men samstämmigheten är stor om att det i praktiken är så prioriteringen görs.¹⁶⁵

På avdelning SL finns en övergripande struktur etablerad för analysarbete. På Enheten för hållbar utveckling finns Sektionen för analys som ska hantera alla inkomna händelserapporter på avdelningen och analysera dem. Det är ungefär 300 händelserapporter för sjöfarten och 25 000 på luftfartssidan per år.¹⁶⁶ Sektionen för analys skickar händelserapporterna till relevant sakenhet eller sektion. Respektive sektion på luftfartssidan har ett eget analysforum som ska använda händelserapporterna samt egna iakttagelser från tillsynen för att dra slutsatser om vilka tillsynsinsatser som behöver prioriteras. Ett exempel på det är Sektionen för luftrum och flygplatser som har en analysgrupp som ska utvärdera säkerhetsnyckeltal för olika fokusområden en gång i halvåret enligt en grön-gul-röd skala.

Inom sjöfartsvksamheten används också händelserapporterna, men analysarbetet utförs samlat för hela sjöfartskollektivet. Analytiker på Sektionen för analys och handläggare på sjöfartssektionerna har bildat ett analysforum som skriver en årlig rapport där risken för olika kategorier av fartyg värderas.¹⁶⁷ Det är tänkt att

¹⁶² Intervju med utredare respektive kvalitetssamordnare 2022-02-08.

¹⁶³ Ett exempel på det är sjöfarten där tillsynen bedrivs på tre sektioner. Det är sektionen i Norrköping som har ansvaret för övergripande beslut och hur uppgifter ska fördelas.

¹⁶⁴ Källa är exempelvis underlag från Transportstyrelsen, inkomna 2022-01-19.

¹⁶⁵ Framgår till exempel i intervju med avdelningsdirektör SL 2022-02-01; intervju med utredare respektive kvalitetssamordnare 2022-02-08; intervju med enhetschef 2022-01-26; intervju med enhetschef 2022-01-20.

¹⁶⁶ Intervju med enhetschef 2022-03-01.

¹⁶⁷ Transportstyrelsen, *Analysforum för riskbaserad tillsyn inom nationell sjöfart – rapport inför 2022*, 2021.

sektionerna under 2022 ska börja utöva tillsyn utifrån de risker som indikeras i rapporten.

För NIS och SSL finns det för närvarande inget eget analysforum.¹⁶⁸ Däremot uppger Transportstyrelsen att det finns kopplingar och likheter mellan NIS och SSL och andra tillsynsområden där det finns etablerade analysarbeten.

Enligt Transportstyrelsens riktlinje¹⁶⁹ ska varje avdelning ha rutiner för ett löpande analysarbete där tillgänglig information används som underlag för att göra riskanalyser och föreslå relevanta åtgärder för att reducera riskerna. Avdelningen VJ har dock inte någon organisation eller struktur för analys, vare sig på central nivå eller på enhetsnivå.¹⁷⁰

Enligt Transportstyrelsens riktlinje ska analysen på den lägsta nivån i huvudsak gälla enskilda verksamhetsutövare. Hur detta genomförs skiljer sig mellan olika sektioner.¹⁷¹

Exempel på olika prioriteringsmetoder som används av sektionerna är dessa:

- Modeller för riskpoängberäkning av olika tillsynsobjekt används på flera sektioner. Exempelvis används detta på Sektionen spårtrafiksäkerhet tillsyn för att prioritera i tillsynen av infrastrukturförvaltare, järnvägsföretag, trafikutövare och spårinnehavare. Riskpoängen för olika tillståndshavare beräknas utifrån hur många olyckor eller tillbud som statistiskt kan förknippas med olika egenskaper hos tillståndshavaren.¹⁷² Enhet trafikant tilldelar i sin planering av tillsynen av förarutbildare tillståndshavarna poäng grundat på till exempel antal tillstånd, antal lärare som finns registrerade på tillståndet, antal utbildningsplatser, provresultat och erfarenhet från tidigare tillsyn.¹⁷³ Även Sektionen för marknadstillsyn, som utövar tillsyn över flygbolagens finansiella status, har ett system för att identifiera företag som utgör en större finansiell risk, genom att använda data från UC där till exempel hög omsättning i styrelsen eller stora variationer i omsättning är en indikator för högre risk.¹⁷⁴

¹⁶⁸ Underlag från Transportstyrelsen 2022-06-16.

¹⁶⁹ Transportstyrelsen, *Vägledning för tillsyn*, 2021.

¹⁷⁰ Underlag från Transportstyrelsen 2022-06-09 (1), underlag från Transportstyrelsen 2022-06-09 (2).

¹⁷¹ Se till exempel underlag från Transportstyrelsen 2022-06-09.

¹⁷² Modellen för beräkningen framgår av dokumentet "Riskpoängberäkning enligt klustringstankesätt för tillsynsplan 2022", inkommet till Riksrevisionen 2022-02-02.

¹⁷³ Underlag från Transportstyrelsen 2022-06-23.

¹⁷⁴ Intervju med enhetschef 2022-03-01.

- Sektioner och enheter som i stor utsträckning hanterar inkommande anmälningar prioriterar de grövsta överträdelsena högst. Detta gäller till exempel tillsynen mot taxiföretag och taxiförare, där Transportstyrelsen kan återkalla tillstånd om tillståndshavaren begått vissa brott som myndigheten underrättats om. När det är resursbrist lägger Enheten för yrkestrafik ärenden i kö, där de minst grova överträdelsena får lägst prioritet. Ibland stängs ärenden utan åtgärd när tidsutdräkten har blivit för lång.¹⁷⁵ Tillsynen över tillståndshavare inom yrkestrafiken baseras bland annat på uppgifter från Kronofogdemyndigheten om skulder till det allmänna. Trots lagkrav har Enheten för yrkestrafik valt att endast hantera de underrättelser som gäller störst skuld till det allmänna, över 100 000 kr.¹⁷⁶
- Det finns också exempel på sektioner som tillämpar mindre formaliserade prioriteringsmodeller. Ett exempel på det är Sektion marknad spårtrafik som prioriterar sina aktiviteter på olika tillsynsområden utifrån omvärldsbevakning och tolkning av regelverk.¹⁷⁷ Sektion infrastrukturegler, som bland annat utövar tillsyn över bilbesiktning och vägsäkerhet, har inget dokumenterat prioriteringsystem inom respektive tillsynsområde. Sektionen gör en sammanvägd, ej dokumenterad prioritering med hänsyn till bland annat erfarenheter från tidigare tillsyn, tips och inkomna skrivelser, en bedömning av var insatsen gör mest nytta och underlag från exempelvis inkomna rapporter, pågående och planerade vägprojekt, olycksdata.¹⁷⁸

4.3.2 Ovanligt med modeller för att prioritera mellan tillsynsområden

En prioritering behöver även ske mellan tillsynsområden, vilket generellt får anses vara en ännu mer komplex uppgift än att prioritera vilka objekt som behöver mest tillsyn inom ett visst tillsynsområde, eftersom det kan handla om att väga helt olika kollektiv eller typer av risker mot varandra.

På de områden där tillsynens omfattning bestäms av internationellt satta krav är frågan om prioritering mellan områden inte av lika stor vikt, eftersom samtliga krav måste uppfyllas.¹⁷⁹

¹⁷⁵ Underlag från enhetschef 2022-06-03.

¹⁷⁶ Underlag från enhetschef 2022-06-03.

¹⁷⁷ Underlag från sektionschef 2022-06-01.

¹⁷⁸ Underlag från enhetschef 2022-06-09.

¹⁷⁹ Intervju med avdelningsdirektör SL 2022-08-15.

En sektion som hanterar många olika tillsynsområden och som har relativt stora möjligheter att prioritera mellan dem är Sektion infrastrukturegler på avdelningen VJ, som ansvarar för 15 olika tillsynsområden (varav flera är väldigt små räknat i resursåtgång). Sektionen arbetar enligt ett poängsystem med olika faktorer som ger en rangordning av prioriteten för de olika tillsynsområdena.¹⁸⁰ Det kan dock påpekas att den tillsynsverksamhet som enligt prioriteringsmatrisen är högst prioriterad, tillsyn av besiktningsbranschen, i praktiken var kraftigt nedprioriterad under 2021.¹⁸¹ Utfallet av prioriteringsmodellen förefaller alltså inte styra vilken tillsyn som genomförs på sektionen.

Enheten för yrkestrafik har som strategi att alla sektioner ska kunna hantera det grövsta fusket och grava överträdelser.¹⁸²

På de sektioner som ansvarar för mer än ett tillsynsområde och vars tillsyn inte kvantifieras genom reglering görs prioriteringen mellan områden genom olika sammanvägda bedömningar, men inte utifrån någon särskild modell.¹⁸³ Detta är i likhet med hur prioriteringen mellan olika områden genomförs på högre nivå i organisationen.

4.3.3 Tillsyn prioriteras lägre än andra områden

De olika trafikslagen behöver även bestämma fördelningen mellan tillståndsprovning, tillsyn och regelgivning då det inte finns några beslut från centralt håll om detta. Tillståndsprovning, regelgivning och registerhållning prioriteras i praktiken högre än tillsyn, och så har varit fallet de senaste åren.¹⁸⁴ Det finns dock inte något centralt beslut om att prioritera ned tillsynen, utan det är något som drivs fram av de förutsättningar som finns för verksamheten. Nya föreskrifter måste utformas när lagstiftningen förändras. Tillståndsprovning och registerhållning är mer tidskritiska än tillsyn eftersom de har en större direkt påverkan på transportbranschen och verksamhetsutövarnas möjligheter att bedriva verksamhet.¹⁸⁵ De direkta konsekvenserna på marknaden blir till exempel stora om tillstånd inte förnyas eller utfärdas i tid. Därutöver är tillståndsärenden ofta inkommande, vilket medför förvaltningsrättsliga krav på hantering.

¹⁸⁰ Enhet teknik väg, *Prioriteringsmatris över tillsynsområden*, inkommen 2022-05-12.

¹⁸¹ Detta framgår till exempel av VJ:s tertialrapport för tredje tertialen 2021.

¹⁸² Underlag från Transportstyrelsen 2022-06-03.

¹⁸³ Underlag från Transportstyrelsen 2022-06-01; 2022-06-16; 2022-06-02.

¹⁸⁴ Intervju med generaldirektör 2022-06-09; intervju med enhetschef och sektionschef 2022-02-02; intervju med avdelningsdirektör SUF 2022-01-28.

¹⁸⁵ Underlag från Transportstyrelsen 2022-01-19.

4.4 Transportstyrelsen beskriver tillsynen som eftersatt

Den faktiska nivån på tillsynen i förhållande till behoven kan vara en indikator på hur bra prioriteringsprocesserna fungerar. Myndighetsledningen och avdelningarna har dock inte satt upp några mål för tillsynen, och i de flesta fallen finns det heller inga konkreta exempel på konsekvenser av nedsatt tillsyn. Eftersom det saknas tydliga hållpunkter är vår bedömning att det är svårt att besvara frågan om tillsynen är eftersatt.

Transportstyrelsen beskrev under våren 2022 i interna och externa underlag olika typer av tillsyn som eftersatt, och det fanns en utbredd uppfattning bland inspektörerna att tillsynen bedrevs i för liten omfattning. Det var också knappt hälften av inspektörerna som instämde huvudsakligen eller helt i påståendet att de tillsynsobjekt där tillsynen gör mest nytta prioriteras. Det pekar på att det finns en risk att tillsynen inte är rätt balanserad. Transportstyrelsens bedömning av i vilken utsträckning tillsynen är eftersatt har förändrats över tid. Kriterierna för bedömningen om det utförs tillräckligt mycket tillsyn är dock inte tydliga.

4.4.1 Kvantifierade mål saknas i många fall

Eftersom effekterna av tillsyn ofta inte märks på kort sikt, och tillsynen heller inte är efterfrågestyrd på samma sätt som till exempel tillståndsgivning, är det svårt att avgöra vad som är en väl avvägd omfattning av tillsynen.

Ett sätt att avgöra om rätt mängd tillsyn utförs är att sätta den i relation till mål som satts upp. Då regering och riksdag endast ställt upp allmänt hållna mål för Transportstyrelsens tillsyn kan målen inte direkt användas i en bedömning av om tillsynen som helhet eller på olika områden är väl dimensionerad.¹⁸⁶ Transportstyrelsen har inte kopplat några mål avseende tillsynen till de transportpolitiska målen. De mål som Transportstyrelsen ställt upp på central nivå är mer övergripande utvecklings- och processmål.¹⁸⁷

I det fall att internationella regelverk ställer kvantitativa eller kvalitativa krav på tillsynen revideras detta även av internationella organ som kommer med rekommendationer eller krav på förbättringar. Vi bedömer att Transportstyrelsen arbetar kontinuerligt med att åtgärda synpunkter som inkommit från externa revisioner.

¹⁸⁶ Regering och riksdag har fastställt övergripande transportpolitiska och förvaltningspolitiska mål.

¹⁸⁷ Underlag från Transportstyrelsen 2022-01-19.

4.4.2 Områden som Transportstyrelsen bedömer som eftersatta

Granskningen initierades vid en tidpunkt då Transportstyrelsen i budgetunderlag och årsredovisningar uppgav att stora delar av deras tillsynsverksamhet är eftersatt. I den interna styrningen framgår bedömningen av vilka områden som är eftersatta framför allt i tertialrapporterna som varje avdelning ansvarar för. Vad som utgör bedömningsgrunden för hur mycket tillsyn som ska bedrivas inom ett område framgår inte av rapporterna. Det är därför svårt att avgöra vad som har förändrats för att ett område ska gå från att anses som eftersatt till att inte anses vara det.

Områden som under våren 2022 beskrevs som eftersatta är¹⁸⁸

- tillsyn NIS
- tillsyn SSL
- tillsyn förarutbildning omfattande praktiska moment
- tillsyn förarutbildning, teoretiska moment
- medåkande tillsyn över förarprovning
- tillsyn av läkare och psykologer med särskilt tillstånd
- tillsyn återföring av bensinångor
- tillsyn taxiförläggningar – endast de grövsta brotten och sjukdomstillstånden prioriteras
- utbyte prövad person (fel person ligger kvar i register, vilket leder till att det inte är rätt person som blir föremål för tillsyn)
- tillsyn typgodkännande
- tillsyn vägarbetstid¹⁸⁹
- tillsyn av aktörer inom järnvägssektorn¹⁹⁰
- tillsyn överföring redovisningscentraler
- nationell sjöfartstillsyn
- tillsyn inom luftfartsskydd rörande frakt- och flygplatser
- tillsyn över utbildningsanordnare och examinatorer.

¹⁸⁸ Där inte annat anges är källorna tertialuppföljningen för SL första tertialen 2022, SL:s verksamhetsplan för 2022–2024 och tertialuppföljningen för VJ första tertialen 2022.

¹⁸⁹ Underlag från enhetschef 2022-06-03.

¹⁹⁰ Intervju med enhetschef och sektionschef 2022-02-02; underlag från Transportstyrelsen 2022-08-17.

Sådan tillsyn som enligt Transportstyrelsen inte utfördes alls är följande:

- tillsyn över kollektivtrafikmyndigheter
- marknadskontroll av komponenter och delsystem inom järnvägsområdet enligt järnvägslagen
- tillsyn över trafiktillstånd – endast de grövsta överträdelserna ger upphov till åtgärder
- tillsyn av besiktningstationer
- tillsyn ITS (intelligenta transportsystem).

Då situationen för tillsynen förändras kontinuerligt är listningen ovan endast en ögonblicksbild. Vissa av områdena ska enligt tertialrapporterna tillföras medel, och nyrekryteringar är planerade.¹⁹¹ Avdelningsdirektören för SL beskriver hösten 2022 att det i nuläget framför allt är den tillsyn som helt eller delvis finansieras med skattemedel som är eftersatt och att den avgiftsfinansierade tillsynen har tillräckliga medel.¹⁹² Exempel på tillsyn på avdelning SL som finansieras via skatteanslaget är tillsynen av NIS och SSL, den nationella sjöfartstillsynen (som är delvis skattefinansierad) och cybersäkerhet på sjöfartsområdet.¹⁹³ Avdelningsdirektören för VJ uppger vid samma tidpunkt att flera tillsynsområden kommer att kunna stärkas, men prognosen är att eftersatta områden kommer att kvarstå.¹⁹⁴

4.4.3 Oklara konsekvenser av eftersatt tillsyn

I tertialrapporterna finns en kolumn i vilken det ska framgå vilka konsekvenser de eftersatta arbetsuppgifterna medför. De konsekvenser som anges är ofta allmänt hållna och av karaktären att det finns en risk att det intresse som tillsynen ska skydda (trafiksäkerhet, konkurrensneutralitet, likvärdig tillämpning av regler i hela landet) blir eftersatt. Den yttersta konsekvensen av eftersatt tillsyn – i form av exempelvis incidenter med fara för liv och hälsa – påvisas inte i underlagen.

I enstaka fall finns det i tertialrapporten en beskrivning av konkreta problem som kan kopplas till utebliven tillsyn, även om det förstås är svårt att säkert fastställa ett

¹⁹¹ Detta framgår av avdelning VJ:s tertialrapport för första tertialen 2022. Enligt rapporten finns det planer på att tillföra medel för tillsyn av förarutbildning omfattande praktiska moment, tillsyn förarutbildning omfattande teoretiska moment, medåkande tillsyn över förarprovning, tillsyn över kollektivtrafikmyndigheter, tillsyn över trafiktillstånd samt tillsyn av besiktningstationer.

¹⁹² Intervju med avdelningsdirektör SL 2022-08-24.

¹⁹³ Transportstyrelsen, *Budgetunderlag 2023–2025*, 2022.

¹⁹⁴ Intervju med avdelningsdirektör VJ 2022-08-29.

samband med tillsynens omfattning. Ett sådant fall gäller Transportstyrelsens tillsyn av att de som har tillstånd att bedriva taxiverksamhet för över uppgifter från varje fordons taxameterutrustning till en redovisningscentral. Enligt avdelningen VJ:s tertialrapport¹⁹⁵ uteblir dessa överföringar ofta eller är av bristande kvalitet, vilket lett till att Skatteverket inte kan använda uppgifterna vid revision. Syftet med redovisningscentralerna uppnås därför inte. Ett annat område där Transportstyrelsen sett omfattande problem som skulle kunna åtgärdas av mer tillsyn är förarutbildningarna. Transportstyrelsen har vid klagomål och sökningar i egna system upptäckt grova brister som skulle behöva bli föremål för tillsyn.¹⁹⁶ Från branchorganisationen STR efterfrågas mer tillsyn, och det finns kända problem med fusk i sektorn.¹⁹⁷

Inte heller de chefer som uppger att tillsynen på deras områden är eftersatt har kunnat ge exempel på konsekvenser av detta. Det problem man uppmärksammar är snarast möjligheten att upprätthålla den goda säkerhetsnivå som redan finns.¹⁹⁸

4.4.4 Inspektörerna anser att omfattningen av tillsynen är för liten

I enkäten till inspektörerna ställdes en fråga om ifall tillsynens omfattning är väl avvägd i förhållande till behoven på respondentens område (fråga 23). Svaren på denna fråga redovisas i tabell 7.

Tabell 7 Svar på frågan ”Anser du att tillsynens omfattning inom ditt område är väl avvägd i förhållande till behoven?”

	Alldeles för lite tillsyn	Något för lite tillsyn	Väl avvägd omfattning	Något för mycket tillsyn	Alldeles för mycket tillsyn	Vet ej/ej relevant
Sjöfart	38,9 %	38,9 %	16,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Luftfart	15,7 %	28,6 %	50,0 %	2,9 %	1,4 %	1,4 %
Väg	44,9 %	29,0 %	20,3 %	1,5 %	0,0 %	4,3 %
Järnväg	47,4 %	42,1 %	10,5 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %

¹⁹⁵ Uppgiften förekommer i flera tertialrapporter, bland annat den för första tertialen 2022.

¹⁹⁶ Transportstyrelsen, *Tertialrapport 2022 tertial 1 VJ*, 2022.

¹⁹⁷ Intervju med Sveriges Trafikutbildares Riksförbund, 2022-03-04; STR, *Historik och nuläge avseende illegal verksamhet vid förarutbildning och prov i Sverige mellan år 2000–2022*, 2022; Skatteverket, *Skatteverkets rapport från kontroll av trafikskolebranschen*, 2022.

¹⁹⁸ Intervju med enhetschef och sektionschef 2022-02-02; intervju med enhetschef 2022-01-26; intervju med sektionschef 2022-05-13.

Som framgår av tabellen är det en klar majoritet som anser att tillsynens omfattning är för liten i förhållande till behoven. De som arbetar med tillsyn inom järnvägen är de som i störst utsträckning anser att det bedrivs alldeles för lite tillsyn. Endast 10 procent anser att tillsynen bedrivs i väl avvägd omfattning.

Även inom sjöfarten och vägtrafiken är det få inspektörer som anser att tillsynen är av väl avvägd omfattning, 16,7 respektive 20,3 procent. Övriga anser att det bedrivs alldeles för lite tillsyn eller något för lite tillsyn. Det kan påpekas att enkäten genomfördes under april 2022, då tillskotten till Transportstyrelsens anslag kanske ännu inte fått fullt genomslag.

Luftfarten utmärker sig, då mer än hälften av respondenterna ansåg att mängden tillsyn är väl avvägd eller – enligt ett fåtal svar – till och med för omfattande.

4.4.5 Knappt hälften av inspektörerna anser att den tillsyn som gör mest nytta prioriteras

Vi ställde i enkätundersökningen en fråga till dem som arbetar med tillsyn på Transportstyrelsen om det är de tillsynsobjekt där tillsynen gör mest nytta som prioriteras (fråga 9b). Resultatet visas i tabellen nedan.¹⁹⁹

Tabell 8 Svar på frågan ”Instämmer du i följande påståenden om ditt tillsynsområde: De tillsynsobjekt där tillsynen gör mest nytta prioriteras?”

	Instämmer inte alls	Instämmer knappt	Instämmer delvis	Instämmer huvudsakligen	Instämmer helt	Medelvärde
Väg	3,0 %	11,9 %	35,8 %	34,3 %	10,5 %	3,4
Järnväg	0,0 %	15,8 %	21,1 %	52,6 %	10,5 %	3,6
Sjöfart	27,8 %	16,7 %	44,4 %	11,1 %	0,0 %	2,4
Luftfart	0,0 %	13,0 %	36,2 %	37,7 %	11,6 %	3,5

Det är framför allt inom sjöfartstillsynen som få personer instämmer i det påstående som undersöks. Endast 11 procent av respondenterna inom detta område instämmer huvudsakligen eller helt i att det är de tillsynsobjekt där tillsynen gör mest nytta som prioriteras. Även när det gäller tillsynen inom väg och luftfart är det mindre än hälften som instämmer helt eller huvudsakligen. Mest positiva är inspektörerna inom järnväg, även om skillnaderna mellan trafikslagen, bortsett från sjöfarten, är små.

¹⁹⁹ De som angav ”Vet ej/ej relevant” som svar har tagits bort från tabellen.

Som anges tidigare är det tänkt att man på det nationella sjöfartsområdet under 2022 ska börja arbeta enligt en tillsynsplan grundad på en riskanalys. Det är tydligt att detta inte hade fått genomslag när enkäten besvarades (april 2022).

4.5 Expansion av typgodkännandeverksamheten – prioritering med konsekvenser för annan verksamhet

När Transportstyrelsen fått nya uppgifter har det i huvudsak handlat om att nya regler, på nationell eller internationell nivå, tillkommit. På ett stort område, typgodkännande, har dock Transportstyrelsen sökt en större roll.

Utökningen av typgodkännandeverksamheten, där tillsyn är en del, har trängt ut annan verksamhet samtidigt som det finns alternativa utförare av tjänsten. Utökningen föregicks inte av något beslut om vad som skulle prioriteras ned som en följd av den utökade verksamheten, utan problemet löstes genom successiva neddragningar inom andra delar av vägtrafikenheterna.

4.5.1 Beskrivning av typgodkännande

Ett typgodkännande är ett bevis på att en fordons- eller komponenttyp uppfyller de tekniska krav som ställs på den.²⁰⁰ Om kraven inte uppfylls får den aktuella produkten inte säljas i det land där kraven uppställts. Medlemsstaterna i EU erkänner ett typgodkännande som har beviljats av en annan medlemsstat. Det står alltså en fordonstillverkare fritt att välja vilken myndighet inom EU som man vill anlita för typgodkännande. Varje medlemsstat ska utse sin egen typgodkännandemyndighet på fordonsområdet; i Sverige är det Transportstyrelsen.²⁰¹ Typgodkännandemyndigheterna utövar även tillsyn över de produkter som myndigheten typgodkänt.

Transportstyrelsen tar in avgifter som ska motsvara kostnaderna för verksamheten. Avgifterna betalas av de som vill ha typgodkännande, dvs. tillverkare av fordon och komponenter.

²⁰⁰ Typgodkännanden inom EU regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/858 av den 30 maj 2018 om godkännande av och marknadskontroll över motorfordon och släpfordon till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon, mm.

²⁰¹ Systemet med typgodkännanden beskrivs på följande sida: European Commission, "Technical harmonisation in the EU", hämtad 2022-11-01.

4.5.2 Verksamheten har växt utan formellt beslut

I och med Storbritanniens utträde ur EU (Brexit) kunde den brittiska typgodkännandemyndigheten (VCA, Vehicle Certification Agency) inte längre typgodkänna fordon för användning inom EU. VCA var före Brexit en av de fem största typgodkännandemyndigheterna inom EU.²⁰² I och med Brexit kunde fordon inte sättas på marknaden efter den 30 mars 2019 med stöd av ett godkännande som meddelats av Storbritannien.²⁰³

Transportstyrelsen fick förfrågningar från fordonstillverkare om möjligheten att använda Transportstyrelsen som typgodkännandemyndighet.²⁰⁴ Inom Transportstyrelsen diskuterades att det vore positivt att verka för att så mycket typgodkännandeverksamhet som möjligt hamnar i Sverige, då det kan generera svenska arbetstillfällen och uppbyggnad av kvalificerad kompetens i landet. En ökad svensk förmåga kring typgodkännandeverksamhet argumenterades också kunna stärka Sveriges roll inom området på den internationella arenan.²⁰⁵

Frågan togs upp i Transportstyrelsens ledningsgrupp och i de budgetunderlag som Transportstyrelsen lämnade in till regeringen. Den diskuterades även på ett möte i myndighetens styrelse.²⁰⁶ Sammanfattningsvis uppgavs enligt styrelseprotokollet att det vore positivt om Transportstyrelsen kunde utöka sin typgodkännandeverksamhet, men att detta inte kunde göras utan ett utvidgat avgiftsanslag, vilket skulle möjliggöra ett ökat avgiftsuttag. Något formellt beslut från Transportstyrelsens styrelse, generaldirektör eller från regeringen att utöka typgodkännandeverksamheten finns inte.²⁰⁷ Transportstyrelsen valde dock att starkt utöka sin typgodkännandeverksamhet för att kunna ta över stora delar av VCA:s typgodkännandeverksamhet.²⁰⁸ Formellt har Transportstyrelsen ingen möjlighet att neka att hantera en inkommande ansökan om typgodkännande. Dock har Transportstyrelsen uppgett att ökningen av ärendemängden beror på hur snabbt verksamheten kan skalas upp,²⁰⁹ det vill säga att de ansökande företagen informellt

²⁰² Transportstyrelsen, *Protokoll från sammanträde i Transportstyrelsens ledningsgrupp den 17 april, 2018*, s. 2.

²⁰³ Transportstyrelsen, *Kompletterande uppgifter Transportstyrelsens budgetunderlag 2019–2021*, 2018.

²⁰⁴ Transportstyrelsen, *Behov av anslagsökning avseende typgodkännanden av fordon inom vägtrafik med anledning av Storbritanniens utträde ur EU*, 2019, s. 1.

²⁰⁵ Transportstyrelsen, *Protokoll från sammanträde i Transportstyrelsens ledningsgrupp den 17 april, 2018*, s. 2.

²⁰⁶ Transportstyrelsen, *Protokoll från sammanträde i Transportstyrelsens styrelse den 6 november*, 2018.

²⁰⁷ Intervju med sektionschef 2022-05-23.

²⁰⁸ Transportstyrelsen, *Uppdragsdirektiv Förutsättningar för verksamheten kring typgodkännanden*, 2022, s. 3.

²⁰⁹ Transportstyrelsen, *Kompletterande uppgifter Transportstyrelsens budgetunderlag 2019–2021*, 2018.

säkerställer att myndigheten kan hantera deras ansökan innan de väljer att skicka in den. Riksrevisionen bedömer därför att Transportstyrelsen har haft möjlighet att påverka inflödet av ärenden.

Transportstyrelsen har under flera år i samband med expansionen av typgodkännandeverksamheten begärt ett utökat avgiftsanslag.²¹⁰ Regeringen har hittills inte beviljat höjda anslagsmedel för detta. Transportstyrelsen har också för regeringen lyft möjligheten att låta myndigheten disponera avgifterna i typgodkännandeverksamheten, så kallad specialdestination av belastande avgifter.²¹¹

4.5.3 Typgodkännandeverksamheten tränger ut annan verksamhet

Transportstyrelsen har bedrivit arbete med typgodkännande sedan myndigheten bildades. År 2017 var Transportstyrelsens totala kostnad för typgodkännandeverksamheten 2,9 miljoner kronor (fördelat på ungefär 2,3 miljoner kronor för tillståndsprövningen och 0,6 miljoner kronor för tillsynen). År 2021 hade kostnaden ökat till 29 miljoner kronor (20,7 miljoner kronor för tillstånd och 8,3 miljoner kronor för tillsyn).²¹² Det innebär en tiodubbling av kostnaden på fyra år. Under 2021 stod typgodkännandeverksamheten för nästan 10 procent av samtliga kostnader på avdelningen VJ. Regeringen har dock inte ökat anslagsramen för den avgiftsfinansierade verksamheten med hänvisning till typgodkännandeverksamheten. Detta innebär att annan avgiftsbelagd verksamhet på vägområdet har fått stå tillbaka för att möjliggöra expansionen av typgodkännandeverksamheten.²¹³

Transportstyrelsens kunder i typgodkännandeverksamheten är företrädesvis utländska fordonsföretag. De största kunderna 2021 var Ford och Hyundai, medan Volvo personvagnar kom på tredje plats.²¹⁴

Typgodkännandeverksamheten går med ett ekonomiskt underskott, dvs. att kostnaderna överstiger avgiftsintäkterna. År 2021 var det ackumulerade underskottet i typgodkännandeverksamheten 48 miljoner kronor.

Transportstyrelsen uppgav i sitt kompletterande budgetunderlag för 2019–2021 att

²¹⁰ Transportstyrelsen, *Budgetunderlag 2019–2021* (s. 29), *2020–2022* (s. 16), *2021–2023* (s. 32) samt *2022–2024* (s. 29).

²¹¹ Transportstyrelsen, *Budgetunderlag 2019–2021*, s. 28.

²¹² Underlag från Transportstyrelsen 2022-03-04.

²¹³ Intervju med enhetschef 2022-01-26.

²¹⁴ Underlag från Transportstyrelsen 2022-06-03.

de som ska betala för typgodkännande inte är känsliga för att kunna bära ökade avgifter, vilket gör underskottet i verksamheten svårförklarligt.²¹⁵

Det finns ingen dokumentation bakom prioriteringen att utöka typgodkännandeverksamheten.²¹⁶ De långsiktiga förutsättningarna för verksamheten är otydliga.²¹⁷

²¹⁵ Transportstyrelsen, *Kompletterande uppgifter Transportstyrelsens budgetunderlag 2019–2021*, beskrivning av hur förslagen till utökat anslag påverkar Transportstyrelsens avgifter, s. 1.

²¹⁶ Underlag från Transportstyrelsen 2022-06-03.

²¹⁷ Intervju med enhetschef 2022-01-26.

5 Har regeringen styrt och följt upp?

Det här kapitlet behandlar den tredje delfrågan: Har regeringen styrt och följt upp Transportstyrelsens tillsynsverksamhet för att säkerställa effektivitet och måluppfyllelse?

Vi bedömer att regeringen inte i tillräcklig omfattning styrt och följt upp Transportstyrelsens tillsynsverksamhet. Framför allt handlar det om att regeringen inte begärt in ytterligare underlag kring omfattningen och konsekvenserna av den eftersatta tillsyn Transportstyrelsen beskrivit i årsredovisningar och budgetunderlag.

5.1 Knapphändig uppföljning av tillsynen

Transportstyrelsens åiterrapportering till regeringen av tillsynen är allmänt hållen. Trots problemindikationer har regeringen inte begärt ytterligare underlag.

Regeringens metoder för styrning i förhållande till Transportstyrelsen är, precis som för övriga myndigheter, instruktionen för myndigheten samt de villkor för myndighetens verksamhet som framgår i regleringsbrev och uppdrag från regeringen. Därutöver genomför departementsledning och myndighetsledning årligen en myndighetsdialog för att följa upp myndighetens verksamhet och ge myndighetsledningen återkoppling.

Transportstyrelsen har i årsredovisningar och budgetunderlag beskrivit tillsynen som eftersatt. Den information regeringen får om tillsynsverksamheten är den som framgår i budgetunderlag och årsredovisning vilket, som anges i 3.3.4, är en allmänt hållen redovisning. Regeringskansliet tar inte del av några resultatindikatorer för tillsynen.²¹⁸ Regeringen har vid ett fåtal tillfällen ställt åiterrapporteringskrav avseende delar av tillsynen.

Transportstyrelsen har de senaste åren fått flera nya uppdrag utan tillkommande finansiering. Transportstyrelsen har i budgetunderlag och årsredovisningar uppgett att detta fått till konsekvens att man inte kan uppfylla förväntningarna vad gäller tillsyn. Vilka förväntningar som behöver uppfyllas är inte definierat, och effekterna av bristande tillsyn har inte konkretiserats eller beskrivits av Transportstyrelsen. Regeringen har därför inte fått det underlag som krävs för att uppskatta hur stort problem den enligt Transportstyrelsen eftersatta tillsynen utgör.

²¹⁸ Intervju med företrädare för Regeringskansliet 2022-06-10.

Arbetet inom några av de tillsynsområden som tillkommit på senare tid – NIS, SSL och ITS samt implementeringen av nya regler för nationell sjöfartstillsyn – har gått trögt, och mycket lite tillsyn har genomförts trots att de nya regelverken infördes för flera år sedan. Ett annat problematiskt område är expansionen av typgodkännandeverksamheten (som delvis utgörs av tillsyn), vilket har bidragit till att Transportstyrelsen bland annat prioriterat ner verksamhet såsom regelgivning och dispenshantering inom fordonsområdet samt tillsyn av förarutbildning och förarprovning.²¹⁹

Bristen på tydliga mål för tillsynen och en knapphändig extern redovisning innebär att det är svårt att följa upp hur tillsynen utvecklar sig. Regeringen har, trots problemindikationerna, inte begärt ytterligare underlag gällande tillsynens utveckling och resultat från Transportstyrelsen, utöver de återrapporteringskrav som tidigare beskrivits i avsnitt 4.1.1.

5.2 Redovisning av tillsyn över statlig verksamhet enligt instruktionen har inte skett

Transportstyrelsen ska årligen redovisa resultatet av sin tillsyn av statlig verksamhet. Trots att Transportstyrelsen inte har genomfört denna redovisning har regeringen inte begärt att få in den.

I Transportstyrelsens instruktion anges att Transportstyrelsen årligen ska redovisa resultatet av myndighetens tillsyn av statlig verksamhet.²²⁰ Skälet till att återrapporteringskravet infördes var att det kan vara svårare att vidta åtgärder mot statliga myndigheter än mot andra tillsynsobjekt.²²¹ Återrapporteringen har inte gjorts något av de år vår granskning kunnat överblicka.²²² Trots att redovisningen uteblivit har den inte efterfrågats av regeringen.

Granskningen visar också att Transportstyrelsen har vissa problem att nå framgång i sin marknadstillsyn av Trafikverket. Det gäller bland annat svårigheter att få Trafikverket att efterfölja förelägganden. Regelverken är komplexa och möjliga att tolka på flera sätt, och det är svårt att utkräva ansvar.²²³ Det har i granskningen inte framgått om det finns några andra statliga myndigheter som är problematiska att

²¹⁹ Transportstyrelsen, *Budgetunderlag 2021–2023*, 2020, s. 31.

²²⁰ 11§ 2 förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

²²¹ Underlag från Infrastrukturdepartementet 2022-01-21.

²²² Intervju med företrädare för Regeringskansliet 2022-06-10.

²²³ Intervju med sektionschef och handläggare Transportstyrelsen 2022-06-22.

utöva tillsyn över.²²⁴ De iakttagelser vi gjort när det gäller Transportstyrelsens tillsyn av Trafikverket i järnvägsmarknadsfrågor talar enligt vår bedömning för att det finns orsak för regeringen att följa upp resultatet av tillsynen av statlig verksamhet.

²²⁴ Utöver Trafikverket har Transportstyrelsen också tillsyn mot bland annat Sjöfartsverket, Polismyndigheten och Kustbevakningen kopplat till myndigheternas fartyg och helikoptrar.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat Transportstyrelsens tillsynsverksamhet, mer precist om regeringens och Transportstyrelsens styrning leder till en effektiv tillsynsverksamhet. Riksrevisionens bedömning är att det finns brister i styrningen som påverkat tillsynsverksamheten negativt. Bland annat saknar Transportstyrelsen en övergripande prioriteringsmodell, vilket medför att det är oklart om det är den tillsyn som gör mest nytta som genomförs. Transportstyrelsen saknar också i stor utsträckning mål, mätetal och uppföljning av tillsynsverksamheten, vilket medför att det är svårt att följa verksamhetens utveckling samt vilka problem som finns inom de verksamheter som är föremål för tillsyn. Regeringen har heller inte begärt in tillräckligt underlag för att kunna följa upp tillsynen. Brister i Transportstyrelsens styrning har lett till att outnyttjade anslagsmedel som skulle ha kunnat användas i tillsynsverksamheten har fått återlämnas till statskassan.

Transportstyrelsen har sedan 2019 beskrivit tillsynsverksamheten som eftersatt. Transportstyrelsen saknar dock kriterier för att avgöra vilken tillsyn som ska klassas som eftersatt. Transportstyrelsen har inte beskrivit vilka eventuella konsekvenser en eftersatt tillsyn kan ge upphov till. Riksrevisionen gör därför ingen egen bedömning av om tillsynsverksamheten är eftersatt eller inte.

6.1 Brister i Transportstyrelsens interna styrning försämrar förutsättningarna för en effektiv tillsyn

Transportstyrelsens verksamhet är komplex och svårstyrd. Tillsynen består av omkring hundra tillsynsområden med olika syften, förutsättningar och regelverk.

Transportstyrelsen har hanterat denna komplexitet genom att lägga ett stort ansvar för styrning och prioritering på sektioner och enheter, de lägsta organisatoriska nivåerna. Mycket få frågor gällande tillsynen hanteras centralt av myndighetsledningen. Avdelningsledningarna på de två avdelningarna Sjöfart–Luftfart (SL) respektive Vägtrafik–Järnväg (VJ) är i praktiken de högsta instanserna i de flesta frågor som rör tillsynen.

Riksrevisionen bedömer att denna decentraliserade styrning har både fördelar och nackdelar. En fördel är att beslut fattas nära den faktiska verksamheten. En nackdel är att det saknas en övergripande styrning av tillsynsverksamheten. En annan nackdel är att tillsynen ofta nedprioriteras, utan centralt beslut, till förmån för andra verksamhetsområden såsom tillståndsgivning och registerhållning.

6.1.1 Avsaknad av mätetal och utvärderingar

Den övergripande styrningen inom tillsynsverksamheten påverkas negativt av att det i stor utsträckning saknas mål, mätetal och utvärdering av tillsynsverksamheten. Sektionerna sätter själva mål i sina tillsynsplaner för hur många tillsyner som ska genomföras, men det finns inga mål eller mätetal som beslutats av avdelningarna eller myndigheten. De enda kvantifierade mätetal som sektionerna kan utvärderas mot är alltså de mål de själva sätter baserat på vilka resurser som finns tillgängliga. Undantaget är de områden där det finns internationellt fastställda kvantifierade mål. Det finns inga mål som utgår från att exempelvis regelefterlevnaden inom tillsynskollektiven borde överstiga en viss nivå eller att risker inom trafiksäkerhet inte får sjunka under givna gränsvärden. Det saknas därmed mål på en nivå mellan det övergripande transportpolitiska målet och de praktiska målen om antalet tillsynsinspektioner som ska genomföras.

Den stora mängden tillsynsområden, varav vissa är mycket små, medför att det är resurskrävande att sätta mål för och utvärdera varje område kontinuerligt. Riksrevisionen bedömer att det för Transportstyrelsens större tillsynsområden kan vara effektivitetshöjande att på ett strukturerat sätt analysera om tillsynen ger effekt och om det finns andra metoder eller tillsynsobjekt som skulle ge ett bättre utfall. Men för mindre tillsynsområden kan sådan analys göras mer sällan.

6.1.2 Bristande ekonomisk styrning

Transportstyrelsen har äskat om ökat avgiftsanslag i budgetunderlag från 2020 och 2021 med 86 miljoner kronor respektive 241 miljoner kronor. Trots att Transportstyrelsen anser att tillsynen är eftersatt och har framfört önskemål om höjda anslag, delvis med hänvisning till den eftersatta tillsynen, har Transportstyrelsen dock inte förbrukat hela avgiftsanslaget. Transportstyrelsen har under 2020 och 2021 fått lämna tillbaka pengar till statskassan. Även under 2022 prognosticerar Transportstyrelsen en underförbrukning av sitt avgiftsanslag. Samtidigt har Transportstyrelsen samlat in avgifter som överstiger tillsynens kostnader för vissa tillsynskollektiv. Inom tillsynsområden som fordonsbesiktning, förarprovning och järnväg har Transportstyrelsen under flera år haft stora ackumulerade överskott i avgiftsbalansen. Dessa tillsynskollektiv har alltså betalat för tillsyn de inte fått. Riksrevisionen konstaterar att kombinationen av oförbrukade anslagsmedel och ett överskott i avgiftsbalansen innebär att det inte har funnits några ekonomiska hinder för Transportstyrelsen att bedriva mer tillsyn inom dessa områden.

6.1.3 Lite samverkan mellan trafikslagen

Inför Transportstyrelsens bildande fanns det förväntningar om att samlandet av de fyra trafikslagen i samma myndighet skulle leda till synergieffekter. Det finns lite som tyder på att de förväntningarna infriats, då samverkan mellan trafikslagen sällan sker. Avdelningarna VJ och SL agerar i många avseenden oberoende av varandra. Mellan tillstånd, tillsyn, regelgivning och registerhållning inom ett givet område finns det betydligt mer överlappningar, och den organisatoriska indelningen på Transportstyrelsen innebär att avstånden mellan dessa verksamheter ofta är kort. Riksrevisionen har i granskningen fått delvis motstridiga uppgifter om behovet av mer samverkan mellan trafikslagen. Många inspektörer efterfrågar mer samverkan mellan enheter och avdelningar i tillsynsfrågor, men det finns inga tydliga indikationer på inom vilka områden ökad samverkan skulle vara ett värdefullt tillskott.

6.1.4 Nya tillsynsområden med en långsam start

Tillsynen av den nationella sjöfarten har under lång tid varit eftersatt. Efter en omfattande reform 2017 med en övergång till ett funktionsbaserat regelverk har det funnits en osäkerhet bland redare om vad som förväntas av dem, och bland Transportstyrelsens inspektörer vilka krav de kan ställa på redarna. Regelverket utgår från att redaren har ett ansvar att genomföra egenkontroll och att anmäla att det är genomfört i en självdeklaration. Det finns under 2022 över 1 000 fartyg inom den nationella sjöfarten som inte lämnat in sin självdeklaration. Det finns också enligt Transportstyrelsens analysforum för sjöfartsfrågor en risk att redare lämnar in självdeklarationen trots att en nödvändig egenkontroll inte genomförts.

Två relativt nya tillsynsområden för Transportstyrelsen är nätverks- och informationssäkerhet (NIS) och säkerhetsskyddslagen (SSL).

Trots att regelverken om NIS och SSL trädde i kraft 2018 respektive 2019 har Transportstyrelsen bedrivit mycket lite faktisk tillsyn på dessa områden. De föreskrifter för NIS-tillsynen som Transportstyrelsen ansvarar för trädde inte i kraft förrän i juli 2022. Tillsynen av båda regelverken har problem med att få in anmälningspliktiga i systemet. De enstaka tillsynsinsatser som Transportstyrelsen genomfört har huvudsakligen syftat till att öka anmälningsgraden. Ett fåtal händelsestyrda tillsyner har också genomförts. Tillsynen enligt båda regelverken kommer att bli mer krävande i framtiden som en följd av fler tillsynsobjekt och ändrade regler.

Riksrevisionen bedömer det som bekymmersamt att så många av de anmälningspliktiga ännu inte har anmält sig. En orsak Transportstyrelsen nämnt

till att tillsynen knappt kommit igång än är svårigheter att rekrytera kompetent personal. Att se till att alla som är anmälningspliktiga faktiskt anmäler sig kräver dock inte någon specialistkompetens.

Riksrevisionen bedömer att problemen inom nationell sjöfart och NIS/SSL är en följd av att Transportstyrelsen inte tagit tillräcklig höjd organisatoriskt och resursmässigt för de krav som ställs vid kraftigt förändrad tillsyn respektive inrättande av nya tillsynsområden. Transportstyrelsen har heller inte gett det stöd eller omfördelat resurser på det sätt som krävts från myndigheten som helhet.

6.2 Transportstyrelsen kan inte säkerställa att tillsynen genomförs där störst effekt kan åstadkommas

Transportstyrelsen saknar metoder och modeller för att prioritera mellan olika tillsynsområden på en övergripande nivå. En konsekvens av detta är att Transportstyrelsen trots ett föränderligt uppdrag till stor del fördelar sina anslagsmedel mellan avdelningar och trafikslag baserat på den fördelning som funnits föregående år. Det saknas en övergripande funktion för kvalitetssäkring och utvärdering av sektionernas prioriteringsmodeller. Konsekvensen av det är att Transportstyrelsen inte kan säkerställa att den ekonomiska fördelningen mellan avdelningar och enheter möjliggör tillsyn där riskerna är som störst och där störst effekt kan åstadkommas.

6.2.1 Central riskvärdering av tillsynen saknas

För att uppnå en effektiv prioritering av tillsynsverksamheten krävs genomtänka val i minst två steg. Det första är den övergripande ekonomiska prioriteringen på myndigheten och på avdelningarna. I detta steg behöver myndighetsledningen och avdelnings- och enhetsledningarna underlag för att kunna väga behoven mellan olika trafikslag och tillsynsområden mot varandra. Eftersom trafikslagen och de olika tillsynsområdena har olika förutsättningar krävs underlag för att väga exempelvis trafiksäkerhet mot miljö. Den övergripande prioriteringen sker i praktiken till stor del informellt, utan några skriftliga underlag mer än antalet genomförda tillsyner och en mycket kortfattad problembeskrivning. Det saknas också mätetal och analys av behoven av tillsyn inom olika områden som skulle kunna ligga till grund för ett sådant underlag. Det leder till att möjligheterna att göra en central riskvärdering av olika områden försvåras.

Det andra steget för att säkerställa en effektiv prioritering är att välja vilka tillsynsobjekt som ska bli föremål för tillsyn. Detta sker decentraliserat på sektionerna, den lägsta organisatoriska nivån. Riksrevisionens bedömning är att

prioriteringen i det andra steget generellt fungerar bättre än den övergripande prioriteringen i första steget. De flesta sektioner har någon slags riskbaserad metod för att väga olika tillsynsobjekt mot varandra, alternativt någon metod för att bedöma vilka inkommande underrättelser som föranleder en tillsyn. Det finns dock vissa brister även i det andra steget. Vissa sektioner saknar helt skriftliga underlag för prioritering. Dessa sektioner utgår från inspektörernas och ansvarig sektionsscheffs bedömning. Riksrevisionen bedömer att även om detta kan vara en relevant metod för prioritering på vissa områden borde den dokumenteras. Riksrevisionen bedömer också att det är en brist att det saknas en övergripande funktion för att kvalitetssäkra de olika modeller och metoder som används vid prioritering på sektionerna.

6.2.2 Möjligheten att prioritera är begränsad

Transportstyrelsens möjlighet att prioritera effektivt begränsas av att vissa regelverk föreskriver tillsynens omfattning även om det saknas problemindikationer inom tillsynskollektivet. Den sortens kvantifierade tillsynskrav kommer huvudsakligen från EU och internationella konventioner. Om Sverige och Transportstyrelsen inte uppfyller de tillsynskvoter vi blivit tilldelade enligt internationella regelverk kan det resultera i sanktioner. Därför tenderar Transportstyrelsen att prioritera internationellt reglerad tillsyn högt. Riksrevisionen bedömer att detta kan medföra att den tillsyn vars omfattning inte är bunden drabbas oproportionerligt hårt vid nedskärningar eller efterfrågedrivna förändringar. Det finns dock inget som tyder på att den tillsyn som saknar kvantifierade tillsynskvoter skulle vara mindre viktig för trafiksäkerheten, miljön eller marknadens funktionssätt än den tillsyn som har kvantifierade kvoter.

6.3 Typgodkännandeverksamheten har trängt undan annan verksamhet

Transportstyrelsen har sökt och fått en större roll inom EU:s typgodkännandeverksamhet. Sedan 2017 har Transportstyrelsens typgodkännandeverksamhet tiodubblats i omfattning. Verksamheten är avgiftsfinansierad. Expansionen av typgodkännandeverksamheten har skett på bekostnad av annan verksamhet på Transportstyrelsen, eftersom Transportstyrelsen genomfört den trots att regeringen inte höjt avgiftsanslaget. Exempelvis har tillsynsverksamhet inom vägtrafikområdet påverkats negativt. Transportstyrelsen har i budgetunderlaget till regeringen för 2019–2021 lyft möjligheten att låta myndigheten disponera avgifterna från typgodkännandeverksamheten.

Enligt riktlinjerna för när en myndighet ska få disponera sina avgiftsintäkter ska detta kunna ske bland annat om verksamhetens omfattning styrs av efterfrågan, vilket Transportstyrelsens typgodkännandeverksamhet gör.²²⁵ En risk som regeringen har pekat på om myndigheter får disponera sina avgifter är att det kan ge incitament att sätta avgifterna för högt och att effektiviseringar inte sker i tillräcklig utsträckning. Typgodkännandeverksamheten skiljer sig från Transportstyrelsens övriga verksamhetsområden genom att den konkurrerar om uppdrag med andra EU-länders typgodkännandemyndigheter. Risken för ineffektivitet bör vara mindre i en konkurrensutsatt verksamhet.

6.4 Regeringen har inte följt upp tillsynsverksamheten

Transportstyrelsen skriver i årsredovisningarna för 2020 och 2021 och i budgetunderlagen att tillsynen är eftersatt inom flera områden. Transportstyrelsen har dock inte gjort tydligt vilka risker en eftersatt tillsyn kan medföra och inom vilka områden. Då Transportstyrelsens externa rapportering av tillsynen är knapphändig saknar regeringen indikatorer och mätbara mål för uppföljning. Trots Transportstyrelsens beskrivningar av problem inom tillsynen har regeringen inte begärt några kompletterande underlag för att försäkra sig om att de angivna bristerna i tillsynen inte kommer leda till några betydande negativa konsekvenser.

Regeringen har heller inte uppmärksammat att Transportstyrelsen inte utfört den redovisning av resultatet av sin tillsyn av statlig verksamhet som myndigheten enligt sin instruktion ska göra årligen. Att regeringen inte uppmärksammat avsaknaden av denna redovisning kan enligt Riksrevisionens bedömning bero på att regeringen inte har sett något behov av den.

6.5 Rekommendationer

Transportstyrelsen bör

- inleda ett regelbundet myndighetsövergripande analytiskt arbete för att avgöra inom vilka tillsynsområden de största behoven av tillsyn finns och var tillsynen kan ge mest nytta. Arbetet bör utgöra ett underlag för Transportstyrelsens verksamhetsplanering och övergripande styrning.
- införa mål för tillsynsverksamheten och tillhörande mätetal som verksamheten kan utvärderas mot.

²²⁵ Samtliga förutsättningar ges i Prop. 2010/11:40, s. 38–42, bet. 2010/11:KU14 och rskr. 2010/11:1177.

Regeringen bör

- klargöra vilka rapporteringskrav som ska gälla för Transportstyrelsen
- överväga om Transportstyrelsen bör få disponera intäkterna för typgodkännandeverksamheten.

Referenslista

Litteratur, artiklar och utredningar

Skatteverket, *Skatteverkets rapport från kontroll av trafikskolebranschen*, dnr 8–1778608, Skatteverket, 2022.

SOU 2008:9, *Transportinspektionen - En myndighet för all trafik*.

Statens haverikommission, *Slutrapport Haddock*, Dnr S-95/19, Statens haverikommission, 2020.

Statens haverikommission, *Slutrapport Kingston*, Dnr S-84/21, Statens haverikommission, 2022.

Statskontoret, *På rätt väg? Uppföljning av Trafikverket och Transportstyrelsen*, 2015:14, Statskontoret, 2015.

Sveriges Trafikutbildares Riksförbund, *Historik och nuläge avseende illegal verksamhet vid förarutbildning och prov i Sverige mellan år 2000–2022*, 2022-04-06.

Transportstyrelsen, *Analysforum för riskbaserad tillsyn inom nationell sjöfart – rapport inför 2022*, Dnr TSG 2021–4578, Transportstyrelsen, 2021.

Transportstyrelsen, *Arbetsordning för Transportstyrelsen*, Dnr TSG 2011–294, Transportstyrelsen, 2021.

Transportstyrelsen, *Arbetsordning för Väg och järnväg*, Dnr TSG 2021–2898, Transportstyrelsen, 2021.

Transportstyrelsen, *Arbetsordning Sjö- och luftfart*, Dnr TSG 2012–1269, Transportstyrelsen, 2022.

Transportstyrelsen, *Behov av anslagsökning avseende typgodkännanden av fordon inom vägtrafik med anledning av Storbritanniens utträde ur EU*, TSG 2018–86, Transportstyrelsen, 2019.

Transportstyrelsen, *Dialog om intern styrning och kontroll, mars 2022*, protokoll Avdelning Sjö- och Luftfart, Transportstyrelsen, 2022.

Transportstyrelsen, *Förslag till framtida arbetssätt för den del av det verksamhetsgemensamma utvecklingsarbetet som hanteras av processteam*, Transportstyrelsen, 2016.

Transportstyrelsen, *Ledningsgruppsmöte protokoll*, Transportstyrelsen, 2018.

Transportstyrelsen, *Processbeskrivning för utöva tillsyn*, Dnr TSG 2021–2153, Transportstyrelsen, 2021.

Transportstyrelsen, *Riktlinje för tillsyn*, Dnr TSG 2021–2152, Transportstyrelsen, 2021.

Transportstyrelsen, *Riktlinjer för arbetssätt i verksamhet som utför tillsynsuppgifter*, Dnr TSG 2020–1567, Transportstyrelsen, 2021.

Transportstyrelsen, *Styrelseprotokoll*, Transportstyrelsen, 2018-11-06.

Transportstyrelsen, *Transportstyrelsens budgetunderlag 2022–2024*, TSG 2021–236, Transportstyrelsen, 2022.

Transportstyrelsen, *Uppdragsdirektiv Förutsättningar för verksamheten kring typgodkännanden*, TSG 2022–851, Transportstyrelsen, 2022.

Transportstyrelsen, *Verksamhetsplan VJ_VP för 2022–2024*, TSG 2022–999, Transportstyrelsen, 2022.

Transportstyrelsen, *Vägledning för tillsyn*, Dnr TSG 2021–2154, Transportstyrelsen, 2021.

Transportstyrelsen, *Årsredovisning 2017*, Dnr TSG 2018–112, Transportstyrelsen, 2018.

Transportstyrelsen, *Årsredovisning 2018*, Dnr TSG 2019–345, Transportstyrelsen, 2019.

Transportstyrelsen, *Årsredovisning 2019*, Dnr TSG 2020–787, Transportstyrelsen, 2020.

Transportstyrelsen, *Årsredovisning 2020*, Dnr TSG 2021–872, Transportstyrelsen, 2021.

Transportstyrelsen, *Årsredovisning 2021*, Dnr TSG 2022–687, Transportstyrelsen, 2022.

Riksdagstryck, regeringsbeslut och lagar

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

Myndighetsförordning (2007:515).

Prop. 2008/09:31, bet. 2008/09: TU3, rskr. 2008/09:94, *Transportstyrelsen och dess verksamhet*.

Prop. 2008/09:93, Bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257, *Mål för framtidens resor och transporter.*

Prop. 2010/11:40, bet. 2010/11:KU14 och rskr. 2010/11:1177, *En reformerad budgetlag.*

Regeringsbeslut, I2022/01400, *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Transportstyrelsen.*

Regeringsbeslut, N2018/05901/SUBT, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Transportstyrelsen.*

Webbsidor

European commission, "Technical harmonisation in the EU",
https://ec.europa.eu/growth/sectors/automotive-industry/technical-harmonisation/technical-harmonisation-eu_en, hämtad 2022-11-01.

Transportstyrelsen bedriver tillsyn inom ett hundratal områden inom luftfart, sjöfart, väg och järnväg. Tillsynens syfte skiljer sig mellan olika områden men målet är generellt att upprätthålla trafiksäkerhet, minska miljöpåverkan och värna välfungerande marknader inom transportsektorn.

Riksrevisionen har granskat Transportstyrelsens tillsynsverksamhet. Riksrevisionens bedömning är att det finns brister i styrningen som påverkat tillsynen negativt. Bland annat innebär avsaknad av en övergripande prioriteringsmetod att Transportstyrelsen inte kan säkerställa att det är den tillsyn som ger mest nytta som genomförs.

Avsaknad av mål, mätetal och uppföljning av tillsynsverksamheten innebär att det dessutom är svårt att följa verksamhetens utveckling.

Brister i Transportstyrelsens styrning har lett till att outnyttjade anslagsmedel som skulle kunnat användas i tillsynsverksamheten har fått återlämnas till statskassan.

Trots indikationer på problem inom vissa tillsynsområden har regeringen inte begärt in tillräckliga underlag för att kunna följa upp tillsynen.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00
www.riksrevisionen.se