



RIKSREVISIONENS  
UPPFÖLJNINGSRAPPORT  
2013

## Riksrevisionens uppföljningsrapport 2013

Riksrevisionen överlämnar härmed resultatet av 2013 års uppföljning av granskningsrapporter och modifierade revisionsberättelser.

Uppföljningen svarar mot de önskemål som finansutskottet har uttryckt om en utökad resultatredovisning av Riksrevisionens granskningsverksamhet.

Riksrevisorerna *Claes Norgren*, *Jan Landahl* och *Gudrun Antemar* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Lars-Göran Gustafsson* har varit föredragande. Granskningschef *Anette Wik*, biträdande granskningschef *Inge Danielsson* och revisionsdirektör *Inger Sandberg* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Jan Landahl

Gudrun Antemar

Lars-Göran Gustafsson

*För kännedom:*

Riksrevisionens parlamentariska råd

Övriga riksdagsutskott



# Innehåll

## Riksrevisorernas förord

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>5</b>
1.1	Årets uppföljning och rapportens disposition	6
<b>2</b>	<b>Djup uppföljning av elva granskningsrapporter</b>	<b>9</b>
2.1	Förändringar inom kommittéväsendet (RiR 2004:2)	10
2.2	Regeringens hantering av tilläggsbudgeten (RiR 2008:17)	13
2.3	Hög kvalitet i högre utbildning? (RiR 2008:19)	16
2.4	Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg (RiR 2008:21)	20
2.5	Statens insatser för ett hållbart fiske (RiR 2008:23)	24
2.6	Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning (RiR 2008:26)	29
2.7	Skyddet för farligt gods (RiR 2008:29)	33
2.8	Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete (RiR 2009:1)	38
2.9	Swedfund International AB och samhällsuppdraget (RiR 2009:4)	42
2.10	En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller (RiR 2009:5)	47
2.11	Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process (RiR 2009:12)	52
<b>3</b>	<b>Behandlingen av den årliga revisionens modifierade revisionsberättelser</b>	<b>57</b>
3.1	Underlag för uppföljningen	58
3.2	Regeringens och myndigheternas behandling av modifierade revisionsberättelser	58
<b>4</b>	<b>Uppföljning av 50 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen</b>	<b>61</b>
4.1	Finansutskottet (FiU)	65
4.2	Skatteutskottet (SkU)	77
4.3	Justitieutskottet (JuU)	83
4.4	Utrikesutskottet (UU)	93
4.5	Försvarsutskottet (FöU)	97
4.6	Socialförsäkringsutskottet (SfU)	105
4.7	Socialutskottet (SoU)	111
4.8	Kulturutskottet (KrU)	123
4.9	Utbildningsutskottet (UbU)	127
4.10	Trafikutskottet (TU)	139
4.11	Miljö- och jordbruksutskottet (MJU)	155
4.12	Näringsutskottet (NU)	159
4.13	Arbetsmarknadsutskottet (AU)	163



## Riksrevisorernas förord

*Riksrevisionens uppföljningsrapport 2013* är den sjunde i ordningen. Den innehåller en djup uppföljning av elva granskningsrapporter och en översiktlig uppföljning av 50 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen. Rapporten innehåller också en uppföljning av de modifierade revisionsberättelser som lämnats av den årliga revisionen för verksamhetsåret 2011. Ett sextiototal medarbetare har genomfört uppföljningen runt årsskiftet 2012/2013.

Uppföljningen visar att flertalet granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen har medfört någon form av åtgärd av regeringen eller andra berörda organisationer. Åtgärderna ligger i linje med Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer. Särskilt den djupa uppföljningen gör det tydligt att det skett förbättringar inom de granskade verksamheterna, även om problem i vissa fall också kan kvarstå.

Den årliga revisionen för verksamhetsåret 2011 medförde att två myndigheter fick revisionsberättelser med reservation och två fick revisionsberättelser med avvikande mening. Myndigheterna har vidtagit relevanta korrigerande åtgärder.

Det är inte alltid möjligt att dra slutsatsen att det är Riksrevisionens granskningar som är den direkta anledningen till de iakttagna förbättringarna. Uppföljningen visar dock att Riksrevisionen spelar en viktig roll i arbetet att förändra och förbättra den statliga verksamheten.

På Riksrevisionens webbplats finns alla granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen publicerade. Inom kort kommer vi också att koppla uppföljningsresultaten till varje enskild granskningsrapport. Det kommer alltså att vara möjligt att ta del av granskningsrapporterna och uppföljningsresultaten i ett sammanhang.

I nästa års uppföljningsrapport har Riksrevisionen för avsikt att utöka antalet granskningsrapporter som blir föremål för djup uppföljning. Skälet är att den djupa uppföljningen ger ett mer utvecklat underlag för att bedöma resultatet av Riksrevisionens verksamhet. För att inte öka den sammantagna resursåtgången för att ta fram uppföljningsrapporten minskar samtidigt antalet granskningar som är föremål för den översiktliga uppföljningen. Uppföljningarna av de senast gjorda granskningarna, där uppföljningarna i hög grad bygger på regeringens skrivelser med anledning av Riksrevisionens rapporter, kommer i fortsättningen att utgå.

Claes Norgren

Jan Landahl

Gudrun Antemar



# 1 Inledning

*Riksrevisionens uppföljningsrapport 2013* är den sjunde uppföljningsrapporten sedan 2007. Rapportens huvudsakliga mottagare är riksdagen. Uppföljningsrapporten ska ge riksdagen underlag för att bedöma Riksrevisionens resultat, det vill säga om granskningsverksamheten har bidragit till en bättre statlig verksamhet.

I nästa års uppföljningsrapport har Riksrevisionen för avsikt att utöka antalet granskningsrapporter som blir föremål för djup uppföljning. Genom denna förändring kommer uppföljningsrapporten att ge ett mer utvecklat underlag för att bedöma resultatet av Riksrevisionens verksamhet.

Rapporten kan också ge andra än riksdagen kunskap om Riksrevisionens granskningar, hur de tas emot och vad de leder till. Med en regelbunden uppföljning får också Riksrevisionen erfarenheter som kan användas internt för att utveckla såväl granskningsarbetet som rapporteringen av granskningarna.

## 1.1 Årets uppföljning och rapportens disposition

I uppföljningsrapporten redovisar Riksrevisionen vilka åtgärder som har vidtagits av de granskade organisationerna och de förbättringar som har skett med anledning av granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen och de modifierade revisionsberättelser som den årliga revisionen lämnat. Inledningsvis ges en kort beskrivning av årets uppföljning och rapportens disposition. Beskrivningen ger en överblick över vad respektive kapitel innehåller, vad uppföljningen omfattat och hur den har genomförts. Effektivitetsrevisionen behandlas i kapitel 2 och 4 och den årliga revisionen i kapitel 3.

### **Kapitel 1 Inledning**

I kapitlet redovisas några förutsättningar för Riksrevisionens rapportering av granskningsresultaten och för uppföljningsrapportens struktur.

### **Kapitel 2 Djup uppföljning av elva granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen**

I kapitlet redovisas djup uppföljning av elva granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen som beslutades under perioden augusti 2008 – augusti 2009. I och med 2013 års uppföljningsrapport har Riksrevisionen genomfört djup



uppföljning av sammanlagt 57 granskningsrapporter. Det motsvarar cirka 23 procent av samtliga granskningsrapporter som publicerats från 2003 fram till oktober 2012.<sup>1</sup> Syftet med den djupa uppföljningen är att några år efter det att granskningarna publicerats spåra vidtagna eller planerade åtgärder och förbättringar i de granskade verksamheterna som är ett resultat av granskningen. Översiktligt anges också problem som Riksrevisionen iakttagit i granskningarna och som fortfarande kvarstår.

Uppföljningsresultaten i den djupa uppföljningen bygger på genomgångar av skriftlig dokumentation samt på uppgifter från företrädare för Regeringskansliet och övriga granskade organisationer.<sup>2</sup> I de intervjuer och enkäter som har genomförts har vi försökt få en uppfattning om i vilken utsträckning Riksrevisionens granskningar har bidragit till de eventuella förbättringar som har kunnat spåras.

### **Kapitel 3 Behandlingen av den årliga revisionens modifierade uttalanden**

Riksrevisionens årliga revision granskar varje år årsredovisningarna för cirka 240 statliga myndigheter. Utifrån granskningarna rapporteras fel och brister till myndigheterna och regeringen. I de fall en årsredovisning inte är rättvisande får myndigheten en modifierad revisionsberättelse. Granskningen av årsredovisningarna för verksamhetsåret 2011 resulterade i att två myndigheter fick revisionsberättelser med reservation och två myndigheter fick revisionsberättelser med avvikande mening.

I kapitlet redovisas hur de berörda myndigheterna och regeringen har behandlat reservationerna och de avvikande meningarna. Den rapportering om åtgärder som myndigheterna har lämnat till regeringen och Riksrevisionen samt regeringens rapportering till riksdagen i budgetpropositionen för 2013 har utgjort underlag för uppföljningen.

### **Kapitel 4 Översiktlig uppföljning av 50 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen**

I kapitlet redovisas resultatet av en översiktlig uppföljning av 50 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen (RiR 2010:18 – RiR 2012:10). Rapporterna har sorterats efter beredande utskott med utgångspunkt från riksdagens behandling av Riksrevisionens styrelses framställningar och redogörelser (rapporter enligt den tidigare behandlingsordningen) respektive regeringens skrivelser med anledning av

---

1 Tidpunkt för beslut om vilka granskningsrapporter som skulle bli föremål för djup uppföljning i Riksrevisionens uppföljningsrapport 2013.

2 Dokumentation som har använts är till exempel propositioner, regleringsbrev, utredningsdirektiv- och betänkanden, regeringsskrivelser, utskottsbetänkanden, lag- och förordningstext med mera. Uppgifterna från företrädare för de granskade organisationerna har till exempel hämtats in via intervjuer och enkäter.

granskningsrapporterna (rapporter enligt den nu gällande ordningen). I de fall Riksrevisionens styrelse har lagt en granskningsrapport till handlingarna har en bedömning gjorts av vilket utskott som kan ha intresse av granskningsrapporten.

Från och med nästa års uppföljningsrapport kommer den översiktliga uppföljningen av de senast gjorda granskningarna, där uppföljningarna i hög grad bygger på regeringens skrivelser med anledning av Riksrevisionens rapporter, att utgå. I gengäld utökas antalet granskningsrapporter som blir föremål för djup uppföljning.



## 2 Djup uppföljning av elva granskningsrapporter

Syftet med den djupa uppföljningen är att ge en bred belysning av hur granskningsrapporterna från effektivitetsrevisionen tas emot och vad de leder till. Årets djupa uppföljning omfattar ett urval om tio granskningsrapporter som beslutades under perioden augusti 2008 – augusti 2009.

Urvalet har kompletterats med en äldre granskningsrapport från 2004.<sup>3</sup> Anledningen är att Riksrevisionen genomfört ett förberedande arbete med inriktningen att på nytt granska området. Efter genomfört arbete har bedömningen gjorts att det framtagna underlaget istället ska ingå i en djup uppföljning som presenteras i *Riksrevisionens uppföljningsrapport 2013*.

En strävan när det gäller urvalet av granskningsrapporter för den djupa uppföljningen är att åstadkomma en jämn spridning över den aktuella tidsperioden. I urvalet har därefter mindre justeringar gjorts för att åstadkomma spridning över utskott och ämnen.

Resultatet av Riksrevisionens granskningar framgår av den samlade bild som framkommer över tid i flera uppföljningsrapporter. Det innebär att varje enskild uppföljningsrapport inte kan ge hela bilden av nyttan med Riksrevisionen och det genomslag som granskningarna får.

Uppgifterna i den djupa uppföljningen har hämtats från offentliga dokument och från kontakter med de granskade organisationerna. Följande granskningsrapporter ingår i årets uppföljningsrapport:

- Förändringar inom kommittéväsendet (RiR 2004:2)
- Regeringens hantering av tilläggsbudgeten (RiR 2008:17)
- Hög kvalitet i högre utbildning? (RiR 2008:19)
- Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg (RiR 2008:21)
- Statens insatser för ett hållbart fiske (RiR 2008:23)
- Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning (RiR 2008:26)
- Skyddet för farligt gods (RiR 2008:29)

---

<sup>3</sup> Förändringar inom kommittéväsendet (RiR 2004:2).

- Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete (RiR 2009:1)
- Swedfund International AB och samhällsuppdraget (RiR 2009:4)
- En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller (RiR 2009:5)
- Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process (RiR 2009:12)

## 2.1 Förändringar inom kommittéväsendet (RiR 2004:2)

Ett väl fungerande kommittéväsende är av stor betydelse för att få ett tillförlitligt och väl förankrat underlag för regeringens förslag och riksdagens beslut. Därmed ökar möjligheterna för väl grundade beslut och för en god hushållning med de offentliga medlen. Genom att kommittéväsendet i hög grad präglas av offentlighet har det också betydelse för det offentliga samtalet.

### 2.1.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade 2004 förändringarna inom kommittéväsendet. Bakgrunden till granskningen var att det fanns indikationer på att kommittéväsendet hade blivit mer komplicerat, bland annat med krav på konsekvensanalyser. Dessa var generellt formulerade för alla kommittéer och skulle förenas med kommitténs specifika och ämnesmässigt avgränsade krav i direktivet. Samtidigt hade också tidsramarna för kommittéernas uppdrag krympt. Regeringen hade tidigare rekommenderats att stärka kommittéväsendet och bättre förena tidsramar med kvalitetskrav, säkra en bredare kompetens samt utveckla ett bättre administrativt stöd i kommittéarbetet.<sup>4</sup> Granskningen inriktades på att följa upp de problem som tidigare konstaterats och därtill granska de åtgärder som regeringen vidtagit samt vilka effekter dessa åtgärder lett till.

Granskningen visade att det administrativa stödet till kommittéerna hade förstärkts. Kommittéarbetet kom också i gång snabbare, främst till följd av att tiden för att rekrytera kommittésekreterare hade kortats. Den effektiva utredningstidens andel av den totala utredningstiden hade därmed ökat. Tidigare konstaterade problem med att förena utredningsarbetet med tiden för uppdraget kvarstod dock i stor utsträckning. I granskningsrapporten refererades även till andra utvärderingar som konstaterat flera kvalitetsbrister, bland annat avseende förekomsten av och kvaliteten på redovisade data. De kommittéer som ingick i granskningen hade stora brister i fråga om

---

4 Riksdagens revisorer granskade kommittéväsendet 1997. Riksdagens revisorer, 1997, Kommittéväsendet Förslag till riksdagen, 1997/98:RR3.

konsekvensanalyser. Bristerna gällde kraven på kommittéerna att redovisa finansiella beräkningar och analyser för förslag som inte var kostnadsneutrala.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att lämna mer preciserade uppdrag till kommittéerna. De generella kraven på konsekvensanalyser borde anpassas till och inlemmas i det specifika kommittédirektivet och krav som inte bedömdes vara nödvändiga borde revideras. Uppdraget borde vidare tas fram i etapper med större inflytande från kommittéledning och sekreterare. Behovet av stöd till kommittéerna för att leva upp till kraven borde också förbättras och såväl krav som stöd till kommittéerna borde följas upp fortlöpande. Ett uppdrag borde inte betraktas som slutfört förrän kraven på finansiell analys och redovisning uppfyllts.

### 2.1.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

I en framställning till riksdagen föreslog Riksrevisionens styrelse ett tillkännagivande till regeringen med innebörden att regeringen borde återkomma till riksdagen med en redovisning av åtgärder med anledning av granskningen. Riksdagen avlog framställningen med hänvisning till Regeringskansliets pågående utvecklingsarbete, främst i form av en arbetsgrupp med uppgift att se över frågor med anknytning till kommittéväsendet.

### 2.1.3 *Regeringens åtgärder*

I budgetpropositionen för 2006 redovisade regeringen ett arbete genomfört av en arbetsgrupp inom Regeringskansliet. Ett resultat var en försöksverksamhet med expertstöd till kommittéerna under 2006 – 2009.<sup>5</sup> Stödet förmedlades till kommittéerna via Regeringskansliets kommittéservice och omfattade lagstiftning, ekonomiska konsekvensanalyser, vetenskaplig metodik och kvalificerad informationssökning. Efter försöksperioden konstaterades att stödet behövdes, men stödformen ansågs sårbar och inte ändamålsenlig. Försöksverksamheten avvecklades därför. Denna form av stöd till kommittéerna koncentrerades i stället till Statskontoret, som även tidigare hade till uppgift att bistå Regeringskansliet och kommittéerna med metod- och utredningsstöd.<sup>6</sup>

Regeringskansliets kommittéservice har sedan försöksverksamheten avslutades utvecklat en struktur för fortlöpande administrativt stöd till kommittéerna. Detta stöd förmedlas i samverkan med kommittén och ansvarigt departement. Stödet omfattar inte de sakfrågor som ska utredas, men omfattar i övrigt vad som behövs för att kommittén ska bli en fungerande arbetsplats, såsom diarieföring, arkivering,

<sup>5</sup> Utveckling av kommittéväsendet: Förslag från en arbetsgrupp inom Regeringskansliet, Regeringskansliet 2005 samt intervju vid Regeringskansliets förvaltningsavdelning, 10 januari 2013.

<sup>6</sup> Statskontoret hade denna uppgift sedan 1 januari 2009, Budgetpropositionen för 2010, prop. 2009/10:1, Uo1.

mötesadministration med mera. Dessutom anordnas utbildning för kommittéer om bland annat konsekvensanalyser.<sup>7</sup>

Regelrådet, som inledde sin verksamhet 2009 har regeringens uppdrag att bedöma om förslag till nya eller ändrade regler som berör företag utformats så att syftet med reglerna kan uppnås till lägsta möjliga administrativa kostnad för företagen. Regelrådet ska också bedöma kvaliteten i de konsekvensanalyser som kommittéerna gör.<sup>8</sup> I rådets uppdrag ingår även att ge råd och stöd till bland andra statliga kommittéer. Stöd till kommittéernas arbete med konsekvensanalyser är prioriterat i rådets rådgivande verksamhet. Rådet deltar i kommittéutbildningen i den del som rör konsekvensanalyser.

I de bedömningar av konsekvensanalyser som Regelrådet genomfört under senare år konstateras brister i flera fall.<sup>9</sup> För att åtgärda bristerna finns det enligt en referensgrupp av kommittéföreträdare behov av stöd och utbildning inriktat på konsekvensutredningar med starkare koppling till själva utredningsarbetet. Vidare framfördes ett behov av att rensa och förtydliga i regleringen och direktiven.

En översyn av Regeringskansliets stöd till kommittéer och särskilda utredare inleddes vid årsskiftet 2012/2013. Syftet är att säkra att stödet är ändamålsenligt, resurseffektivt och likvärdigt oavsett vilket departement som initierat arbetet. Översynen omfattar innehåll och ansvarsfördelning för allt stöd som Regeringskansliet bör kunna erbjuda. Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2013.<sup>10</sup>

#### 2.1.4 *Avslutande kommentar*

Regeringen och Regeringskansliet har genomfört flera insatser för att åtgärda problem som gäller förutsättningarna för kommittéers arbete. Uppföljningen visar på ett utvecklat administrativt stöd till kommittéerna och en bättre utnyttjad utredningstid, främst genom en snabbare tillsättning av utredningsledning och sekreterare. Den samlade utredningstiden har kortats, även om det rör sig om små förändringar. I stor utsträckning finns dock fortfarande en konflikt mellan uppdragets omfattning och avsatt tid.

Problemen med generella och separat förmedlade krav på konsekvensanalyser som ska anpassas till kommittédirektivets specifika krav kvarstår. Regeringskansliet anger att hänsyn bör tas till kommittéernas självständighet, varför någon närmare uppföljning av kraven på konsekvensanalyser inte har genomförts. Regeringskansliet

---

7 Intervju vid regeringskansliets kommittéservice, 15 januari 2013.

8 Inom Regelrådet används benämningen konsekvensutredningar.

9 Regelrådet, Årsrapport 2010 respektive 2011.

10 Översyn av stödet till kommittéer och särskilda utredare, Statsrådsberedningen 2012-12-11.

menar även att kommittéerna själva i första hand bör ta initiativ till dialog med ansvarigt departement om behov av stöd för att genomföra uppdraget.<sup>11</sup>

Brister i redovisningen av konsekvensanalyser är också ett kvarstående problem.<sup>12</sup> Konsekvensanalyserna genomförs ofta när övriga delar av uppdraget är mer eller mindre slutförda vilket riskerar att leda till att de inte integreras i analysarbetet.<sup>13</sup>

Statskontoret har svårigheter att balansera stödet till kommittéerna med sitt ordinarie uppdrag. Metodstödet försvåras av sent initierade hjälpbehov samt förväntningar om att resurser snabbt ska frigöras för kommittéstöd.<sup>14</sup>

## 2.2 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten (RiR 2008:17)

En utgångspunkt för den svenska budgetreformen i mitten av 1990-talet var att stärka stramheten i den statliga budgetprocessen. Detta skulle åstadkommas bland annat genom att skapa en bindande långsiktighet i budgetbesluten. Men utöver att lämna förslag om statsbudgeten behöver regeringen också ha möjlighet att föreslå vissa ändringar i budgeten som rör redan beslutade anslag. Regeringen bör även kunna föreslå vissa nya anslag på budgeten. Detta görs i form av en tilläggsbudget (numera kallad ändringsbudget), som regeringen lämnar två gånger per år. En lämnas i samband med den ekonomiska vårpropositionen och en lämnas i samband med höstens budgetproposition. Ett ansvarsfullt användande av förändringsbudgeten är av central betydelse för att upprätthålla disciplinen i budgetprocessens genomförande.

### 2.2.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat om regeringen har berett och redovisat ett tillfredsställande underlag inför beslut om tilläggsbudget (ändringsbudget). Granskningen omfattade den tidsperiod under vilken den reformerade budgetprocessen hade tillämpats.

Granskningen visade att det var vanligt att regeringen lämnade förslag i förändringsbudgeten om utgiftsökningar som kunde ha klarats av med anslagssparande eller utökad anslagskredit. Beredningen i förändringsbudgetprocessen uppfyllde ofta inte heller kraven på den helhetssyn,

11 Intervju vid Regeringskansliets förvaltningsavdelning, 10 januari 2013.

12 Bristerna framgår bland annat av kritik i remissyttranden från Statskontoret och Regelrådet avseende kommittébetänkanden för åren 2010, 2011 respektive 2012.

13 Enkät svar av kommittéledning och sekreterare från ett urval av 21 kommittéer slutredovisade 2010.

14 Intervju vid Statskontoret, 15 januari 2013.



transparens och stramhet i budgetprocessen som eftersträvas för att budgetdisciplinen ska främjas.

Granskningen visade också att motiveringarna till förslagen i förändringsbudgeten i allmänhet var bristfälliga och att det ofta saknades information om vilken utgiftseffekt som uppkommer vid neddragningar av anslag.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att säkerställa att utgiftsökningar under året finansierades med utgiftsminskningar för att uppfylla budgetpolitikens mål om stramhet, transparens och helhetssyn. Vidare borde regeringen förtydliga Regeringskansliets interna riktlinjer om tilläggsbudgeten. På detta sätt kan regeringen komma till rätta med olikheterna mellan olika departement i vilka förslag som kommer på tilläggsbudget, hur beredningen sker samt hur förslagen finansieras och motiveras. Ärendets beredning liksom utgifts- och verksamhetseffekterna ska beskrivas i motiveringen av förslagen.

I granskningen föreslogs även att regeringen borde överväga att pröva möjligheten till en tydligare reglering av förändringsbudgeten i samband med den då aviserade översynen av budgetlagen.

### 2.2.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens dåvarande styrelse lade granskningsrapporten till handlingarna. Finansutskottet tog dock upp granskningsrapportens resultat i behandlingen av 2008 års andra tilläggsbudgetproposition. Enligt utskottet borde förslag på förändringsbudget i första hand lämnas i de fall medelsbehovet inte kan täckas med de medel som redan anvisats, inklusive anslagssparande. Utskottet poängterade att det i enlighet med Riksrevisionen ansåg det naturligt att förslag på förändringsbudget lämnas vid omfattande eller bestående och oförutsedda utgiftsökningar. Vidare ansåg utskottet det också naturligt att förslag på förändringsbudget lämnas vid tillfälliga oförutsedda utgiftsökningar, som beror på en felaktig eller ändrad grund för anslagsberäkningen. Utskottet framförde också att i de fall regeringen väljer att lämna förslag till förändringsbudget – trots att budgetutrymme finns – borde regeringen motivera varför redan anvisade medel inte kan tas i anspråk. Regeringen borde också motivera anslagsminskningar mer utförligt. Utskottet påpekade även vikten av att processen kring förändringsbudgeten är lika stram som processen kring budgetpropositionen.<sup>15</sup>

Finansutskottet hänvisade även till granskningsrapporten i behandlingen av hösttilläggsbudgeten för 2009. Utskottet erinrade i betänkandet om Riksrevisionens påpekande att om anslagsökningar hämtas från anslag där regeringen bedömer att

---

<sup>15</sup> Bet.2008/09:FiU11, rskr. 2008/09:48.

det kommer att finnas ett anslagssparande, kommer finansieringen inte att få någon utgiftseffekt. Utskottet förutsatte att regeringen beaktade dessa synpunkter.<sup>16</sup>

### 2.2.3 Regeringens åtgärder

I budgetpropositionen för 2010 kommenterade regeringen granskningen och finansutskottets ställningstaganden. Regeringen skrev att *"mot bakgrund av revisorernas iakttagelser och finansutskottets uttalanden i frågan (bet.2008/09:FiU11) har Regeringskansliets interna riktlinjer förtydligats. Utgångspunkten är därvid att undvika förslag på tilläggsbudget när anslagskredit och anslagssparande räcker för att täcka utgiftsbehovet. Vidare har kraven på motiveringar av såväl anslagsökningar som anslagsminskningar ökat."*<sup>17</sup>

Enligt Finansdepartementet syftade de förtydligade riktlinjerna på förändringar i det så kallade budgetcirkuläret. Budgetcirkuläret är ett internt dokument som används vid utformningen av den ekonomiska vårpropositionen, budgetpropositionen samt ändringspropositionerna. Riksrevisionen ansåg i granskningen att motiveringarna till förslagen i ändringsbudgeten var bristfälliga. Sedan dess har bland annat avsnittet i cirkuläret som styr utformningen av skälen för regeringens förslag på förändringsbudgeten utökats.

Enligt Finansdepartementet har även samordningen inom budgetavdelningen om de olika förslagen till förändringsbudgeten ökat och förtydligats. Detta sker genom att de så kallade kontaktpersonenheterna inom budgetavdelningen gemensamt ser till att alla förslag bedöms och hanteras på samma sätt.

Regeringen kommer även fortsättningsvis att arbeta vidare med budgetprocessens utveckling. Den 13 december 2012 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentarisk kommitté för att göra en översyn av budgetprocessen. Syftet med uppdraget är att utifrån erfarenheterna av den nuvarande budgetprocessen och ny europarättslig reglering stärka budgetramverket. I bakgrunden till kommitténs uppdrag refererar regeringen till Riksrevisionens granskning. Regeringen konstaterar att det är av stor vikt för stabiliteten i statens finanser att helhetsperspektivet bibehålls under pågående budgetår och att processen kring förslag om ändringar av budgeten är lika stram som processen kring budgetpropositionen. Kommittén ska därför överväga i vilken utsträckning den nuvarande ordningen kring riksdagens hantering av ändringar av budgeten bör regleras. Kommittén ska även överväga om det finns behov av att precisera om särskilda förutsättningar bör gälla för förslag om ändringar av budgeten. Kommittén ska redovisa uppdraget senast den 1 oktober 2013.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Bet.2009/19:FiU11, rskr.2009/10:43.

<sup>17</sup> Prop.2009/10:1, s 333.

<sup>18</sup> Dir.2012:124.

#### 2.2.4 *Avslutande kommentar*

Regeringen har sedan granskningen publicerades arbetat med att förbättra beredningen av förändringsbudgeten. Regeringens arbete har varit inriktat på både enhetligheten i själva processen samt på utvecklingen av de förslag som läggs på förändringsbudgeten. Båda dessa punkter kritiserades av Riksrevisionen i granskningen. I och med tillsättandet av den parlamentariska kommittén för en förstärkt budgetprocess fortsätter regeringen arbetet med att utveckla budgetprocessen i stort, inklusive hanteringen av ändringsbudgeten.

Det kan dock noteras att trots Regeringskansliets förtydligade interna riktlinjer är informationen om anslagsminskningarnas verksamhetseffekter fortfarande bristfällig i den senaste förändringsbudgeten (prop.2012/13:2).

### 2.3 **Hög kvalitet i högre utbildning? (RiR 2008:19)**

Sedan 1993 års högskolereform har universitet och högskolor stor frihet att bestämma över utbildningars upplägg och innehåll. Under samma period har det skett en omfattande utbyggnad av den svenska högskolan. Riksdagen och regeringen har lagt fast målet att Sverige ska vara en ledande kunskapsnation präglad av utbildning med hög kvalitet. Lärosätenas ansvar för utbildningars kvalitet stadgas i högskolelagen.

#### 2.3.1 *Riksrevisionens granskning*

Riksrevisionen granskade 2008 regeringens insatser för att säkerställa kunskap om kvalitetsläget i högre utbildning. I granskningen undersöktes dessutom kvaliteten vid ett antal högskoleutbildningar på grundnivå.

Granskningen visade att regeringen endast i begränsad omfattning inhämtat kunskap om högskoleutbildningens kvalitet och dess utveckling. Regeringens styrning av lärosätena och Högskoleverket hade i detta avseende inte varit tillräcklig för att regeringen skulle kunna redovisa utvalda aspekter på kvalitet. I granskningen konstaterades även att regeringens rapportering till riksdagen om kvalitetsläget inte varit heltäckande, vilket hängde samman med den sparsamma kunskapsinhämtningen.

Riksrevisionens undersökning av 35 utbildningar i fyra ämnen på grundnivå visade att det stora flertalet av utbildningarna höll godtagbar kvalitet, medan en knapp fjärdedel hade egenskaper som gjorde dem högkvalitativa. Resultatet gav inte indikationer på omfattande kvalitetsproblem i den högre utbildningen, men Riksrevisionen kunde konstatera att flertalet utbildningar hade en omfattande förbättringspotential.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att förbättra rapporteringen till riksdagen och stärka kunskapsbildningen om kvalitet i den högre utbildningen genom att utnyttja möjligheterna inom ramen för styrningen av lärosäten och Högskoleverket. Regeringen borde hämta in underlag för en samlad belysning av centrala kvalitetsaspekter, till exempel forskningsanknytning och studenters lärande, se till att resultat- och resursaspekter innefattades i utvärderingar och initiera internationella jämförelser av svenska och utländska utbildningar.

### 2.3.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse beslutade i november 2008 att lämna en redogörelse till riksdagen med anledning av granskningsrapporten. Utskottet hänvisade till regeringens genomförda, pågående och planerade insatser inom området och föreslog riksdagen att lägga Riksrevisionens rapport till handlingarna.<sup>19</sup> Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

### 2.3.3 *Regeringens och lärosätenas åtgärder*

#### **Regeringens åtgärder**

Sedan Riksrevisionens granskning har regeringen vidtagit omfattande åtgärder på området med syfte att förändra systemet för kvalitetsutvärdering och att skapa mer kunskap om kvalitetsläget. Dessa åtgärder kan dock inte sägas vara ett direkt resultat av granskningen utan snarare ett resultat av den kritik som växt fram mot det utvärderingssystem som tillämpades under den period som Riksrevisionen genomförde sin granskning.

Med anledning av kritiken mot utvärderingssystemet gav regeringen Högskoleverket i uppdrag att föreslå ett helt nytt system för kvalitetsutvärdering med ökat fokus på kvalitet i utbildningarnas resultat.<sup>20</sup> Uppdraget redovisades i rapporten *Kvalitetsutvärdering för lärande – Högskoleverkets förslag till nya kvalitetsutvärderingar för högskoleutbildningar*.<sup>21</sup> Utbildningsutvärderingarna avsågs bygga på tre olika kvalitetsindikatorer: lärandemål och examination, läranderesultat samt studenternas erfarenheter och inflytande. Flera av dessa indikatorer hade belysts i Riksrevisionens mätning av kvaliteten.

Regeringen ansåg emellertid inte att Högskoleverkets förslag var tillfredsställande, varför förslaget bereddes vidare inom Regeringskansliet. Våren 2010 lade regeringen fram ett mer avgränsat system för kvalitetsutvärdering i propositionen *Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen* (Prop. 2009/10:139). Efter att riksdagen tagit

<sup>19</sup> Bet. 2008/09:UbU15, rskr. 2008/09:211.

<sup>20</sup> Regeringsbeslut 2009-03-05 (U2009/01/1444/UH) och Högskoleverket, 2009, Rapport 2009:25.

<sup>21</sup> Högskoleverket, 2009, Rapport 2009:25 R.

ställning till propositionen gav regeringen Höskoleverket i uppdrag att utifrån propositionen konkretisera och införa ett system för kvalitetssäkring från och med den 1 januari 2011.<sup>22</sup> Det nya systemet presenterades i rapporten *Höskoleverkets system för kvalitetsutvärdering 2011 – 2014*.<sup>23</sup>

Kännetecknande för det nya systemet är att det i hög grad bygger på granskningar av studenternas självständiga arbeten, vilka i sin tur förväntas spegla resultatet av utbildningen. Systemet bygger på granskningar utförda av utomstående bedömaregrupper som utses av Höskoleverket. I systemet ingår även lärosätenas självvärderingar tillsammans med platsbesök och tidigare studenters värdering av den utbildning man genomgått. I prop. 2009/10:139 betonades att vissa kvalitetsaspekter som lärarkompetens, tillgång på lärare och studenternas förutsättningar borde redovisas av samtliga lärosäten och ställas i relation till utbildningsresultaten. Samtidigt menade regeringen att det inte ska finnas generella krav på till exempel antalet disputerade lärare eftersom utvärderingarna skulle kunna bli för styrande.

I propositionen förutsattes att det nya systemet också skulle innefatta enkäter till befintliga och tidigare studenter. I de utvärderingar som Höskoleverket genomfört hittills har det dock visat sig finnas stora metodproblem. Dessa har därför inte kunnat ligga till grund för den samlade bedömningen av utbildningen.<sup>24</sup> Regeringen gav därför Höskoleverket i regleringsbrevet för 2011 i uppdrag utveckla andra metoder för att tillvarata och beakta befintliga studenters erfarenheter av de utbildningar som utvärderas. Höskoleverket har i en skrivelse föreslagit att studentenkäter inte ska ingå i utvärderingarna utan att studenters erfarenheter ska hämtas in på annat sätt, till exempel genom strukturerade gruppintervjuer.<sup>25</sup>

Enligt regeringen bör resultaten av kvalitetsutvärderingarna redovisas som ett samlat omdöme av utbildningarnas kvalitet på en tregradig skala.<sup>26</sup> För att öka incitamenten för högre kvalitet i utbildningen har regeringen knutit samman utvärderingssystemet med resurstilldelningssystemet. Det nya kvalitetssäkringssystemet avses bli kvalitetsdrivande då utbildningar med det högsta omdömet premieras i resurstilldelningen.<sup>27</sup>

Från och med den 1 januari 2013 upphörde Höskoleverket och ersattes bland annat av den nya myndigheten Universitetskanslersämbetet. Enligt regeringen ska myndigheten ha ett självständigt uppdrag för analys av högskolesektorn.<sup>28</sup> Universitetskanslersämbetet ska kvalitetssäkra och utöva tillsyn över den högre

---

22 Dnr. U2010/4164, 3546, 3552/UH.

23 Höskoleverket, 2010, Rapport 2010:22 R

24 Prop 2012/13:1, utg.omr. 16, s. 81.

25 Höskoleverket, 2010, Rapport 2010:22 R, s. 11, 13.

26 Prop. 2009/10:139 s. 22.

27 Prop. 2012/13:1, utg.omr. 16, s. 81.

28 Skr. 2011/12:170.

utbildningen samt följa upp effektiviteten i högskolans resursutnyttjande.<sup>29</sup> Internationella jämförelser av svenska och utländska utbildningar, som Riksrevisionen rekommenderade regeringen att initiera, ingår dock inte i det nya kvalitetssäkringssystemet.

### Lärosätenas åtgärder

Riksrevisionens uppföljning av kvalitetsundersökningens effekter vid ett begränsat antal lärosäten visade att granskningen lett till effekter på ämnesnivå. Uppföljningsresultatet är dock inte generaliserbart till alla de utbildningsmiljöer och lärosäten som ingick i granskningen. Bland de vidtagna åtgärderna kan nämnas egna kvalitetsundersökningar, impulser till redan pågående kvalitetsarbete samt underlag för reflektion och samtal mellan ledning och lärarlag.

#### 2.3.4 Avslutande kommentar

Sammanfattningsvis har regeringen vidtagit en rad åtgärder som är relevanta för Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Det nya kvalitetssäkringssystemet belyser en utvald och viktig kvalitetsaspekt, nämligen det lärande som framgår av studenternas självständiga arbeten, något som i viss mån kan uttolkas som ett indirekt mått på forskningsanknytning. I och med det nya utvärderingssystemet har resultatasppekter i form av studenters självständiga arbeten inkluderats och därmed är denna rekommendation till viss del beaktad.

Styrningen av kvalitetssäkringssystemet blev påtagligt mer detaljerad med övergången till det system som tillämpas 2011 – 2014. Regeringen gav precisa anvisningar för hur kvalitetssäkringen skulle gå till. Riksrevisionens rekommendation om att genom styrning av lärosätena och Högskoleverket hämta in underlag för en samlad belysning av centrala kvalitetsaspekter och utbildningars resultat tillgodosågs därmed. Det nya kvalitetssäkringssystemet ger dock inte en fullödlig bild av kvaliteten i högre utbildning även om det ger en viss uppfattning om utbildningens resultat tillsammans med förutsättningar för kvalitet såsom tillgången på lärare och studenters förkunskaper.

Riksrevisionens rekommendation att även resursaspekter på den högre utbildningen bör beaktas har regeringen tillgodosett genom det bredare uppdrag att följa upp hur effektivt verksamheten bedrivs vid universitet och högskolor, som från och med 1 januari 2013 ligger på Universitetskanslersämbetet.

På lärosätena uppskattades Riksrevisionens granskning, inte minst för att den gav delvis andra perspektiv på kvaliteten än Högskoleverkets kvalitetsundersökningar.

<sup>29</sup> Förordning (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

## 2.4 Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg (RiR 2008:21)

Allt fler äldre får omsorg av privata utförare. År 2006 bodde 13 000 eller 14 procent av de äldre som hade särskilt boende hos privata utförare. Det ställs stora krav på att denna marknad byggs upp, regleras och följs upp på ett sådant sätt att socialtjänstlagens krav på god kvalitet uppnås.

### 2.4.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade under 2008 om staten hade skapat förutsättningar för god kvalitet och insyn i privat bedriven äldreomsorg.

Granskningen visade att regeringen inte hade skaffat sig tillräcklig kunskap om huruvida äldreomsorgsmarknaden fungerade tillfredsställande. Socialstyrelsen hade inte tillförsäkrat sig kunskap om hur de avtal som kommunerna slutit med privata utförare fungerade. Länsstyrelserna utfärdade i många fall tillstånd till särskilda boenden, som inte slutit entreprenadavtal direkt med kommunerna, på bristfälliga underlag. De regler som styrde kvaliteten i äldreomsorgen skiljde sig åt i vissa avseenden, beroende på om utföraren var offentlig eller privat, till exempel när det gällde hur anmälan av allvarliga missförhållanden skulle gå till. Utförarna omfattades inte heller av alltid av Socialstyrelsens föreskrifter. Inom privat verksamhet gällde inte meddelarfrihet eller skydd mot efterforskning och påföljd från arbetsgivare. Det var oklart om personalen hade samma skydd för sin yttrandefrihet som offentligt anställda. Medborgare hade inte samma möjligheter att ta del av handlingar som rör verksamheten och det var oklart vilken rätt staten hade att hämta in statistikuppgifter från privata utförare.

Regeringen rekommenderades att genom författningsändringar se till att anmälan av missförhållanden i privat driven äldreomsorg ska göras direkt till socialnämnd eller annan offentlig verksamhet, utreda rätten för privat anställda att yttra sig om förhållandena på sin arbetsplats och att se över systemet för tillstånd så att tydliga krav kan ställas på privata utförare som inte har entreprenadavtal med kommuner samt lösa frågan om statistik från privata utförare.

Socialstyrelsen borde skaffa sig bättre kunskap om avtalen som kommunerna sluter, utfärda föreskrifter om avtalens utformning och innehåll samt, som stöd för kommunerna, sammanställa de föreskrifter som gäller privata utförare och som kommunerna bör skriva in i avtalen.

Länsstyrelserna borde utveckla rutiner och stöd för handläggarna så att tillräckligt beslutsunderlag hämtas in samt följa upp om utföraren följer det som utlovats i ansökan.

#### 2.4.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse lämnade en framställning till riksdagen med anledning av granskningen. Riksdagen avstyrkte framställningen med motiveringen att regeringen i propositionen *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten* föreslagit åtgärder som skulle leda till förbättringar inom de områden som tagits upp i framställningen.<sup>30</sup>

#### 2.4.3 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

Den 1 januari 2009 trädde lagen (2008:96) om valfrihetssystem (LOV) i kraft. I samband med detta avsatte regeringen 280 miljoner kronor som Socialstyrelsen fick i uppdrag att fördela till primärkommunerna. Pengarna skulle användas till utveckling av valfrihetssystem men också till att utveckla kvalitet och uppföljningssystem för verksamheterna.<sup>31</sup>

#### **Förfrågningsunderlag/avtal**

I Socialstyrelsens uppdrag att fördela stimulansmedel för införandet av LOV i primärkommunerna ingick även att följa upp den nya lagen. I uppdraget ingick att tydliggöra vilka regelverk som gäller för offentliga respektive privata utförare samt att följa upp kommunernas utformning av förfrågningsunderlag och avtal enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Uppföljningen, som lämnades till regeringen i december 2010, visade att det fortfarande fanns brister i kommunernas förfrågningsunderlag.<sup>32</sup>

Regeringen gav 2011 Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett vägledande underlag för upphandling och uppföljning av kommunal vård och omsorg om de äldre.<sup>33</sup> I augusti 2012 fick Kammarkollegiet i uppdrag att ta fram en utbildningsplan för upphandling av kommunal vård och omsorg om äldre.<sup>34</sup>

#### **Rapportering av missförhållanden (Lex Sarah)**

Regeringen redogjorde för granskningen i budgetpropositionen för 2010, där man bland annat pekade på att frågan om anmälan av allvarliga missförhållanden hade behandlats i en departementspromemoria.<sup>35</sup> Departementspromemorian utgjorde underlag för propositionen *Lex Sarah och socialtjänsten – förslag om vissa förändringar*.<sup>36</sup> I propositionen föreslog regeringen att var och en som fullgör uppgifter inom de aktuella verksamheterna ska rapportera missförhållanden till

30 Prop. 2008/09:160.

31 Socialstyrelsen, Stimulansbidrag till valfrihetssystem enligt LOV i äldreomsorg. Delrapport juni 2010.

32 Socialstyrelsen, Stimulansbidrag LOV – Slutrapport 2010.

33 S2011/11073/FST.

34 S2012/4661/FST.

35 Ds 2009:33 Förändringar i Lex Sarah-bestämmelsen m.m.

36 Prop. 2009/10:131.



berörd nämnd om det gäller offentligt bedriven verksamhet eller till den som bedriver verksamheten vid enskilt bedriven verksamhet. Vid allvarliga missförhållanden ska berörd nämnd respektive enskild anordnare rapportera till Socialstyrelsen (från och med den 1 juni 2013 till Inspektionen för vård och omsorg). Enskild anordnare ska meddela berörd nämnd vid såväl missförhållande som allvarligt missförhållande.

Riksdagen ställde sig bakom förslagen och den 1 juli 2011 trädde de nya bestämmelserna om Lex Sarah i kraft.

Det är alltså fortfarande så, att den som arbetar i enskilt bedriven verksamhet ska rapportera alla missförhållanden till verksamhetschef eller motsvarande. Denne avgör sedan om det är ett missförhållande som ska anmälas till berörd nämnd eller ett allvarligt missförhållande som också ska anmälas till Socialstyrelsen. Den som arbetar i enskilt bedriven verksamhet ska alltså inte rapportera till berörd nämnd, som Riksrevisionens föreslog.

### **Tillsyn och tillståndsgivning**

I propositionen *Samordnad och tydlig tillsyn*, föreslog regeringen 2009 att Socialstyrelsen skulle få ansvar för all tillsyn och tillståndsverksamhet gällande tillståndspliktig enskilt driven verksamhet enligt SoL och LSS.<sup>37</sup> Bland annat Riksrevisionens kritik av den bristande kvaliteten i handläggningen låg till grund för förslaget. Vidare föreslogs att kommuner och landsting som driver sådan verksamhet, ska anmäla denna verksamhet till Socialstyrelsen. Detsamma skulle gälla för sådan verksamhet som kommunen genom avtal har överlämnat till enskild att driva. Socialutskottet ställde sig bakom propositionen och riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag. Riksdagens beslut innebar att länsstyrelserna sedan 2010 inte längre utför tillsyn och inte heller lämnar tillstånd till enskild verksamhet. Detta görs numera av Socialstyrelsen. Tillståndsgivning och tillsyn kommer dock att flyttas till den nya myndigheten Inspektionen för vård och omsorg, som väntas starta sin verksamhet i juni 2013.<sup>38</sup>

En pågående översyn av kommunallagen avser bland annat hur granskning och insyn ska gå till i kommunala verksamheter.<sup>39</sup> Denna del av översynen ska vara klar i början på juni 2013. Regeringen har under 2012 också lämnat direktiv till en utredning som ska utreda vilka möjliga krav som kan och bör ställas på dem som äger och driver företag inom välfärdssektorn.<sup>40</sup> Utredningen ska bland annat pröva om även hemtjänst kan utgöra tillståndspliktig verksamhet.

---

37 Prop. 2008/09:160, bet. 2008/09:SoU22.

38 Inspektionen för vård och omsorg - en ny effektiv tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst, Ds 2012:20.

39 Dir. 2012:105.

40 Ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster, Dir. 2012:131

Efter ett tillkännagivande av riksdagen har regeringen gett Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram en vägledning i frågor om organisering av särskilt boende för äldre.<sup>41</sup> Socialstyrelsen har utfärdat nya föreskrifter som reglerar lägsta bemanning inom demensvården<sup>42</sup> och föreskrifter om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete i vård och omsorg som började gälla den 1 januari 2012. Föreskrifterna om ledningssystem reglerar hur aktörer inom hälso- och sjukvård, tandvård, socialtjänst och verksamheter enligt LSS ska arbeta med kvalitet. De ställer krav på att verksamheten fortlöpande förbättras genom riskanalys, egenkontroll och utredning av avvikelser.<sup>43</sup>

Myndigheten Vårdanalys har fått i uppdrag av regeringen att utveckla en metod för att undersöka kvaliteten i äldreomsorg ur ett brukarperspektiv. En delredovisning ska göras i mars 2013 och slutredovisning ska ske i februari 2014.

### Meddelarskydd i privat verksamhet

Regeringen gav i juni 2012 en särskild utredare i uppdrag att se över frågan om stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet, framför allt i verksamhet som avser vård, skola och omsorg. Utgångspunkten ska vara att meddelarskyddet för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet så långt möjligt ska vara detsamma som för offentligt anställda. Utredaren ska lämna förslag till författningsändringar. Uppdraget ska redovisas senast i september 2013.<sup>44</sup>

I oktober 2012 tog regeringen initiativ till att skapa en flerpartsöverenskommelse kring en etisk plattform för vård och omsorgsgivare som finansieras av offentliga medel. Parterna var regering, kommuner och landsting, de branschorganisationer som organiserar de privata vårdgivarna, samt fackliga organisationer. Plattformen har som mål att öka transparensen i all vård och omsorg och den avses leda till att man frivilligt ansluter sig till meddelarfriheten som på så sätt skulle gälla även privata vård- och omsorgsgivare med offentlig finansiering. Ambitionen är enligt regeringen att en överenskommelse ska slutas under 2013.<sup>45</sup>

#### 2.4.4 Avslutande kommentar

En rad åtgärder har vidtagits efter Riksrevisionens granskning bland annat för att förändra tillsynen och tillståndsgivningen när det gäller enskild verksamhet. I detta sammanhang utgjorde Riksrevisionens granskning ett underlag. Det är oklart hur

41 Bet. 2011/12:SoU11, rskr. 2011/12:147 och S2012/2222/FST.

42 SOSFS 2012:12 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för personer med demenssjukdom och bemanning i särskilda boende.

43 SOSFS 2011:9 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

44 Kommittédirektiv - Meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet, dir.2012:76.

45 www.regeringen.se, 2013-01-16.

mycket rutiner och processer har utvecklats efter att Socialstyrelsen övertog tillsynen och tillståndsgivningen från länsstyrelserna. Ambitionen har dock varit att få till en bättre och mer enhetlig tillståndsgivning. En ny förändring är nu förestående i och med att tillsyn och tillståndsgivning övergår till den nya myndigheten Inspektionen för vård och omsorg.

Frågan om meddelarskydd är ännu inte löst men frågan är under utredning. Enligt direktiven för utredningen om stärkt meddelarskydd ska utredaren beakta tidigare kritik som framförts på grund av bristande meddelarskydd i privat bedrivna verksamheter. Direktiven hänvisar dock inte till Riksrevisionens granskning.

## 2.5 Statens insatser för ett hållbart fiske (RiR 2008:23)

Överkapaciteten i fiskeflottan är en viktig orsak till att flera fiskbestånd i dag är överfiskade. Det innebär att fisket måste minska till mer hållbara nivåer så att fiskbestånden får chans att återhämta sig. Målet för den gemensamma fiskeripolitiken inom EU är att säkerställa att levande akvatiska resurser utnyttjas på ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart sätt. EU:s medlemsstater ska också tillämpa försiktighetsprincipen genom att vidta åtgärder för att skydda och bevara levande akvatiska resurser, arbeta för ett hållbart utnyttjande av dessa och minimera fiskeverksamhetens påverkan på de marina ekosystemen.

### 2.5.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat om statens insatser har varit effektiva när det gäller att främja intentionerna med lagstiftningen inom fiskeripolitiken och om regeringen och myndigheterna har uppfyllt sina skyldigheter inom fiskeripolitiken i enlighet med lagstiftningen.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att de samlade insatserna hade varit ineffektiva. I flera väsentliga avseenden rörde sig Sverige bort från målen, trots sedan länge väl kända problem, många styrmedel och stora offentliga utgifter. Regeringen och myndigheterna hade inte heller sett till att lagstiftningen följdes fullt ut.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen bland annat att styra fiskeriförvaltningen genom tydliga prioriteringar av vad som ska uppnås inom de ekonomiska, sociala och miljömässiga målen för fiskeripolitiken samt att säkerställa att den övergripande måluppfyllelsen inte minskar till följd av att olika styrmedel motverkar varandra.

Regeringen rekommenderades också att säkerställa att Sveriges nationella handlingsutrymme används effektivt för att nå målen samt att åtgärda brister i kedjan

av kontroller, utredningar och sanktioner. Dessutom rekommenderades regeringen att överväga om yrkesfiskets befrielse från energi-, koldioxid- och svavelskatter kan reduceras eller avskaffas.

Rekommendationer lämnades också till Fiskeriverket, bland annat om att använda Sveriges nationella handlingsutrymme mer effektivt för att nå en ökad måluppfyllelse och att analysera och redovisa vad olika typer av styrmedel, särskilt olika typer av kontroller, kostar och vad de ger för effekter.

### 2.5.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse lämnade en framställning till riksdagen med anledning av granskningsrapporten. Riksdagen avsåg framställningen. Miljö- och jordbruksutskottet motiverade beslutet genom att konstatera att arbete pågick och att åtgärder hade vidtagits som var inriktade på de frågor som berörs i Riksrevisionens styrelses framställning.

### 2.5.3 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

Regeringen kommenterade Riksrevisionens rapport i budgetpropositionen för 2010 och ansåg att stora delar av rekommendationerna redan var åtgärdade, bland annat genom fiskeprogrammet avseende 2007 – 2013. Enligt regeringen behandlade fiskelagsutredningen<sup>46</sup> andra frågeställningar som lyftes fram i rapporten. Regeringen hade ökat anslaget med 5 miljoner kronor för att förbättra fiskerikontrollen. Vidare hade en skrotningskampanj genomförts, som hade medfört att 6 torskfiskefartyg hade skrotats, vilket motsvarade 10 procent av kapaciteten i det aktuella fisket.<sup>47</sup>

## **Kontroll**

Regeringen framhöll 2009 i propositionen *En sammanhållen svensk havspolitik*, bland annat mot bakgrund av Riksrevisionens granskning, att det var angeläget att Fiskeriverket fortsatt arbetade för att förbättra den svenska fiskerikontrollen i linje med den nationella handlingsplanen och att effekterna följdes med indikatorer. Enligt regeringen borde Fiskeriverket och Kustbevakningen årligen utforma en operativ tillsynsplan i syfte att effektivisera och förbättra arbetet.<sup>48</sup> Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag i propositionen.

Fiskeriverkets (nu Havs- och vattenmyndighetens) och Kustbevakningens urval av kontrollobjekt bygger från och med 2009 på en strategisk flerårig riskvärderingsplan.

<sup>46</sup> SOU 2010:42 Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag.

<sup>47</sup> Prop. 2010/11:1 UO 23, avsnitt 2.4, 2.5, 2.6 samt 3.1.

<sup>48</sup> Prop. 2008/09:170, bet. 2008/09: MJU29, rskr.2008/09:299.

Samordnade kontrollinsatser genomförs vid behov och kan vara mer frekventa under vissa perioder. Utvecklingen mot att fiskerikontrollen ska bli mer systematisk och riskanalysbaserad påbörjades redan före Riksrevisionens granskning, men till följd av granskningen prioriterades genomförandet av de planerade utvecklingsåtgärderna av kontrollen.<sup>49</sup>

I budgetpropositionen för 2013 tillför regeringen ytterligare medel för att stärka Havs- och vattenmyndighetens arbete med fiskerikontrollen.<sup>50</sup> Medlen kommer främst att användas till nya kontor för landningskontrollen längs Östersjökusten.<sup>51</sup>

Systemet med administrativa sanktioner för lindrigare överträdelser av fiskeribestämmelserna har lett till att yrkesfiskets rapportering har förbättrats. För grövre överträdelser kvarstår dock problematiken att anmälningar från Havs- och vattenmyndigheten och Kustbevakningen ofta inte prioriteras av rättsväsendet.<sup>52</sup>

### **Nationellt handlingsutrymme**

Fiskelagsutredningen konstaterade 2010 att det saknades en analys av det svenska nationella handlingsutrymmet inom EU:s gemensamma fiskeripolitik och utredningen genomförde därför en sådan analys. Utredningens slutsats var att det nationella handlingsutrymmet var större än vad som anförs i den allmänna debatten. Utredningen föreslog att regeringen och den förvaltande myndigheten skulle se till att det alltid finns en uppdaterad analys av det nationella handlingsutrymmet tillgänglig.<sup>53</sup> Regeringen avser att ta ställning till utredningen i en proposition under hösten 2013.<sup>54</sup>

Riksrevisionens rekommendation om att använda det nationella handlingsutrymmet effektivare för att nå ökad måluppfyllelse hade stor inverkan på myndighetsinterna diskussioner inom Fiskeriverket om hur utrymmet används för olika styrmedel. Det nationella handlingsutrymmet har bedömts och beaktats av Fiskeriverket och därefter Havs- och vattenmyndigheten både före och efter rapporten. Havs- och vattenmyndigheten strävar efter att tydligare presentera hur man hanterar Sveriges nationella handlingsutrymme. Havs- och vattenmyndigheten arbetar med att i ökande grad utnyttja det nationella handlingsutrymmet.<sup>55</sup>

---

49 E-post från Havs och vattenmyndigheten 2013-01-03, telefonsamtal med Kustbevakningen 2012-12-09.

50 E-post från Landsbyggsdepartementet 2013-01-14.

51 E-post från Havs och vattenmyndigheten 2013-01-03.

52 E-post från Havs och vattenmyndigheten 2013-01-03, telefonsamtal Kustbevakningen 2012-12-09.

53 SOU 2010:42 Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag, sid. 381 f. och sid 466. Ifråga om det nationella handlingsutrymmet konstaterade Riksrevisionen att frånvaron av kartläggning av det nationella handlingsutrymmet inom fiskeripolitiken hade bidragit till att statens insatser inte har varit effektiva eller transparenta.

54 E-post från Landsbyggsdepartementet 2013-01-14.

55 E-post från Havs- och vattenmyndigheten 2013-01-18 samt 2013-01-11.

## Uppdrag och återrapportering

Fiskelagsutredningen från 2010 liksom Riksrevisionens granskning konstaterade att regeringens uppdrag till Fiskeriverket var otydligt. Ansvaret för att hantera de olika målkonflikterna hade i stor utsträckning överlåtits åt Fiskeriverket.

Riksrevisionens årliga revision har i sin granskning under 2012 konstaterat att ytterligare arbete kvarstår för att Havs- och vattenmyndigheten ska leva upp till kraven enligt förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (den så kallade FISK:en).<sup>56</sup> Bristerna avser bland annat att myndigheten inte uppfyller krav i förordningen på riskanalyser och kontrollåtgärder i den interna styrningen. Havs- och vattenmyndigheten har 2013 infört en ny verksamhetsredovisning som syftar till att bättre kunna planera och följa upp hur myndighetens resurser används. Årsredovisningen för 2012 ska utgå från den nya verksamhetsstrukturen.<sup>57</sup>

Återrapporteringskraven i Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev har från och med 2013 kompletterats med att myndigheten ska redovisa insatser som bidrar till att utveckla och stärka fiskerinäringen, särskilt det småskaliga kustnära fisket, inom ramen för ett hållbart nyttjande.

Enligt Landsbyggsdepartementet ger återrapporteringen från Havs- och vattenmyndigheten underlag för bedömning av fiskemöjligheterna i relation till flottkapaciteten på en övergripande nivå, men inte för enskilda fisken. Regeringen har inte definierat detaljnivån på återrapporteringen från Havs- och vattenmyndigheten. Det skulle behövas en mer fördjupad rapportering för att ge underlag för bedömning av fiskemöjligheterna i relation till fiskeflottans kapacitet. Inför det tidigare fiskeprogrammet gjordes en fördjupad analys. En liknande analys behöver göras för att bedöma balansen i dag eftersom såväl beståndssituationen som fiskeflottans struktur och ekonomi har förändrats. Vidare behöver en analys genomföras innan ett nytt fiskeprogram startar, vilket troligen sker 2014.<sup>58</sup>

Miljö- och jordbruksutskottet framhöll i sitt budgetbetänkande 2013 att det var allvarligt att regeringen i budgetpropositionen för 2013 inte hade kommenterat de frågor som utskottet lyfte fram i föregående års uppföljning av skrotningsstödet. Regeringen har till exempel inte lämnat någon information om i vilken utsträckning fiskare som fått skrotningsbidrag för in nya fartyg under tio meter i fiskeflottan. Regeringen har inte heller kommenterat utskottets synpunkter på att rutinerna för uppföljning av genomförda insatser borde förbättras. Riksdagen godkände vad utskottet anförde.<sup>59</sup>

<sup>56</sup> Riksrevisionens revisionsrapport, beslut 2012-12-11, dnr. 32-2012-0632.

<sup>57</sup> E-post från Havs- och vattenmyndigheten 2013-01-18 och 2012-12-20.

<sup>58</sup> E-post från Landsbyggsdepartementet 2013-01-14.

<sup>59</sup> Bet. 2012/13: MJU2, rskr. 2012/13:126.

## Yrkesfiskets skattebefrielse

Yrkesfiskets skattebefrielse kvarstår. Riksdagen avsåg 2009 i enlighet med Skatteutskottets förslag ett antal motioner om att avskaffa yrkesfiskets befrielse från energi-, koldioxid- och svavelskatter. Skatteutskottet hade dock förståelse för det önskvärda i ett avskaffande och hänvisade i sitt betänkande till Riksrevisionens granskning.

Regeringen har initierat en OECD-studie om de ekonomiska konsekvenserna på lång och kort sikt av en utfasning av skattebefrielsen från energi- koldioxid- och svavelskatter i OECD-området. Studien har hittills resulterat i en kartläggning av omfattningen av skattebefrielse i olika länder. Regeringen har också initierat en motsvarande studie på nordisk nivå med finansiering från Nordiska ministerrådet. Den beräknas bli föremål för presentation och diskussion vid ett möte i november 2013.

### 2.5.4 *Avslutande kommentar*

Viktiga åtgärder med relevans för Riksrevisionens granskning är prioriteringen av genomförandet av pågående förbättringsprojekt inom fiskerikontrollen och ökat fokus på utnyttjande av Sveriges nationella handlingsutrymme för att styra mot de övergripande målen för fiskeri- och havsförvaltningen. Fiskelagsutredningen bedömde också att Sveriges nationella handlingsutrymme är större än vad som framförs i den nationella debatten. Riksrevisionens rapport kan också ha bidragit till att frågor om yrkesfiskets befrielse från punktskatt på bränslen har kommit mer i fokus.

I fråga om Fiskeriverkets och senare Havs- och vattenmyndighetens analys och återrapporering av kostnader och effekter för olika insatser, har det inte skett någon egentlig förbättring. Information som skulle kunna belysa utvecklingen av fiskeflottans kapacitet i förhållande till fiskresursens storlek rapporteras till EU-kommissionen men inte till regeringen. Regeringen har inte heller begärt sådan information från myndigheten. Därmed får riksdagen ingen samlad och tydlig bild av utvecklingen av förhållandet mellan fiskeflottans kapacitet och fiskresursens storlek från regeringen, vilket riksdagen har efterfrågat.

Ramen för såväl EU:s som Sveriges fiskeripolitik förändras. Sedan Riksrevisionens rapport publicerades har arbetet med en ny svensk fiskelagstiftning fortsatt och reformeringen av EU:s gemensamma fiskeripolitik har inletts. Den sistnämnda innefattar en ny grundförordning, en ny fiskerifondsförordning och en marknadsförordning. En ny EU-gemensam fiskeripolitik beräknas träda i kraft 1 januari 2014. Mot bakgrund av de genomgripande förändringarna inom såväl EU:s gemensamma fiskeripolitik som den svenska, är det svårt att få en tydlig bild av vilka rekommendationer som har lett till förändringar.

## 2.6 Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning (RiR 2008:26)

Det är viktigt att de mål som sätts upp för sysselsättningspolitiken definieras på ett tydligt sätt. Enligt finansutskottets riktlinjer bör mål vara specifika, mätbara och tidsatta. För att målen ska vara styrande för politiken bör de också kunna följas upp på ett tydligt och enhetligt sätt. Det är också viktigt att regeringen redovisar de antaganden som ligger till grund för bedömningarna av politikens förväntade effekter. En öppen och tydlig redovisning i de ekonomiska propositionerna av osäkerhet, revideringar, beräkningsantaganden och metoder stärker trovärdigheten för dessa bedömningar.

### 2.6.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade 2008 om regeringen hade definierat och redovisat begreppet utanförskap på arbetsmarknaden på ett sådant sätt att det kan följas upp och användas som ett mål för sysselsättningspolitiken. Granskningen omfattade också om regeringen redovisade sysselsättningspolitikens effekter på arbetskraftsutbudet och sysselsättningen på ett tydligt sätt.

Granskningen visade att regeringens redovisning av de förväntade effekterna av sysselsättningspolitiken hade förbättrats under åren 2007 till 2009, men att det fanns behov av att ytterligare förbättra och vidareutveckla redovisningen. Målen för sysselsättningspolitiken behövde också tydliggöras. Vidare användes begreppet utanförskap i de ekonomiska propositionerna utan någon tydlig definition.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att precisera begreppet utanförskap och förbättra redovisningen av sysselsättningspolitikens effekter. Det sysselsättningspolitiska ramverket borde vidareutvecklas så att det kunde användas för att utvärdera politikens effekter. Vidare borde kostnadsbedömningar av sysselsättningspolitiska reformer kompletteras med siffersatta angivelser av hur de förväntade beteendeförändringarna påverkade kostnaderna.

### 2.6.2 Styrelsens och riksdagens behandling

Riksrevisionens styrelse beslutade att överlämna en redogörelse till riksdagen med anledning av granskningsrapporten. Riksdagen lade redogörelsen till handlingarna.



### 2.6.3 Regeringens åtgärder

#### Begreppet utanförskap

Regeringen har pekat på att begreppet utanförskap syftar till att belysa att det är betydligt fler än de som räknas som arbetslösa som har svårigheter på arbetsmarknaden. I budgetpropositionerna för 2010 respektive 2011 använde regeringen sig av begreppet utanförskap mer återhållsamt än tidigare. Den typ av redovisning av begreppet som funnits i tidigare budgetpropositioner, med angivelser av antal personer i utanförskap, saknades liksom diagram över utanförskapets sammansättning. I budgetpropositionerna för 2012 och 2013 användes begreppet utanförskap mycket återhållsamt.

#### Mål för sysselsättningspolitiken

Regeringen menade i budgetpropositionen för 2010 och i den ekonomiska vårpropositionen 2010 att kvantitativa mål inom sysselsättningspolitiken kan vara problematiska och leda politiken fel. Regeringen ansåg att det övergripande målet för politiken inte borde kompletteras med kvantitativa mål för enskilda indikatorer, till exempel avseende sysselsättningsgrad och arbetslöshet. Regeringen bedömde också att arbetsmarknaden måste bevakas med en bred uppsättning indikatorer.

#### Det sysselsättningspolitiska ramverket

I Budgetpropositionen för 2010 och i den ekonomiska vårpropositionen 2010 angav regeringen att en vidareutveckling av arbetsmarknadsstatistiken och statistikredovisningen inom det sysselsättningspolitiska ramverket pågick. Det framgick dock inte hur det sysselsättningspolitiska ramverket skulle kunna användas för att utvärdera arbetsmarknadsreformer. I budgetpropositionerna för 2011, 2012 och 2013 redovisade regeringen inte längre något om det så kallade sysselsättningspolitiska ramverket. Detta redovisas i stället i de ekonomiska vårpropositionerna. Arbetet med att utveckla ramverket fortgår och enligt Finansdepartementet är det centrala i arbetet att se över målen för sysselsättningspolitiken och att analysera indikatorer som tidigt identifierar väsentliga problem på arbetsmarknaden och dessutom kan användas för att följa upp om politiken har avsedd effekt.

#### Sysselsättningspolitikens effekter

I den ekonomiska vårpropositionen 2012 redovisades olika indikatorer på hur arbetsmarknadspolitiken fungerar.<sup>60</sup> Redovisningen omfattade bland annat den varaktiga sysselsättningsgraden, antal personer som får bidrag från vissa

---

<sup>60</sup> Prop. 2011/12:100, s. 121, avsnitt 5.4 "Har regeringens politik avsedd effekt?".

trygghetssystem och en indikator på rekryteringsproblem i näringslivet. Regeringen har vidareutvecklat det sysselsättningspolitiska ramverket och de indikatorer som ingår i detta. Det är dock fortfarande oklart om ramverket går att använda för att utvärdera politikens effekter. Indikatorerna publiceras årligen i den ekonomiska vårpropositionen. Enligt regeringen kommer dock indikatorerna på sikt att publiceras kvartalsvis på regeringens hemsida, tillsammans med en analys av arbetsmarknadssituationen.

Riksrevisionen rekommenderade också regeringen att förbättra redovisningen av sysselsättningspolitikens effekter och att kostnadsbedömningar av sysselsättningspolitiska reformer bör kompletteras med klara siffersatta angivelser av hur de förväntade beteendeförändringarna påverkar kostnaderna. Regeringen pekar här på att det sker ett kontinuerligt utvecklingsarbete av beräkningsmodellerna. På grund av den stora osäkerheten i bedömningarna kommer beräkningarna tills vidare att redovisas med ett intervall. Regeringen strävar dock efter att kunna redovisa beräkningarna i enlighet med Riksrevisionens rekommendation.

I budgetpropositionen för 2011 angav regeringen att redovisningen av principerna för den så kallade självfinansieringsgraden, som beräknas för reformer som påverkar arbetsutbudet, framgick av beräkningskonventionerna.<sup>61</sup> Inom Finansdepartementet pågick ett arbete med att ta fram konventioner för beräkning av självfinansieringsgraden även för andra typer av reformer. Regeringen konstaterade att beräkningar av självfinansieringsgraden ofta är ett komplicerat arbete och att det i många fall är omöjligt att ange ens ungefärliga siffror för hur beteendeförändringar till följd av olika reformer påverkar kostnaderna. Regeringen kan därför endast redovisa beräkningar i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer i vissa fall.

Vad gäller redovisningen av sysselsättningspolitikens effekter redovisas i budgetpropositionen för 2013 bedömningar av olika genomförda reformers effekter på årsarbetskrafter, arbetslöshet, sysselsatta och bruttonationalprodukt (BNP).<sup>62</sup> I propositionen anges också att kunskapen om effekternas storlek och i vilken takt de slår igenom är ofullständig. Vidare anges att regeringens bedömningar baseras på den forskning som finns kring effekterna av olika åtgärder, det vill säga hur förändringar i skattesystemet, socialförsäkringen eller inom arbetsmarknadspolitiken påverkar arbetsutbudet och sysselsättningen.<sup>63</sup>

---

61 Beräkningskonventioner 2011.

62 Prop. 2012/13:1, s. 71.

63 Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas? Rapport från Finansdepartementets ekonomiska avdelningen.

Regeringskansliet framhåller också att jobbskatteavdragets förväntade effekter har diskuterats mer i detalj i några publicerade dokument.<sup>64</sup> Regeringen anger att urvalet i Arbetskraftsundersökningen (AKU) har utökats för att bättre kunna följa upp politiken och utanförskapet. Regeringen har också lagt ett flertal uppdrag till olika myndigheter för att följa upp och utvärdera politiken. IFAU har från och med februari 2012 fått ett utökad uppdrag och utökade resurser att, förutom att utvärdera åtgärder inom arbetsmarknadspolitik, även utvärdera reformer inom utbildningsområdet.

### **Redovisning av antaganden**

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2010 att den avsåg att fortsättningsvis separat publicera en mer detaljerad redovisning av de antaganden som ligger till grund för regeringens bedömningar. Regeringen har med start våren 2009 börjat publicera mer utförliga beräkningsunderlag i rapportserien *Rapport från ekonomiska avdelningen*. Hittills har tre rapporter publicerats i denna serie.

#### **2.6.4 Avslutande kommentar**

Begreppet utanförskap är inte längre ett lika viktigt begrepp för regeringen som det var när Riksrevisionens granskning publicerades. En stor del av förbättringarna som genomförts inom området är i linje med Riksrevisionens rekommendationer.

I rapportserien *Rapport från ekonomiska avdelningen* har bland annat rapporten *Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?* publicerats under 2011. I denna rapport diskuteras hur olika typer av reformer ska bedömas och vilka förväntade effekter dessa kan tänkas ha. Även rapporten *Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007 – 2009* tar upp antagna och förväntade effekter av olika sysselsättningsreformer.

Regeringen stävar efter att redovisa beräkningar av sysselsättningspolitikens effekter i enlighet med Riksrevisionens rekommendation. Redovisningen kommer tills vidare göras i intervall.

Regeringen strävar också efter att i vissa fall redovisa olika reformers självfinansieringsgrad i enlighet med Riksrevisionens rekommendation men säger samtidigt att detta i många fall är komplicerat.

---

64 Prop. 2011/12:100, bilaga 5, Utvärdering av jobbskatteavdraget och Ds 2010:37, "Arbetsutbudseffekter av förstärkt jobbskatteavdrag och förändrad statlig inkomstskatt".

## 2.7 Skyddet för farligt gods (RiR 2008:29)

Redan 2005 ansåg dåvarande Krisberedskapsmyndigheten att terrorism med kemiska, biologiska eller radioaktiva ämnen var ett av de allvarligaste hoten mot Sverige. Att utnyttja transporter av farligt gods, såsom explosiva eller giftiga ämnen, framstår som ett relativt enkelt sätt för terrorister att orsaka stor skada.

### 2.7.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade under 2008 om regeringen och ansvariga myndigheter sett till att transporter av farligt gods hade ett godtagbart skydd mot antagonistiska hot, särskilt vid knutpunkter för transporter med luftfart, sjöfart samt väg- och järnvägstrafik. Granskade myndigheter var Rikspolisstyrelsen, Räddningsverket, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsen.

Granskningen visade att regeringen och ansvariga myndigheter inte hade sett till att transporter av farligt gods hade ett godtagbart skydd mot antagonistiska hot. Skyddsåtgärderna var olika beroende på var det farliga godset hanterades. Ansvaret var uppdelat på flera myndigheter med delvis otydliga gränser och outvecklad samverkan. Samverkan med polisen var delvis outvecklad och ansvaret för underrättelser otydligt fördelat. Myndigheterna hade därför dålig kunskap om hur olika hotbilder borde påverka utformningen av skyddsåtgärder. Den sektorsövergripande skyddslagstiftningen gav dessutom ett svagt stöd för skyddet av transporter med farligt gods.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att analysera hur bristerna för främst landtransporter kunde avhjälpas, att tydliggöra Rikspolisstyrelsens uppgifter för skyddet av transporter på land och att utreda hur internationella rekommendationer om farligt gods skulle beaktas. Regeringen borde också samla ansvaret för tillsyn av skyddet av farligt gods på Transportstyrelsen och säkerställa tydligare ansvarsfördelning för föreskrifter om farligt gods i hamnområden. Vidare rekommenderades regeringen att se över säkerhetsskyddslagen och fortsätta se över lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar så att även möjligheterna till ökat skydd för transporter av farligt gods beaktas. Regeringen borde också pröva behovet av och förutsättningarna för att registerkontrollera personal som hanterar farligt gods.

Rikspolisstyrelsen rekommenderades att besluta om föreskrifter om skyddskontrollanter enligt lagen om hamnskydd för ökat skydd av farligt gods i hamnar.

Transportstyrelsen rekommenderades att utveckla tillsyn och normering för farligt gods med avseende på såväl säkerhet mot olyckor som skydd mot brottsliga

handlingar. Myndigheten rekommenderades också att redovisa farligt gods i risk- och sårbarhetsanalyser med likartade bedömningsgrunder för samtliga transportslag.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) rekommenderades att särskilt behandla antagonistiska hot mot farligt gods i årliga analyser av samhällets krisberedskap.

### 2.7.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse överlämnade en framställning till riksdagen med anledning av granskningen. Styrelsen föreslog att riksdagen skulle begära att regeringen skulle återkomma med förslag till riksdagen om reglering av tillsynen över skyddet för transporter av farligt gods samt att lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. och säkerhetsskyddslagen (1996:627) skulle ses över så att möjligheterna att skydda farligt gods kunde öka.<sup>65</sup>

Försvarsutskottet avtog framställningen med hänvisning till den analys regeringen aviserat i skrivelsen *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*.<sup>66</sup> Utskottet ansåg att pågående beredning borde inväntas och att remissinstansernas svar borde avvaktas.

### 2.7.3 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

Medan Riksrevisionens granskning pågick skedde förändringar i myndighetsstrukturen på området. Räddningsverket, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar ombildades från 2009 till MSB. Den nybildade myndigheten Transportstyrelsen övertog 2009 uppgifterna från Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen samt Vägtrafikinspektionen och Vägverkets trafikregister. Dessa myndighetsombildningar var redan planerade när Riksrevisionens granskning publicerades och var inte en följd av granskningen.

Regeringen har i de senaste årens budgetpropositioner tagit upp frågan om transport av farligt gods. I budgetpropositionerna för 2011 och 2012 angav regeringen att det krävs en ökad tydlighet ifråga om roller och ansvar mellan berörda myndigheter samt en ökad enhetlighet mellan de fyra transportslagen i fråga om tillsyn och efterlevnad av regelverk. Regeringen avsåg att, bland annat med beaktande av vad som framhållits i Riksrevisionens rapport, analysera och se över hur skyddet av farligt gods tillgodoses enligt nuvarande regelverk samt föreslå förbättringar och förtydliganden som ska stärka skyddet.<sup>67</sup> Detta tog regeringen också upp i skrivelsen *Samhällets krisberedskap*

---

65 2008/2009:RRS22.

66 Skr. 2009/10:124.

67 Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 6 samt utgiftsområde 22; Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6.

– *stärkt samverkan för ökad säkerhet*.<sup>68</sup> Frågor som enligt skrivelsen behövde behandlas var ansvarsfördelningen, samordningen och samverkansformerna mellan berörda myndigheter på området. I budgetpropositionen för 2013 anger regeringen att bättre samverkan mellan berörda myndigheter, särskilt inom områdena normering och tillsyn, är en förutsättning för att skyddet av transport av farligt gods ska kunna stärkas.<sup>69</sup>

Beredningen av Riksrevisionens rapport pågår fortfarande inom Regeringskansliet. Rapporten har remitterats brett, och remissinstanserna lämnade sina synpunkter i september 2009.<sup>70</sup> Beredningen resulterade i november 2012 i ett regeringsuppdrag till MSB och Transportstyrelsen.<sup>71</sup> MSB och Transportstyrelsen ska, i samverkan med andra berörda myndigheter och aktörer, identifiera, analysera och föreslå åtgärder för att stärka och utveckla transportskyddet vid transport av farligt gods. Regeringen hänvisar i uppdraget särskilt till Riksrevisionens rekommendationer och anger att dessa ska beaktas i redovisningen. Uppdraget ska redovisas i april 2013. Resultatet av uppdraget ska enligt Försvarsdepartementet och Näringsdepartementet fungera som underlag för regeringens analys av skyddet för farligt gods.

I december 2011 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare som senast i april 2014 ska redovisa en översyn av säkerhetsskyddslagstiftningen.<sup>72</sup> Enligt utredningsdirektiven har Säkerhetspolisen angett att det i vissa fall kan finnas anledning att utvidga möjligheterna till registerkontroll till skydd mot terrorism, exempelvis vid transporter av kärnämnen och kärnavfall. Direktiven hänvisar också till att Riksrevisionen i sin rapport tagit upp behov av säkerhetsskyddsåtgärder vid transporter av farligt gods. Enligt handläggare vid Försvarsdepartementet har remissinstansernas svar på Riksrevisionens rekommendation om registerkontroll nu omhändertagits genom utredningsdirektivet. Utredaren ska bedöma inom vilka verksamheter registerkontroll till skydd mot terrorism bör få ske.

Lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. har upphävts och ersatts av skyddslagen (2010:305).<sup>73</sup> Enligt Försvarsdepartementet innebär den nya lagen inga förändringar för skyddet för transport av farligt gods.

Ansvar för tillsyn av skyddet av farligt gods för samtliga transportslag har inte samlats på Transportstyrelsen. Ett antal branschorganisationer tillstyrkte i remissvar Riksrevisionens rekommendation och upprepade detta i ett brev till regeringen under 2011. När det gäller hamnar är det fortfarande många aktörer inblandade, vilket gör att

68 Regeringens skrivelse 2009/10:124.

69 Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6.

70 Remissvaren har använts som underlag till denna uppföljning.

71 Regeringsbeslut, Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Transportstyrelsen om att stärka och utveckla transportskyddet vid transport av farligt gods, Fö2012/1989/SSK.

72 Kommittédirektiv, En modern säkerhetsskyddslag, Dir. 2011:94.

73 Proposition 2009/10:87.

oklarheter om ansvarsfördelningen kan uppstå. Handläggare vid Näringsdepartementet anser att dessa frågor ingår i MSB:s och Transportstyrelsens regeringsuppdrag, eftersom de ska beakta Riksrevisionens rekommendationer.

MSB publicerade 2010 en rapport om antagonistiska hot mot farligt gods, som utgick från Riksrevisionens rekommendation till myndigheten. MSB bedömde att förmågan att motstå och hantera ett antagonistiskt hot mot transporter av farligt gods var bristfällig och föreslog ett antal åtgärder för att förbättra risk- och sårbarhetsanalyser och samverkan.<sup>74</sup> MSB behandlade också området i sin nationella rapport om samhällets krisberedskapsförmåga 2010.<sup>75</sup> Förslagen i den förstnämnda rapporten syftar till att öka kunskapen om förebyggande arbete som rör antagonistiska hot samt att hot, risker och sårbarheter ska tas upp i myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser. Dessutom föreslår MSB att samarbete mellan berörda myndigheter för skydd, tillsyn och hotbilder prioriteras och uppmuntras. MSB har även i sin verksamhetsplan 2010 gett sin tillsynsenhet i uppdrag att utveckla tillsynsmetoder för transportskydd inom området farligt gods. Uppdraget föranleddes av Riksrevisionens rapport.<sup>76</sup>

I MSB:s egen risk- och sårbarhetsanalys som publicerades i slutet av 2010 gjordes en analys med utgångspunkt från ett scenario med attentat mot transport av farligt gods. MSB konstaterade i sin analys att samverkan med Nationellt centrum för terrorhotbedömning vid faktiskt terrorhot och med Säkerhetspolisen för dimensionerande hotbedömningar var viktiga. Myndigheter och transportbranschen borde också genomföra fler samverkansövningar inom området.<sup>77</sup>

En av åtgärderna utifrån MSB:s rapport var att myndigheten under 2010 återstartade samverkansgruppen för transportskydd där Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Transportstyrelsen, Trafikverket och Kustbevakningen ingår. Gruppen har bland annat i uppgift att diskutera hotbild, larmkedjor och förebyggande åtgärder. I gruppen pågår under 2013 ett arbete med att ta fram ett dokument där myndigheterna beskriver sina roller och ansvar avseende transportskydd, tillsyn och samverkan. Både MSB och Transportstyrelsen anser att samverkan mellan myndigheterna har utökats sedan Riskrevisionens granskning.

Övningar som gäller skyddet för farligt gods sker enligt MSB och Transportstyrelsen i ytterst begränsad utsträckning. Enligt MSB prioriterar företagen inte att öva transportskyddsåtgärderna eftersom man saknar en hotbild som kan vara grund för

---

74 MSB, Antagonistiska hot mot transporter av farligt gods – Hot, skydd och förmåga, (2010-05-11), dnr 2009-8501.

75 MSB, Uppföljning av samhällets krisberedskapsförmåga 2010, maj 2011.

76 MSB, Utveckling av tillsynsmetoder för transportskydd enligt kap 1.10 ADR/RID-S, Dnr. 2009-12144.

77 MSB, Risk- och sårbarhetsanalys samt förmågebedömning 2010 enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, 2010-11-02, Dnr. 2010-873.

dimensionering av skyddet och scenarier som kan tydliggöra risker. Handläggare vid Transportstyrelsen är tveksamma till om sådana övningar alls förekommer i branschen.

Rikspolisstyrelsen beslutade den 15 oktober 2009 om en föreskrift<sup>78</sup> om förordnade av sjöfarts- och hamnskyddskontrollanter i linje med den rekommendation som Riksrevisionen lämnade till Rikspolisstyrelsen i granskningsrapporten.

Säkerhetspolisen har inte fått något uppdrag av regeringen att lämna underlag till berörda myndigheter för risk- och sårbarhetsanalyser inom området skydd av transporter av farligt gods genom att bistå med hotbedömningar som kan ligga till grund för dimensioneringen av skyddet. Sedan 2005 arbetar samverkansrådet mot terrorism bland annat med handlingsplaner för konkreta åtgärder för att stärka myndighetssamverkan i terrorismrelaterade frågor. I detta råd ingår bland andra Säkerhetspolisen, MSB och Transportstyrelsen. En arbetsgrupp inom rådet gör sedan 2009 kontinuerligt bedömningar av terrorhotet mot Sverige på kort och lång sikt.<sup>79</sup> Därmed torde det nu finnas bättre förutsättningar att bedöma hot mot transporter av farligt gods än när granskningsrapporten publicerades i slutet av 2008.

Transportstyrelsen utför tillsyn inom områdena sjö-, hamn- och luftfartsskydd och samverkar vid tillsyn med andra berörda myndigheter. Denna tillsyn avser enligt handläggare på Transportstyrelsen emellertid endast säkerhet mot olyckor vid transporter av farligt gods och inte skydd mot antagonistiska hot. Transportstyrelsen påpekade i sin risk- och sårbarhetsanalys för 2010 behovet av att ta upp skyddet för farligt gods. Myndigheten framhöll att framtida analyser som en följd av Riksrevisionens rekommendation ska kompletteras med scenarier för transporter för farligt gods.<sup>80</sup> Transportstyrelsen har emellertid inte behandlat skyddet för farligt gods i sina risk- och sårbarhetsanalyser för 2011 och 2012.

#### 2.7.4 *Avslutande kommentar*

Riksrevisionens rapport har medfört att regeringen och de berörda myndigheterna har blivit mer uppmärksamma på skyddet för transporter med farligt gods och att antagonistiska hot beaktas när åtgärder vidtas inom området. Regeringens beredning av Riksrevisionens rapport är vid tidpunkten för denna uppföljning inte avslutad.

Huvuddelen av Riksrevisionens rekommendationer och slutsatser har under de gångna fyra åren på något sätt beaktats av regeringen och ansvariga myndigheter, men endast till mindre del genomförts eller utretts klart. MSB:s och Transportstyrelsens uppdrag att föreslå åtgärder för att stärka och utveckla

<sup>78</sup> RPSFS 2009:21.

<sup>79</sup> Säkerhetspolisens årsredovisning för 2011.

<sup>80</sup> TSG 2010-137, 2010-10-31.



transportskyddet samt regeringens analys kan leda till ett bättre skydd. Vidare kan översynen av säkerhetsskyddslagstiftningen också ge bättre förutsättningar för att skydda det farliga godset. MSB har även aktivt verkat för en utökad samverkan mellan myndigheterna, bland annat genom samverkansgruppen för transportskydd. Det finns emellertid enligt regeringen fortfarande anledning att förbättra samverkan på området.

Varken regeringen eller myndigheterna har ännu genomfört betydande åtgärder när det gäller vissa av Riksrevisionens rekommendationer och slutsatser.

- Ansvaret för tillsyn av skyddet av farligt gods ligger inte på en myndighet.
- Oklarheter kan uppstå om ansvarsfördelningen avseende hamnar på grund av många inblandade aktörer.
- Tillsynen rör fortfarande i huvudsak olyckor och i mindre grad antagonistiska hot.
- Farligt gods behandlas endast i MSB:s risk- och sårbarhetsanalyser.
- Säkerhetspolisen har inte något uppdrag att hjälpa myndigheterna med scenarier/hotbilder för att dimensionera och förbättra skyddet.
- Övningsverksamhet pågår endast i begränsad utsträckning.

Det är svårt att i nuläget bedöma i vilken utsträckning återstående brister som Riksrevisionen identifierat kommer att åtgärdas under de närmaste åren. Så vitt Riksrevisionen kan bedöma gäller i stort sett fortfarande MSB:s bedömning från 2010: samhällets förmåga att motstå och hantera ett antagonistiskt hot mot transporter av farligt gods är bristfällig.

## **2.8 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete (RiR 2009:1)**

Sjukförsäkringen syftar till att ersätta inkomst vid arbetsförmåga orsakad av sjukdom. I vissa fall omöjliggör sjukdom en återgång till ordinarie arbetsgivare. Försäkringskassan ska alltid pröva om den sjukskrivne kan klara av annat arbete, om det står klart att sjukdomen gör det omöjligt för den sjukskrivne att återgå till sin ordinarie arbetsgivare.

### **2.8.1 Riksrevisionens granskning**

Under 2008 och 2009 granskade Riksrevisionen hur Försäkringskassan bedömde arbetsförmågan för sjukskrivna mot hela arbetsmarknaden i den så kallades stegmodellen. Granskningen visade att Försäkringskassan inom ramen för stegmodellen i vart fjärde fall inte bedömde arbetsförmågan mot annat arbete och att

bedömningar ofta gjordes efter orimligt lång tid. Oftast bedömde inte heller den behandlande läkaren om den sjukskrivne kunde klara annat arbete. Granskningen visade också att det fanns oförklarade skillnader i sannolikheten för att en arbetsförmågebedömning mot annat arbete gjordes, vad bedömningen resulterade i och efter hur lång tid den gjordes. Bedömningarna skilde sig mellan den sjukskrivnes ålder och kön, sysselsättning, hemkommun och diagnos.

Medan granskningen pågick ersattes den så kallade stegmodellen av en rehabiliteringskedja. Rehabiliteringskedjan hade fasta tidsgränser för när bedömning av arbetsförmågan skulle ske, vilket stegmodellen inte hade. Försäkringskassan skulle nu göra en bedömning av den sjukskrivnes arbetsförmåga mot hela arbetsmarknaden senast efter 181 dagars sjukskrivning. Riksrevisionen bedömde att tidsgränserna kunde medföra tidigare bedömningar av de sjukskrivnas arbetsförmåga framöver. Samtidigt visade granskningen att det ofta tog lång tid för Försäkringskassan att få in det underlag som behövdes för att kunna göra en bedömning av den sjukskrivnes arbetsförmåga i annat arbete. Riksrevisionen påpekade att den nya rehabiliteringskedjan inte innebar att Försäkringskassan fått nya sanktionsmöjligheter eller förändrade krav på sin handläggning. Det var också tveksamt om skillnaderna i drivkrafterna mellan rehabiliteringskedjan och den tidigare stegmodellen var tillräckligt stora för att kunna leda till kortare sjukskrivningstider i den utsträckning som det var tänkt. Riksrevisionen bedömde att det var fullt möjligt att diskutera även rehabiliteringskedjan i ljuset av granskningens resultat.

Riksrevisionen rekommenderade Försäkringskassan att säkerställa att det alltid gjordes en prövning av den sjukskrivnes arbetsförmåga mot hela arbetsmarknaden och en prövning av möjligheten till rehabilitering. Försäkringskassan rekommenderades också att mer systematiskt analysera de skillnader i bedömning av arbetsförmåga som Riksrevisionen fann i granskningen. Slutligen rekommenderades Försäkringskassan att utveckla ärendehanteringssystemet så att användbar information om arbetsförmågebedömningar enkelt kunde tas fram.

Regeringen rekommenderades att följa upp rehabiliteringskedjan noga i fråga om arbetsförmågebedömningar. Regeringen rekommenderades även att se över möjligheten att skilja läkarnas uppgift att bedöma arbetsförmåga från uppgiften att behandla sjukdom.

### 2.8.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse beslutade att lägga granskningen till handlingarna.

### 2.8.3 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen kommenterade granskningen i budgetpropositionen för 2010 med att den avsåg att noggrant följa upp efterlevnaden av det nya regelverket – den så kallade rehabiliteringskedjan.

Av budgetpropositionen för 2011 framgick att Försäkringskassan fått i uppdrag att följa upp och redovisa utfallet av det nya regelverket och att Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) fått i uppdrag att utvärdera hur Försäkringskassan implementerade det nya regelverket.<sup>81</sup>

Försäkringskassan har i regleringsbrev fått i uppdrag att årligen följa upp och analysera rehabiliteringskedjan samt de nya reglerna för sjukersättning. Redovisning av detta sker årligen.<sup>82</sup> Försäkringskassan har också i regleringsbrevet för 2011 fått i uppdrag att dels redovisa hur myndigheten arbetar med att säkerställa en likformig tillämpning av regelverket och dels redovisa att utfallet av handläggningen hos Försäkringskassan inte är beroende av var den försäkrade bor eller var ärendet har handlagts. Dessutom skulle myndigheten redovisa eventuella variationer i tillämpningen av lagstiftningen.<sup>83</sup> Uppdragen redovisades i juni 2011 respektive i februari 2012.<sup>84</sup>

Sedan juli 2010 har Försäkringskassan haft i uppdrag att i samverkan med Socialstyrelsen och i samråd med Arbetsförmedlingen vidareutveckla metoder och instrument för bedömning av arbetsförmågan inom sjukförsäkringen.<sup>85</sup> Uppdraget slutredovisades den 14 januari 2013. Ambitionerna med de nya metoderna är bland annat ökad enhetlighet, ökad rättsäkerhet och ökad delaktighet bland de försäkrade.

ISF fick i regleringsbrevet för 2010 i uppdrag att granska om de nya reglerna fått genomslag i Försäkringskassans tillämpning och om de tillämpades rättssäkert, likformigt och effektivt.<sup>86</sup> Inom ramen för uppdraget genomfördes fyra projekt varav ett fokuserade på prövningen av arbetsförmågans nedsättning vid de fasta tidsgränserna. Resultaten från projekten redovisades 2011.

Regeringen ser även över arbetsförmågebedömningarna inom ramen för den parlamentariska socialförsäkringsutredningen som har till uppdrag att se över hela

---

81 Prop. 2010/11:1, s. 34.

82 Försäkringskassans regleringsbrev för 2010, 2011, 2012 och 2013.

83 Regleringsbrev för 2011 för försäkringskassan, 2012-02-02.

84 Svar på regeringsuppdrag om likformig tillämpning. Försäkringskassan, 2011-06-11, dnr 20351-2011 och Variationer i tillämpningen av lagstiftningen. Försäkringskassan, 2012-02-17, dnr 020341-2011.

85 Uppdrag att vidareutveckla metoder och instrument för bedömning av arbetsförmåga, S2010/5364/SF, 2010-07-15.

86 ISF:s regleringsbrev för 2010.

socialförsäkringen.<sup>87</sup> Kommittén ska i redovisa arbetet i sin helhet senast den 31 januari 2015.

Försäkringskassans uppföljningar visade redan 2010 att bedömningarna mot arbetsmarknaden gjordes i större omfattning och i ett tidigare skede i sjukskrivningen jämfört med i den tidigare stegbedömningen.<sup>88</sup> Försäkringskassan bedömde att resultaten var i nivå med vad som var möjligt att uppnå i förhållande till tidsgränserna i rehabiliteringskedjan.<sup>89</sup> I samma studie identifierades även områden som borde förbättras ytterligare. Bland annat behövde utredningsmetoderna stärkas, eftersom många ärenden kännetecknades av svårigheter att kombinera tidsgränserna för olika bedömningar i rehabiliteringskedjan med förutsättningarna att utreda ärendena ordentligt. Även om utredningar genomförs och information samlas in behöver den bearbetas och analyseras i högre grad än vad som sker i dag.

I redovisningen till regeringen av uppdraget om variationer i tillämpning av lagstiftningen beskriver Försäkringskassan att myndigheten arbetar kontinuerligt och aktivt för ökad likformighet i tillämpningen av lagstiftningen.<sup>90</sup>

I en rapport från ISF, som analyserar rehabiliteringskedjans effekter på sjukskrivningstiderna upp till och med sex månader, är det huvudsakliga resultatet att rehabiliteringskedjan har positiva effekter på sannolikheten att avsluta sjukfallet i anslutning till arbetsförmågeprövningen vid 181 dagar. De flesta av fallen innebär återgång i arbete.<sup>91</sup>

Försäkringskassan pekar på ett flertal områden som anses ha blivit bättre sedan rehabiliteringskedjan infördes. Exempelvis har samordningen blivit bättre genom att det nu sker fler avstämningsmöten med läkare och arbetsgivare i samband med bedömningar av arbetsförmåga. Även samarbetet med Arbetsförmedlingen har utvecklats i och med att det nu görs en tidig och gemensam kartläggning som ska bidra till att öka den sjukskrivnes delaktighet i att hitta vägar som gör det möjligt att få eller återgå i arbete.<sup>92</sup>

---

87 Dir. 2010:48. Tilläggsdir. 2012:90.

88 En utvärdering av sjukskrivningsprocessen efter införandet av de nya sjukförsäkringsreglerna 2008-07-01, Redovisning av regeringsuppdrag. Dnr. 007927-2011. 2011-02-25.

89 Socialförsäkringsrapport 2012:12.

90 Försäkringskassan, Svar på regeringsuppdrag om variationer i tillämpningen av lagstiftning. Dnr. 02341-2011. 2012-02-17.

91 Rehabiliteringskedjans effekter på sjukskrivningstiderna, ISF Rapport 2010:1.

92 Intervju Försäkringskassan, 2013-01-15.

#### 2.8.4 *Avslutande kommentar*

Enligt både regeringen och Försäkringskassan har granskningen haft begränsad betydelse i och med att omfattande förändringar av regelverket redan pågick när granskningen genomfördes och publicerades.

Det mesta som Riksrevisionens granskning pekade på har tagits omhand i och med förändringen av sjukskrivningsprocessen och de övriga åtgärder som vidtagits inom området. Regeringen har gett både Försäkringskassan och ISF i uppdrag att följa upp rehabiliteringskedjan och det har även lagts fokus på arbetsförmågebedömningar. Även läkarnas roll i bedömningen av arbetsförmågan har setts över inom ramen för Försäkringskassans uppdrag att utveckla ett nytt arbetsförmågeverktyg.

Arbetsförmågebedömningen sker till allra största delen i enlighet med tidsgränserna inom rehabiliteringskedjan. Fortfarande görs dock inte alla bedömningar inom den satta tidsramen. I Försäkringskassans uppföljningar har också vissa svagheter och brister i systemet identifierats. Det kan till exempel vara svårt att kombinera tidsgränserna med att göra ordentliga utredningar och analyser med slutsatser som tydligt motiverar ställningstaganden och fortsatt handläggning. En central fråga i sjukskrivningsprocessen framöver är således hur de svagheter som identifierats kan avhjälpas. Det nya verktyg som tagits fram och presenterats i januari 2013 kan komma att utgöra ett viktigt stöd i att höja kvaliteten i arbetsförmågebedömningarna och därmed i att ytterligare utveckla och förbättra sjukskrivningsprocessen.

### 2.9 **Swedfund International AB och samhällsuppdraget (RiR 2009:4)**

Swedfund International AB (Swedfund) är ett statligt helägt bolag med samhällsuppdrag. Swedfund ska bidra till målet för Sveriges politik för global utveckling. Målen för bolagets verksamhet är målen för det svenska utvecklingssamarbetet.

#### 2.9.1 *Riksrevisionens granskning*

Riksrevisionen granskade under 2009 Swedfund och dess samhällsuppdrag samt regeringens styrning av bolaget.

Granskningen visade att regeringen i hög utsträckning hade styrt Swedfund i linje med riksdagens beslut om politiken för global utveckling. Det fanns dock behov av att tydliggöra vissa formuleringar i bolagsordningen och ägardirektivet, då dessa kunde tolkas på olika sätt. Granskningen visade också att utvecklingsmålet fått stå tillbaka

för lönsamhetsmålet. Swedfund hade dock utvecklat sin investeringsprocess och sitt uppföljningsarbete för att kunna kontrollera hur utvecklingsmålet uppfylldes.

Swedfunds engagemang i riskkapitalfonder hade ökat under senare år. Granskningen visade att bolaget dock hade begränsad insyn i investeringarna via riskkapitalfonder. Riksrevisionen bedömde också att det var mindre lämpligt att ett statligt ägt bolag var delägare i fonder med säte i så kallade tax havens, skatteparadis. Swedfund hade under tidigare år fått kapitaltillskott utan att ägaren, det vill säga staten, analyserat bolagets behov av kapital. Höga administrations- och förvaltningskostnader visade på behov av genomlysning av bolagets interna kostnader. Kapitalpolicyn innehöll vaga och motstridiga formuleringar. Förvaltnings- och upplåningsavtal hade inte omförhandlats på över tio år, trots ändrade förutsättningar.

Regeringen rekommenderades att förtydliga bolagsordningen och ägardirektiven och se över kravet på bolagets marknadskompletterande roll. Vidare borde regeringen utvärdera Swedfunds kapitalbehov och anpassa avkastningsmålet till rådande förutsättningar samt utarbeta riktlinjer för statliga verksamheters engagemang i så kallade tax havens.

Swedfund borde, i linje med ägardirektiven, förbättra uppföljningen och precisera investeringarnas utvecklingseffekter samt överväga i vilken utsträckning Swedfund ska verka genom riskkapitalfonder. Swedfund borde också se över kostnaderna för aktie- och låneportföljen och göra en översyn av bolagets kapitalförvaltning.

### 2.9.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse överlämnade en redogörelse till riksdagen.<sup>93</sup>

Utrikesutskottet föreslog att redogörelsen skulle läggas till handlingarna. Utskottet motiverade sitt ställningstagande bland annat med att ett översynsarbete ägde rum och utskottet förutsatte att regeringen i lämpligt sammanhang snarast återkom till riksdagen med en redovisning av dels det analysarbete rörande Swedfund som pågick i Regeringskansliet, och dels vilka åtgärder som vidtagits respektive planerats till följd av Riksrevisionens iakttagelser och översynsarbetet. Riksdagen biföll utskottets förslag.

### 2.9.3 *Regeringens och bolagets åtgärder*

I budgetpropositionen för 2010 redovisade regeringen åtgärder som vidtagits med anledning av Riksrevisionens granskning. Regeringen hade de senaste åren bland annat utvecklat Swedfunds styrdokument i syfte att förtydliga inriktningen på och uppföljningen av investeringarnas utvecklingseffekter. Regeringen avsåg, med

<sup>93</sup> Redog. 2009/10: RRS1.

utgångspunkt i Riksrevisionens rekommendationer, att åter se över bolagsordningen och ägarriktlinjerna för att säkerställa att styrningen var ändamålsenlig och så tydlig som möjligt. Regeringen hade mot bakgrund av Riksrevisionens rekommendationer också inlett en prövning av Swedfunds långsiktiga kapitalbehov. Inom Regeringskansliet pågick en översyn av Swedfunds verksamhet vad gällde fondinvesteringar i så kallade tax havens. Regeringen skulle vidare noggrant följa Swedfunds arbete med att hantera Riksrevisionens rekommendationer.

Under pågående granskning överlämnade regeringen i april 2009 ett reviderat ägardirektiv där Swedfund uppmanades att avstå från vidare fondinvesteringar tills frågan var färdigutredd. Vid bolagsstämman 2010 beslutade ägaren om ny bolagsordning och nytt ägardirektiv. Dessa innehöll flera nya formuleringar, bland annat ett förtydligande om att verksamheten skulle bidra till ekonomisk, miljömässig och social hållbar utveckling. Den tidigare formuleringen hade endast talat om ekonomisk hållbar utveckling, vilket Riksrevisionen kritiserat. I ägardirektivet fanns ytterligare nya formuleringar i linje med Riksrevisionens rapport, till exempel att bolaget skulle präglas av principen om obundet bistånd och att utvecklingseffekter skulle redovisas utifrån mätbara mål fördelat på pågående och avslutade investeringar.

I budgetpropositionen för 2011 redogjorde regeringen för ytterligare åtgärder angående Swedfund. Swedfunds bidrag till utveckling borde stärkas och dessutom behövdes ökad samverkan mellan Swedfunds verksamhet och övrigt svenskt utvecklingsarbete. Den biståndsform som Swedfund representerar ansågs vara ett effektivt sätt att bidra till ekonomisk tillväxt och ta tillvara näringslivets potential i global utveckling och fattigdomsbekämpning. Regeringen ansåg att bolagets verksamhet hade utvecklats väl de senaste åren med ett tydligt fokus på hållbara utvecklingseffekter, ett ansvarsfullt företagande och prioriterade landområden.

Utifrån bolagets äskande om kapitaltillskott konstaterade regeringen att det fanns en stor efterfrågan på Swedfunds medverkan i olika investeringar. Regeringen ansåg också att Swedfunds möjligheter till avyttringar av tidigare investeringar var begränsade under de närmaste åren. Det berodde framför allt på den internationella finansiella krisen och att de investeringar som möjliggjorts genom de senaste årens kapitaltillskott fortfarande befann sig i en tillväxtfas och därför ännu inte borde avyttras. Sammantaget minskade detta utrymme för nyinvesteringar. Eftersom bolaget i normalfallet inte finansierade sin verksamhet med lån kunde en fortsatt rimlig investeringstakt endast åstadkommas genom att det egna kapitalet förstärktes. Regeringen föreslog därför att Swedfund under 2011 skulle få ett kapitaltillskott på 250 miljoner kronor, varav 80 procent avsåg investeringar i Afrika.

Vid bolagsstämman 2011 beslutades om nya ägardirektiv för Swedfund. I de nya direktiven betonades igen att bolaget i avvaktan på en pågående översyn inte skulle

göra några nya åtaganden genom investeringar i fonder via tredje land. Ett annat krav var att bolaget, utöver den rapportering som krävs enligt lag, skulle medverka i genomförandet av transparensgarantin i biståndet<sup>94</sup> i syfte att öka öppenheten i det svenska utvecklingssamarbetet, bland annat genom att aktivt öka allmänhetens tillgång till information om bolagets verksamhet.<sup>95</sup>

I budgetpropositionen för 2012 föreslog regeringen ett treårigt kapitaltillskott till Swedfund om totalt minst 1,2 miljarder kronor varav 400 miljoner kronor under 2012. Fokus för bolaget skulle alltjämt vara direkta aktieinvesteringar i små och medelstora företag (SME). Därtill betonades att det pågick ett arbete för att öka samverkan och säkerställa komplementaritet mellan Swedfund och övriga delar av utvecklingssamarbetet, bland annat genom NU-rådets verksamhet.<sup>96</sup>

Regeringen konstaterade att det utifrån Swedfunds redovisning fanns en stor efterfrågan på bolagets medverkan i olika investeringar i linje med regeringens biståndspolitik. Swedfunds verksamhet borde därför uppnå en större volym än tidigare. En större portfölj och en bredare riskspridning, skulle förstärka Swedfunds förutsättningar för att verka i särskilt utsatta länder med högre risk och genom direkta aktieinvesteringar i små och medelstora företag. Förslaget om kapitaltillskott godkändes av riksdagen vid behandlingen av budgetförslagen. Regeringen har för avsikt att återkomma till riksdagen även i budgetpropositionen för 2014 med förslag om ytterligare kapitaltillskott till Swedfund om minst 400 miljoner kronor.

Vid Swedfunds årsstämma 2012 gjordes ytterligare förstärkningar av styrningen av bolaget genom beslut om en ny ägaranvisning.<sup>97</sup> Där förtydligades bland annat det biståndspolitiska uppdraget genom ytterligare fokus på de fattigaste och mest utsatta länderna och tydligare krav på transparens och att verksamheten ska bedrivas enligt principen om obundet bistånd. Därutöver anges att bolaget ska se till att verksamheten sker i enlighet med internationella normer och principer för ansvarsfulla investeringar. När det gäller krav på transparens anges liksom tidigare att Swedfund ska medverka i genomförandet av regeringens transparensgaranti i biståndet. I den nya ägaranvisningen har det förtydligats att Swedfund ska rapportera sin verksamhet till bland annat *International Aid Transparency Initiative* (IATI) och informationstjänsten *openaid.se*.

När det gäller Swedfunds tidigare fondrestriktion har en översyn genomförts inom Regeringskansliet. Översynen har resulterat i nya riktlinjer i Swedfunds

94 Transparensgarantin innebär att alla allmänna handlingar och all offentlig information om biståndet ska göras tillgänglig på webben.

95 Ägaranvisningar för Swedfund International AB, antagen på årsstämman den 27 april 2011.

96 Rådet för näringsliv och utveckling (NU-rådet) består av representanter på hög nivå från det svenska näringslivet, berörda departement och relevanta myndigheter.

97 Ägaranvisning för Swedfund International, antagen vid bolagsstämman den 20 april 2012.



ägaranvisning för investeringar via tredje land samt krav på att bolaget ska se till att verksamheten sker inom sunda och tydliga bolagsstrukturer som inte bidrar till exempelvis skatteundandragande. Därmed är det återigen möjligt för Swedfund att göra fondinvesteringar via tredje land under förutsättning att ägaranvisningens krav uppfylls.

En extern översyn av bolagets investeringsprocess har genomförts och bolaget har arbetat med att ta hand om de rekommendationer som lämnats. Bland annat pågår ett arbete med att utveckla bolagets insatser och uppföljning av ansvarsfullt företagande i investeringarna (Environmental, Social and Governance, ESG).<sup>98</sup> Sedan 2009 redovisas verksamhetens resultat även i bolagets hållbarhetsredovisning.

Sedan Riksrevisionens granskning har Swedfund arbetat mycket med hållbarhetsredovisningen. En årlig rapportering av fondinvesteringarna görs där de parametrar som går att följa upp kontrolleras. Bolaget har även en process där den interna investeringskommittén och ytterligare specialistfunktioner (ESG, juridik med flera) bedömer varje investeringsförslag, bland annat vad gäller utvecklingseffekter inför styrelsens beslut. Bolaget har även upphandlat nya tjänster för kapitalförvaltningen.

I början av 2012 slutade den dåvarande verkställande direktören och bolaget har för tillfället en tillförordnad verkställande direktör. Sedan Riksrevisionens granskning har bolaget också en ny styrelse. Den har under 2012 initierat ett strategiarbete för Swedfunds framtida inriktning i syfte att kunna möta statens krav på verksamheten. Strategin innebär bland annat att Swedfund kommer att fokusera på investeringar i Afrika, särskilt söder om Sahara. Man kommer att börja bygga ett strukturellt kunnande inom bolaget när det gäller vissa utvalda branscher. Det innebär till exempel att bolaget, för att stärka kompetensen och kunskapen om de lokala marknaderna, kommer att ha fler lokala resurser genom anställda som bor och verkar i Afrika. För närvarande har Swedfund ett regionalt kontor i Nairobi, med en utsänd från bolaget. Den nya strategin innebär också ett mer professionellt stöd för Swedfunds investeringspartners.

#### 2.9.4 *Avslutande kommentar*

Tre år efter granskningens publicering kan det konstateras att flera åtgärder har vidtagits som är relevanta för Riksrevisionens granskning. Granskningen medverkade till att tydliggöra bolaget och dess verksamhet och har lett till att riksdagen och regeringen har engagerat sig i att bland annat definiera bolagets uppdrag och roll. Regeringen har också årligen utförligt redogjort för sitt arbete med Swedfund i

---

<sup>98</sup> ESG är ett allmänt vedertaget begrepp för aspekter som ansvarsfulla investerare bör ta hänsyn till i sin analys och i sina investeringsbeslut.

budgetpropositionen och utrikesutskottet ser bolaget som en viktig aktör inom biståndsverksamheten.

## 2.10 En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller (RiR 2009:5)

Buller är den miljöstörning som berör flest människor i Sverige. Buller påverkar människors hälsa och kan leda till sömnsvårigheter, hörselskador och andra medicinska problem. För att minska hälsoriskerna har staten satt upp regler för planläggning och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. Vid behandlingen av 1996/97 års infrastrukturproposition ställde sig riksdagen bakom riktvärden för trafikbuller, som normalt inte ska överskridas vid nybyggnation av bostäder eller ny- och ombyggnation av infrastruktur, så långt det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. Boverket, Naturvårdsverket och Socialstyrelsen har gett ut allmänna råd och byggregler för planläggning och byggande av bostäder i områden utsatta för buller. Boverket och länsstyrelserna har uppsikt respektive tillsyn över plan- och byggnadsväsendet.

### 2.10.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade under 2008 och 2009 om statens styrning vid planläggning och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer hade gett förutsättningar för en effektiv och transparent plan- och byggprocess.

Granskningen visade att statens styrning inte tillgodosåg grundläggande krav på transparens och förutsägbarhet i plan- och byggprocessen i frågor om buller. Det fanns flera orsaker till detta. Regeringen hade inte sett till att det fanns samsyn inom staten om hur buller skulle bedömas vid planering och byggande av bostäder. Boverkets, Naturvårdsverkets och Socialstyrelsens allmänna råd och byggregler var inte samordnade. Boverket hade inte hade fullgjort sin uppgift att följa upp hur statens samlade agerande hade påverkat transparensen och förutsägbarheten i plan- och byggprocessen. Länsstyrelserna tillämpade riktvärden för trafikbuller på olika sätt och saknade samsyn för hur buller skulle bedömas. Vidare visade granskningen att regeringen hade möjlighet att tydligt styra hur buller hanteras i plan- och byggprocessen genom en miljökvalitetsnorm. Den gällande miljökvalitetsnormen var emellertid diffust formulerad och gav inte någon egentlig vägledning för hur buller skulle bedömas.

Regeringen rekommenderades att klargöra hur buller ska bedömas vid planläggning och byggande av bostäder på ett sätt som överensstämmer med plan- och bygglagens och miljöbalkens krav. Dessutom rekommenderades regeringen att uppmärksamma

vikten av grundliga konsekvensanalyser för att motverka brister i transparens till följd av överlappande och motstridiga regelverk. Regeringen rekommenderades vidare att precisera miljö kvalitetsnormen om omgivningsbuller samt säkerställa gemensamma definitioner i den statliga vägledningen för buller.

Naturvårdsverket rekommenderades att, inom ramen för sitt samordningsansvar, säkerställa en systematisk uppföljning av de statliga vägledningarna och reglerna för buller. Boverket borde, inom ramen för sitt uppsiktsuppdrag, följa upp att tillämpningen av allmänna råd och andra regler för planering och byggande är transparent och förutsägbar. Länsstyrelserna borde samordna tillsynen för att få enhetliga kriterier för bedömningar av buller vid planering och byggande i bullerutsatta områden.

### 2.10.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse överlämnade en redogörelse till riksdagen. Styrelsen ansåg att regeringen borde se över vilka åtgärder som behövdes för att tillämpningen av regelverket om buller skulle bli mer transparent och förutsägbar samt att det var regeringens ansvar att skapa förutsättningar för en samsyn mellan de statliga myndigheterna. Riksdagen lade redogörelsen till handlingarna bland annat med motiveringen att regeringen, efter att Riksrevisionens styrelse lämnat sin redogörelse, lagt fram flera förslag till riksdagen och vidtagit åtgärder som kunde bidra till bättre transparens och förutsägbarhet i plan- och byggprocessen vad gällde bullerfrågorna.

### 2.10.3 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

Efter Riksrevisionens granskning har regeringen genomfört en rad åtgärder för att tydliggöra hur bulleraspekter ska beaktas vid planläggning av bostäder i bullerutsatta miljöer och för att skapa en ökad samsyn bland myndigheterna.

I budgetpropositionen för 2010 angav regeringen att åtgärder genomförts för att tydliggöra lagtillämpningen och förenkla den. Bland annat angav regeringen att samordningen mellan plan- och bygglagen och miljöbalken hade förbättrats för att förenkla lagtillämpningen i plan- och byggprocessen och att en kompetenssatsning gjorts bland länsstyrelserna och Boverket. Regeringen angav också att den hade tillfört länsstyrelserna och Boverket extra medel för att få en effektivare tillämpning av plan- och bygglagen och för en ökad samverkan mellan myndigheterna.

I budgetpropositionen för 2011 redovisade regeringen att man i propositionen *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete* (prop. 2009/10:155) lämnat förslag för att tydliggöra begreppet buller och ändra delmålet om buller. Regeringen föreslog att begrepp som "frihet från buller" och "bullerstörning" skulle utgå och ersättas med att

människor inte ska utsättas för ”skadliga ljudnivåer”.<sup>99</sup> Regeringen angav också att målet ska omformuleras så att större vikt läggs vid hälsoeffekter och antalet människor som blir störda av buller.<sup>100</sup> Vad gäller de statliga myndigheternas ansvar förtydligade regeringen Naturvårdsverkets samordningsroll för bullerfrågor. I Naturvårdsverkets nuvarande instruktion är ansvaret avgränsat till att samordna myndigheternas arbete avseende omgivningsbuller.<sup>101</sup> I budgetpropositionerna för 2012 och 2013 angav regeringen att den följer pågående projekt på myndighetsnivå. Regeringen angav också att den var angelägen om en ökad samsyn i fråga om buller.

I 2013 års infrastrukturproposition uppgav regeringen att riktvärdena för buller och de avstegsfall som redovisades i 1996/1997 års infrastrukturproposition samt i propositionen *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete*<sup>102</sup> är väl etablerade. Enligt regeringen bör riktvärdena för buller även i fortsättningen vara vägledande vid planering av bostäder. Regeringen anser dock att prövning och tillsyn enligt plan- och bygglagen respektive miljöbalken inte är tillräckligt tydligt. Ansvaret för bullerfrågor är fördelat på olika myndigheter beroende på lagstiftning. Regeringen angav också att bostadsbristen riskerar att hämma ekonomin. Ett av hindren för bostadsbyggande är i vissa fall riktvärdena för buller och att det är otydligt vad som gäller när bullerstörda områden ska bebyggas. I propositionen aviserade regeringen en ändring av Boverkets instruktion. Regeringen avser att ge Boverkets i uppdrag att ge vägledning i hur riktvärdena för trafikbuller vid planering och byggande av bostäder ska tillämpas.

För att förenkla bostadsbyggandet har regeringen tillsatt en utredning som ska utreda hur samordningen av plan- och bygglagen och miljöbalken i fråga om buller kan ökas. Syftet med utredningen är att underlätta planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. Utredaren ska bland annat lämna förslag till åtgärder samt nya eller ändrade författningsförslag i syfte att öka samordningen av planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen. Utredningen ska också lämna förslag om hur man vid en prövning enligt miljöbalken ska förhålla sig till beslutade planer. Utredningens förslag ska åtföljas av konsekvensanalyser och vara klar senast i augusti 2013.<sup>103</sup>

Regeringen har dessutom gett Boverket i uppdrag att efter samråd med Naturvårdsverket och övriga berörda myndigheter utarbeta en vägledning för planering och byggande av bostäder vid förekomsten av buller från hamnar och industrier och liknande, i enlighet med plan- och bygglagen.<sup>104</sup> Naturvårdsverket har

99 Prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25.

100 Prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25.

101 Förordning (2010:1111) om ändring i förordningen (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket.

102 Prop. 2009/10:155.

103 Dir. 2013:5.

104 Boverket 2013-01-24, dnr. S2013/613/PBB (delvis). Uppdrag att utarbeta vägledande underlag vid planering för och byggande av bostäder inom områden som är utsatta för buller från hamnar, industrier och annan liknande verksamhet.

fått i uppdrag att ta fram en vägledning för hur buller från miljöfarlig verksamhet, som till exempel hamnar och industrier, kan hanteras vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Dessa uppdrag ska på lämpligt sätt samordnas och rapporteras i augusti 2013.<sup>105</sup>

I 2013 års regleringsbrev för Boverket respektive Naturvårdsverket har myndigheterna fått i uppdrag att redovisa en gemensam ståndpunkt för hur riktvärdet för maximalt flygbuller utomhus under dag- och kvällstid bör tolkas samt tillämpas i samband med prövning enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. I uppdraget ingår att redovisa vilka avvikelser från maximalnivån som bör kunna ske. Uppdraget ska avrapporteras senast i april 2013.

På myndighetsnivå har Naturvårdsverket tillsammans med de andra centrala myndigheterna utarbetat en verksamhetsbeskrivning för omgivningsbuller. Inom ramen för sitt samordningsansvar har Naturvårdsverket skapat en styrgrupp. I gruppen ingår de mest centrala myndigheterna som ska samordnas och gruppen försöker driva arbetet framåt. Dessutom har Naturvårdsverket skapat ett nätverk som består av handläggare från 15 myndigheter och organisationer. Dessa sitter i olika arbetsgrupper. De har bland annat redovisat vilka möjligheter det finns för en gemensam vägledning samt vilka oklarheter och knäckfrågor som finns.<sup>106</sup>

Naturvårdsverket har även tydliggjort sin roll genom yttrande i ett antal förvaltningsärenden hos mark- och miljödomstolen och hos regeringen i samband med kommunernas tillämpning av plan- och bygglagen. Naturvårdsverket anger i dessa yttranden att verket inte har getts talerätt vid prövning enligt plan- och bygglagen eller har någon vägledningssuppgift för hur plan- och bygglagen bör tolkas.<sup>107</sup>

Boverket har tagit fram rapporten *Trafikbuller och nya bostäder*.<sup>108</sup> Rapporten ska öka kunskapen om bullerexponering vid nybyggda bostäder och hur frågan hanterats under den tidsperiod som undersökningen omfattar. Rapporten ger även indikationer om hur rekommendationer och riktlinjer tillämpats i olika delar av landet.<sup>109</sup> Under 2012 har Boverket även publicerat projektet *Enkätstudier om bullerstörning*.<sup>110</sup> Arbetet har koppling till en samordnad miljöövervakning, som ska introduceras inom ramen

---

105 Naturvårdsverket 2013-01-24. Uppdrag att utarbeta en vägledning om hur buller från miljöfarlig verksamhet som till exempel hamnar och industrier kan hanteras vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

106 Naturvårdsverket (2012-02-15) Nationell samordning av omgivningsbuller, Redovisning av oklarheter och knäckfrågor, Naturvårdsverket (2012-06-20) Nationell samordning av omgivningsbuller, Redovisning av arbetsgruppen "Gemensam vägledning – vilka möjligheter finns?".

107 Prop. 2013/12:1 utg.omr. 18 s. 34f.

108 Rapport 2011:10.

109 Boverket (2011) *Trafikbuller och nybyggda bostäder*.

110 Rapport 2012:14.

för Naturvårdsverkets bullersamordning. Boverket har också publicerat en handbok och allmänna råd om flygbuller. De allmänna råden tar upp lokalisering av nya bostäder i områden som berörs av flygbuller. Råden började gälla den 1 februari 2010.<sup>111</sup> Vidare tog Boverket i september 2010 initiativ till ett möte mellan generaldirektörerna för de närmast berörda myndigheterna och Sveriges kommuner och landsting på temat *Buller i planeringen*. Boverket har också haft en kontinuerlig dialog med länsstyrelserna. I november 2012 arrangerades ett möte mellan länsstyrelserna och Boverket där buller var en av tre prioriterade frågor.

Socialstyrelsen påbörjade under hösten 2012 en översyn av Socialstyrelsens allmänna råd om buller inomhus.<sup>112</sup>

Sveriges kommuner och landsting tog 2009 tillsammans med Boverket, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen och Trafikverket initiativ till ett projekt om buller. Syftet var att öka samverkan mellan myndigheter och få en större samsyn.<sup>113</sup>

#### 2.10.4 *Avslutande kommentar*

Efter Riksrevisionens granskning har en rad åtgärder vidtagits som knyter an till iakttagelser och rekommendationer från granskningen. Den enskilt viktigaste åtgärden är regeringens förtydligande av Naturvårdsverkets samordningsroll för buller. Ändringen har lett till att samordningen kring bullerfrågor mellan berörda myndigheter har förbättrats.

Regeringen anser inte att miljö kvalitetsnormen för omgivningsbuller behöver preciseras. Enligt Riksrevisionen skulle dock ett förtydligande av miljö kvalitetsnormen kunna förenkla bedömningen av buller i plan- och byggprocessen, både för kommuner och för myndigheterna.

Boverket arbetar vidare med sitt uppsiktsansvar. Myndigheten har dock inte vidtagit särskilda åtgärder för att följa upp att tillämpningen av allmänna råd och andra regler för planering och byggande är transparent och förutsägbar. Inte heller har länsstyrelserna vidtagit särskilda åtgärder för att samordna sig för bedömningar av buller.

Sammantaget finns de problem och brister som iaktogs i granskningen fortfarande kvar. De åtgärder som genomförts och aviserats är dock ett steg i rätt riktning.

<sup>111</sup> Boverket (2009) Flygbuller i planeringen.

<sup>112</sup> E-post Socialstyrelsen, 2012-12-19.

<sup>113</sup> Sveriges kommuner och landsting (2009) Strategi för kommunikation av samhällsbuller.

## 2.11 Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process (RiR 2009:12)

Allt fler unga misstänks för brott. Efter millennieskiftet har antalet misstänkta personer i åldern 15–20 år ökat relativt mycket. Rättsväsendet har haft svårt att leva upp till de särskilda krav som ställs på hanteringen av unga lagöverträdare. Främst gäller det att myndigheterna inte når upp till de särskilda krav på skyndsamhet som lagen föreskriver. Det har alltså funnits indikationer på att myndigheterna inte klarar av sitt uppdrag.

### 2.11.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat rättsväsendets hantering av unga lagöverträdare. Granskningen visade att polis, åklagare och domstol inte lever upp till lagens krav på skyndsamhet som gäller för hanteringen av unga lagöverträdare samt att myndigheterna i stor utsträckning överskrider tidsfristerna för när ett ärende ska vara handlagt.

Granskningen visade också att fler ungdomsbrott borde kunna klaras upp om fler utredningsåtgärder vidtogs. Granskningsrapporten belyste var i processen flaskhalsarna och förbättringspotentialen fanns och möjliga orsaker till bristerna.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att i myndigheternas instruktioner eller regleringsbrev slå fast att särskild skyndsamhet gäller vid hantering av unga lagöverträdare och se till att myndigheterna följer upp att detta mål uppfylls. Vidare rekommenderade Riksrevisionen att Socialstyrelsen ges i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder för att förbättra kvaliteten i socialtjänstens yttranden samt förbättra samverkan mellan socialtjänsten, polis och åklagare.

Riksrevisionen rekommenderade dessutom regeringen att ge Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket tillsammans med tingsrätterna i uppdrag att gemensamt lämna förslag till åtgärder ur ett rättskedjeperspektiv för att förbättra styrningen och uppföljningen av hanteringen av unga lagöverträdare inom respektive organisation och i ärendeflödet mellan organisationerna. Vidare rekommenderades myndigheterna att utveckla arbetssätt och rutiner för utredning och lagföring av unga lagöverträdare. Riksrevisionen rekommenderade även myndigheterna att säkra relevant kompetens för att hantera ungdomsärenden och effektivisera samverkan i ärendehandläggningen, särskilt mellan polis- och åklagarmyndigheterna men även med domstolarna och den kommunala socialtjänsten.

### 2.11.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse lämnade en redogörelse till riksdagen med anledning av granskningsrapporten. Justitiekommittén föreslog att redogörelsen skulle läggas till handlingarna med motiveringen att flera av de berörda myndigheterna redan börjat förbättra sitt arbete och att regeringen också arbetade med dessa frågor och väntade på resultat från pågående utredningsarbete. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.<sup>114</sup>

### 2.11.3 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

Regeringen uttalade i budgetpropositionen för 2010 att den övervägde vilka åtgärder som kunde vara aktuella med anledning av Riksrevisionens granskning.<sup>115</sup> I 2011 års budgetproposition angav regeringen att den fortfarande övervägde vilka åtgärder som kunde vara aktuella.<sup>116</sup> I budgetpropositionen för 2013 nämns Riksrevisionens rekommendationer och regeringen beskriver de åtgärder som vidtagits.

Som en följd av ett tillkännagivande från riksdagen med anledning av en motion från den allmänna motionstiden 2011 beslöt regeringen i oktober 2012 att uppdraga åt en utredare att ta ställning till hur tidsfristerna för unga lagöverträdare ska vara utformade. Riksdagen refererade i sammanhanget till Riksrevisionens granskning. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2013.<sup>117</sup>

I regleringsbrevet till Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen ställer regeringen sedan 2011 krav på att myndigheterna ska redovisa i vilken utsträckning de lagstadgade tidsfristerna för unga lagöverträdare har hållits och myndigheterna ska redovisa vilka åtgärder de vidtagit för att korta genomströmningstiderna i dessa ärenden. Regeringen har också uppdragit åt Rikspolisstyrelsen att stödja polismyndigheterna att hålla de lagstadgade tidsfristerna som gäller för ungdomsärenden.

Regeringen har i regleringsbrevet gett två uppdrag till Brottsförebyggande rådet (Brå). År 2010 fick Brå i uppdrag att bland annat redovisa handläggningstiderna hos polis, åklagare och domstol för mål och ärenden med unga lagöverträdare. Uppdraget redovisades i en rapport i början av 2011.<sup>118</sup> År 2011 fick Brå ytterligare ett uppdrag att redovisa och analysera handläggningstider och ärendehantering i ungdomsärenden. Uppdraget redovisades i en rapport 2012.<sup>119</sup>

<sup>114</sup> Bet. 2009/10:JuU11; rskr 2009/10:204.

<sup>115</sup> Prop. 2009/10:1, utgiftsområde 4, s. 49.

<sup>116</sup> Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 4, s. 49.

<sup>117</sup> Skr. 2011/12:75, s. 23 samt Ju2012/6968/P.

<sup>118</sup> Brå 2011:3: Handläggningstider i rättskedjan: Resultat för några centrala brott.

<sup>119</sup> Brå 2012:5: Rättsväsendets hantering av ungdomsärenden. Handläggningstid och personuppläring.



Domstolsverket fick i regleringsbrevet för 2012 två uppdrag om handläggningen av ungdomsmål. Det ena var att dokumentera och skapa förutsättningar för erfarenhetsutbyte mellan domstolarna, till exempel om framgångsrika metoder för handläggning av ungdomsmål. Det andra var att kartlägga ordningssituationen i domstolarna, särskilt i ungdomsmål, och lämna förslag på förbättringar.

Från och med mars 2012 upphävdes särregleringen om förundersökningsledarskap i ungdomsbrottsärenden. I stället gäller rättegångsbalkens regler om fördelning av förundersökningsledarskap mellan polis och åklagare. Därmed kan polismyndigheter leda förundersökningar mot unga lagöverträdare i fler fall än tidigare. Ändringen innebär dels att handläggningstiderna för ungdomsärenden kan förkortas ytterligare eftersom det behövs färre kontakter mellan åklagare och polis, och dels att åklagare får större möjlighet att utöva ett effektivt ledarskap.

Rikspolisstyrelsen beslutade 2008, under Riksrevisionens pågående granskning, att genomföra en nationell satsning på utredningar av ungdomsbrott. Syftet var att identifiera, analysera och därefter åtgärda orsakerna till att gällande regler inte följs, samt att åtgärda problem med ärendebalanser.<sup>120</sup> Resultatet av satsningen presenterades hösten 2010. Där framkom bland annat att handläggningstiderna under 2008 var fortsatt långa och att tidsfristen på nationell nivå fortfarande överskreds i många utredningar. Det fanns också stora skillnader i tidsåtgång mellan olika typer av brott och mellan polismyndigheter. Rikspolisstyrelsens slutsats var att den nationella satsningen inte hade fått så kraftigt genomslag i polismyndigheterna som det var tänkt.

I december 2010 beslutade rikspolischefen tillsammans med länspolismästarna att ungdomsbrott skulle vara ett prioriterat område under 2011. I Polisens planeringsförutsättningar för perioden 2012–2014 är ungdomars brottslighet ett av de nationella målen. Polismyndigheterna har ett krav att ärenden där ungdomar är gärningspersoner ska prioriteras och att åtgärder ska vidtas för att säkerställa att tidsfristerna hålls. Avvikelser från tidsfristerna ska kartläggas och redovisas månadsvis till Rikspolisstyrelsen.

Polismyndigheterna har också varit ålagda att redovisa vilka åtgärder som planerats och genomförts under 2011 i syfte att öka förmågan att utreda ungdomsbrott. För att stödja polismyndigheterna i arbetet utfärdades 2011 det nationella direktivet *Fokus – Lagstadgade tidsfrister ungdom*. Flera polismyndigheter följer nu på ett mer strukturerat sätt upp utredningstider, hur arbetsrutiner fungerar och hur samverkan med framför allt åklagarna och socialtjänsten fungerar.<sup>121</sup>

---

120 Rikspolisstyrelsen PoA-100-1208/09.

121 Polisens årsredovisning 2011.

Rikspolisstyrelsen har också utvecklat en nationell ungdomsutredarutbildning. Flertalet polismyndigheter har genomfört utbildningsinsatser. Den ökade kunskapen på området har bidragit till förbättrade rutiner för utredning av ungdomsbrott, både i samband med de initiala utredningsåtgärderna och under den fortsatta utredningen. Några polismyndigheter har också ökat antalet ungdomsutredare och anpassat arbetstiderna så att dessa har bättre möjlighet att hålla förhör på tider när ungdomar och föräldrar är lediga.<sup>122</sup>

En nationell samordningsgrupp för ungdomsfrågor med en representant från var och en av Polisens samverkansområden bildades under 2011. Samordningsgruppens uppgift är att identifiera ungdomsrelaterade frågor som behöver hanteras på ett nationellt enhetligt sätt.<sup>123</sup>

Under tiden Riksrevisionens granskning pågick beslutade Åklagarmyndigheten att ta fram en nationell åtgärdsplan för att öka kvaliteten i handläggningen och en snabbare lagföring av ungdomar som begår brott.<sup>124</sup> Planen färdigställdes i början av 2010 och Åklagarmyndigheten påbörjade ett arbete med att förbättra kvaliteten och effektiviteten i bekämpningen av ungdomsbrott. Riksrevisionens granskning utgjorde tillsammans med insatser och åtgärder inom Åklagarmyndigheten och polisväsendet ett underlag för genomförande av uppdraget.<sup>125</sup>

Åklagarmyndigheten följde under 2010 upp hur förslagen i åtgärdsplanen hade förverkligats på åklagarkamrarna. Bland annat hade rollen som ungdomsåklagare avgränsats från andra åklagaruppgifter. Åklagare arbetar nu i allt större utsträckning i team som ägnar sig åt vissa utpekade brottskategorier, till exempel ungdomsbrott.

Ett omfattande kvalitetsarbete om ungdomsbrott har bedrivits genom metod- och rättsutvecklingsarbete. Automatiska rutiner för bevakning av lagstadgade frister har införts. Rutinerna ger förutsättningar för en förbättrad uppföljning av bland annat ungdomsbrott. Enligt Åklagarmyndigheten har handläggningstiderna kunnat minskas.<sup>126</sup>

Hösten 2010 presenterade Åklagarmyndigheten en strategi för ungdomsärenden.<sup>127</sup> Ungdomsärenden skulle prioriteras framför ärenden som inte omfattade någon frihetsberövad. Åklagarkamrar med de längsta handläggningstiderna skulle särskilt skyndsamt vidta åtgärder för att uppnå en effektivare hantering.

122 Polisens årsredovisning 2011.

123 Polisens årsredovisning 2011.

124 Åklagarmyndighetens verksamhetsplan för 2009.

125 Åklagarmyndigheten: Nationell åtgärdsplan för riktade insatser mot ungdomsbrott, utvecklingscentrum Stockholm, januari 2010.

126 Åklagarmyndigheten, utvecklingscentrum Stockholm, 2010-12-20, ÅM-A 2010/0474: Tillsynsprotokoll – Granskning med sikte på handläggningstiderna i ungdomsärenden

127 Åklagarmyndigheten 2010: Strategi för ungdomsärenden (Dnr ÅM-A 2010/0510).

Alla ungdomsären den skulle bevakas i en särskild rutin, så att de kunde handläggas skyndsamt och de lagstadgade fristerna hållas. Vidare skulle samverkan med andra berörda myndigheter stärkas. Åklagarkamrarna skulle också inleda arbetet med att organisera ungdomsärendena i enlighet med åtgärdsplanen och strategin.<sup>128</sup>

Åklagarmyndigheten fortsatte under 2011 utvecklingsarbetet för att förbättra kvaliteten i bekämpningen av ungdomsbrott. Antalet åklagare som enbart arbetar med ungdomsären den har ökat och arbetsrutinerna har utvecklats, bland annat genom ökat administrativt stöd till ungdomsåklagarna. Stödet frigör tid för förundersökningsledning. Åtgärder har vidtagits för att förbättra samverkan mellan Åklagarmyndigheten, polisen, socialtjänsten och domstolarna i syfte att uppnå en mer enhetlig rättstillämpning. Nätverksträffar har genomförts för att bland annat utbyta erfarenheter mellan åklagare. För att ge åklagarna ytterligare stöd i att genomföra ungdomsstrategin, har myndigheten tagit fram rekommendationer och exempel på hur arbetet med ungdomsbrott kan organiseras samt förslag på arbetsmetoder som bör användas.<sup>129</sup> Myndigheten har också under året genomfört utbildning med syfte att förbättra kvaliteten i arbetet med unga lagöverträdare och skapa större enhetlighet i ärendehantering.<sup>130</sup>

#### 2.11.4 *Avslutande kommentar*

De rekommendationer Riksrevisionen riktade till Åklagarmyndigheten respektive Rikspolisstyrelsen har i allt väsentligt tagits om hand.

Mycket tyder på att genomströmningstiden i ungdomsären den har kortats efter Riksrevisionens granskning. Både Rikspolisstyrelsens och Åklagarmyndighetens årsredovisningar visar på en förbättring. Långa handläggningstider är dock ett kvarstående problem. Det lagstadgade kravet på särskild skyndsamhet är inte uppfyllt. Dessutom överskrider fortfarande tidsfristen för hur lång tid det får gå mellan misstankedelgivning och beslut i åtalsfrågan i en tredjedel av ungdomsären den.

Även handläggningstiderna i domstol är fortfarande långa. Den lagstadgade fristen är 14 dagar, men 2012 tog det i genomsnitt 41 dagar att handlägga ett ungdomsmål i domstol. Av Sveriges Domstolars årsredovisningar framgår inte att Domstolsverket har vidtagit några särskilda åtgärder för att korta genomströmningstiden i domstol.

---

<sup>128</sup> Åklagarmyndigheten, september 2010: Strategi för ungdomsären den.

<sup>129</sup> Åklagarmyndigheten 2012: Ungdomsbrott – några framgångsfaktorer.

<sup>130</sup> Åklagarmyndighetens årsredovisning för 2011.

### 3 Behandlingen av den årliga revisionens modifierade revisionsberättelser

Riksrevisionen granskar årligen drygt 240 myndigheters årsredovisningar. Den årliga revisionen har till syfte att bedöma om årsredovisningarna ger en i alla väsentliga avseenden rättvisande bild av myndigheternas finansiella ställning och av deras resultat och finansiering för året enligt förordningen (SFS 2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, instruktion, regleringsbrev och övriga beslut för myndigheterna. Granskningen av årsredovisningen avser också normalt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.<sup>131</sup> Efter varje räkenskapsår avslutas Riksrevisionens granskning med en revisionsberättelse. Den övervägande delen av årsredovisningarna är i alla väsentliga avseenden rättvisande.

Antalet modifierade revisionsberättelser har de senare åren varierat mellan två och tolv stycken per år.<sup>132</sup> De modifierade revisionsberättelserna kan utgöras av *uttalande med reservation*, *uttalande med avvikande mening* respektive *att avstå från att uttala sig*.

*Uttalande med reservation* används när revisorn drar slutsatsen att det finns väsentliga fel men att dessa inte är genomgripande för årsredovisningen. Uttalande med reservation används också om revisorn inte kunnat inhämta tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis, men drar slutsatsen att möjliga fel inte är genomgripande.

*Uttalade med avvikande mening* används om revisorn drar slutsatsen att det finns väsentliga fel som är genomgripande och att årsredovisningen därigenom inte ger en rättvisande bild.

*Att avstå från att uttala sig* används om revisorn inte kunnat inhämta tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis och revisorn bedömer att möjliga effekter av oupptäckta fel kan vara både väsentliga och genomgripande.

I revisionsberättelserna för räkenskapsåret 2011 har två uttalanden med reservation samt två uttalanden med avvikande mening lämnats. I denna uppföljningsrapport har dessa fyra uttalanden följts upp.

<sup>131</sup> 3 och 5 §§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Granskningen av redovisningen för staten, Regeringskansliet, Kungl. Slottsstaten och Kungl. Djurgårdens förvaltning ska inte omfatta ledningens förvaltning.

<sup>132</sup> Årsredovisning för staten 2011, Skr. 2011/12:101, s. 23.

### 3.1 Underlag för uppföljningen

Riksrevisionen lämnar revisionsberättelser till regeringen och i vissa fall till riksdagen.<sup>133</sup> Den granskade myndigheten får en kopia. När en myndighet under regeringen får en modifierad revisionsberättelse ska myndigheten inom en månad redovisa sina åtgärder för regeringen.<sup>134</sup> Därefter ska regeringen till riksdagen redovisa sina och myndighetens planerade eller vidtagna åtgärder. En sådan redovisning lämnar regeringen i budgetpropositionen under respektive utgifts- och politikområde. I årsredovisningen för staten återger regeringen normalt vilka myndigheter som fått en modifierad revisionsberättelse och vad modifieringen avser.

En revisionsberättelse kompletteras normalt med en revisionsrapport som Riksrevisionen lämnar till myndighetens ledning. En kopia av rapporten lämnas för kännedom till regeringen. Revisionsrapporten innehåller normalt rekommendationer. I rapporten uttrycker Riksrevisionen också önskemål om att myndigheten ska redovisa sina åtgärder till Riksrevisionen.

Den ovan beskrivna rapporteringen utgör underlag för den uppföljning som redovisas i detta kapitel.

I den årliga revisionens verksamhet ingår en löpande uppföljning av tidigare identifierade brister. Riksrevisionens årliga revision genomför inför varje verksamhetsår ett inledande uppföljnings- och planeringsarbete. Detta arbete omfattar bland annat en riskanalys. Resultatet av föregående års granskning utgör ett underlag i denna riskanalys. Om en myndighet fått en modifierad revisionsberättelse utgör den en viktig del av underlaget. Under året medverkar även den årliga revisionen till att myndigheterna i tid vidtar åtgärder för att undanröja sådana brister som kan leda till en modifierad revisionsberättelse.

### 3.2 Regeringens och myndigheternas behandling av modifierade revisionsberättelser

Riksrevisionens årliga revision har granskat drygt 240 myndigheters årsredovisningar för 2011. Revisionen avsåg verksamhetsåret 2011 och resulterade i att två myndigheter fick revisionsberättelse med reservation och två myndigheter fick revisionsberättelse med avvikande mening. I det här avsnittet redogörs för innebörden av dessa tillsammans med kommentarer och åtgärder från regeringen och de berörda myndigheterna med anledning av uttalandena i revisionsberättelserna.

---

<sup>133</sup> 10 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Revisionsberättelsen som avser Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond ska lämnas till riksdagen.

<sup>134</sup> 28 § myndighetsförordningen (2007:515).

### 3.2.1 *Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (reservation)*

Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap avräknade felaktigt forskningsanslaget med ett för högt belopp om drygt 6,9 miljoner kronor. Beloppet borde ha finansierats med bidrag. Till följd av detta påverkades årets anslagssparande och redovisningen av flera poster i årsredovisningen.

#### **Åtgärder**

Myndigheten avser att från och med 2012 utbetala de fortsatta bidragen till företagshälsovård i enlighet med Riksrevisionens rekommendation. Regeringen angav i budgetpropositionen för 2013 att en dialog förts med Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap om Riksrevisionens iakttagelse.

### 3.2.2 *Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar (reservation)*

Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar lämnade in årsredovisningen till regeringen för sent. Årsredovisningen kom in till regeringen den 6 mars 2012. Enligt förordning om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheten senast den 22 februari lämna en årsredovisning till regeringen.

Regeringen angav i 2012 års ekonomiska vårproposition att Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar med dess verksamhet förs över till Kammarkollegiet från och med 2013.

#### **Åtgärder**

Myndigheten upphörde den 1 januari 2013. Regeringen har inte vidtagit några åtgärder med anledning av reservationen.

### 3.2.3 *Havs- och vattenmyndigheten (avvikande mening)*

Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning innehöll flera väsentliga felaktigheter som sammantaget var både väsentliga och av avgörande betydelse för årsredovisningen. Bland annat framgick det inte hur de redovisade bristerna avseende intern styrning och kontroll påverkat årsredovisningen. Det saknades också underlag för ledningens uttalande i årsredovisningen om den interna styrningen och kontrollen. Myndigheten redovisade även immateriella tillgångar om 30,3 miljoner kronor, men dokumentation saknades som styrkte att dessa tillgångar uppfyllde kriterierna för att redovisas som immateriell tillgång i balansräkningen. Balansposten oförbrukade bidrag var vidare för högt redovisad med 17,6 miljoner kronor. Delar av posten skulle ha avräknats mot upplupna bidragsintäkter och delar av posten utgjorde skuld till annan myndighet. Slutligen hade den tilldelade bemyndiganderamen överskridits med 19,3 miljoner kronor.

## Åtgärder

Havs- och vattenmyndigheten angav i sitt svar till regeringen och Riksrevisionen att en handlingsplan hade tagits fram för att åtgärda de anförda bristerna. I handlingsplanen beskrev myndigheten bland annat att styrdokument skulle arbetas fram och beslutas, uppföljning och analys av verksamheten skulle förbättras samt att stöd och rutiner för att säkerställa en korrekt redovisning skulle utarbetas. Delar av myndighetens handlingsplan har genomförts. Enligt myndigheten ska samtliga åtgärder vara genomförda senast i december 2013. I budgetpropositionen för 2013 framgår att Miljödepartementet fortlöpande följer detta arbete i sina dialoger med myndigheten.

### 3.2.4 Sameskolstyrelsen (avvikande mening)

Sameskolstyrelsen borde ha redovisat en avsättning med ett väsentligt belopp för lokalkostnader i årsredovisningen 2011. Om avsättningen hade redovisats skulle flera delar i årsredovisningen påverkats väsentligt.

Sameskolstyrelsen hyrde fem skolfastigheter med avtalsvillkor som innebar att Sameskolstyrelsen skulle betala en ersättning till hyresvärden när hyresperioden för någon av dessa lokaler inte längre förlängdes. Den sammanlagda ersättningen som Sameskolstyrelsen skulle betala uppgick till drygt 101 miljoner kronor. Det förelåg även viss osäkerhet om det totala beloppet. Avtalet och de effekter avtalet fick för Sameskolstyrelsen framgick inte av årsredovisningen.

## Åtgärder

Sameskolstyrelsen angav i sitt svar till regeringen och Riksrevisionen att diskussioner förts med hyresvärden och Utbildningsdepartementet för att dels fastställa det totala beloppet och dels komma fram till en lösning. I budgetpropositionen för 2013 framgår att regeringen föreslår att Sameskolsstyrelsens anslag engångsvis ökas med 30 miljoner kronor för att myndigheten ska kunna lösa hyresskulden. Sameskolstyrelsens ledning bedömer att det extra anslaget bör vara tillräckligt för att lösa skulden.

## 4 Uppföljning av 50 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen

I detta kapitel redovisas resultatet från uppföljningen av 50 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen. Dessa 50 rapporter har varit föremål för så kallad basuppföljning. Samtliga publicerade granskningsrapporter blir föremål för basuppföljning vid två tillfällen – en första gång cirka 1-1<sup>1/2</sup> år efter publicering och en andra gång efter ytterligare ett år. Varje avsnitt om uppföljningen av en granskningsrapport ger en översikt över vad granskningen visade samt vilka åtgärder som regeringen och övriga granskade organisationer har vidtagit eller aviserat. Om granskningsrapporten har behandlats enligt den tidigare ordningen framgår också vilket beslut riksdagen har fattat i de fall Riksrevisionens styrelse har lämnat en framställning eller en redogörelse till riksdagen. Detta gäller rapporterna med rapportnummer RiR 2010:18 – RiR 2010:27. För granskningsrapporterna i den nya behandlingsordningen framgår regeringens skrivelse till riksdagen med anledning av rapporten och, i förekommande fall, också det behandlande utskottets betänkande med anledning av skrivelsen.

I tabellerna på de följande sidorna finns en förteckning över de granskningsrapporter som behandlas i kapitlet. Regeringens redovisning av vidtagna respektive aviserade åtgärder i budgetpropositionen respektive de särskilda skrivelserna utgör utgångspunkt för uppföljningen.<sup>135</sup> Granskningsrapporter med nummer RiR 2010:18 – RiR 2011:17 redovisades även i *Riksrevisionens uppföljningsrapport 2012*.

Av tabellerna framgår vilket utskott som har behandlat eller kommer att behandla granskningsrapporterna. Formellt avser behandlingen Riksrevisionens styrelses framställning eller redogörelse respektive regeringens skrivelse med anledning av granskningsrapporten. I de fall Riksrevisionens styrelse har beslutat att lägga granskningsrapporten till handlingarna har riksdagen inte fått något ärende att behandla. I sådana fall anges det utskott som bedömts vara närmast berört av rapporten inom parentes.

<sup>135</sup> I den tidigare behandlingsordningen redovisade regeringen åtgärder i budgetpropositionerna. I den nya behandlingsordningen lämnar regeringen en redovisning i en särskild skrivelse för varje granskningsrapport. I övergången mellan den gamla och den ordningen redovisade regeringen åtgärder för de sista rapporterna under 2010 (RiR 2010:18 – RiR 2010:27) i skrivelsen Årsredovisning för staten 2010 (skr. 2010/11:101).



Granskningsrapporter som regeringen har behandlat första gången i *Årsredovisning för staten* 2010 och i särskilda skrivelser (bas 2-uppföljning)

Rapportnr	Rapporttitel	Utskott	Sida
RiR 2010:18	Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – Har möjligheter till effektivisering utnyttjats?	(SfU)	106
RiR 2010:19	Förberedelsearbetet i apoteksreformen	SoU	112
RiR 2010:20	Den nordiska stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga	FöU	98
RiR 2010:21	Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion?	SoU	113
RiR 2010:22	Underhållsstödet – för barnens bästa?	(SoU)	115
RiR 2010:23	Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?	JuU	84
RiR 2010:24	Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete	SkU	78
RiR 2010:25	Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?	TU	140
RiR 2010:26	Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet – ett bättre samarbete ger högre utbyte	JuU	86
RiR 2010:27	Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturuområdet	TU	142
RiR 2011:1	Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?	AU	164
RiR 2011:2	Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor	UbU	128
RiR 2011:3	Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor	UbU	129
RiR 2011:4	IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?	FiU	66
RiR 2011:5	Statliga IT-projekt som överskrider budget	FiU	67

Rapportnr	Rapporttitel	Utskott	Sida
RiR 2011:6	Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?	TU	143
RiR 2011:7	Trafikverkens produktivitet – Hur mycket infrastruktur får man för pengarna?	TU	145
RiR 2011:8	Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter	MJU	156
RiR 2011:9	Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005-2007	FiU	69
RiR 2011:10	Biodrivmedel för bättre klimat Hur används skattebefrielsen?	SkU	79
RiR 2011:11	Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk	FiU	71
RiR 2011:12	Statens stöd till studieförbunden	KrU	124
RiR 2011:13	Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten	FöU	99
RiR 2011:14	Svenska bidrag till internationella insatser	UU	94
RiR 2011:15	Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser	FöU	100
RiR 2011:16	Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?	UbU	131
RiR 2011:17	Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?	SoU	117

Granskningsrapporter som regeringen har behandlat i skrivelser 2011-2012 (bas 1-uppföljning)

Rapportnr	Rapporttitel	Utskott	Sida
RiR 2011:18	Brottsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott	JuU	88
RiR 2011:19	Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?	SoU	118
RiR 2011:20	Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?	SfU	108

Rapportnr	Rapporttitel	Utskott	Sida
RiR 2011:21	Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning	UbU	133
RiR 2011:22	Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?	TU	147
RiR 2011:23	Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan	UbU	134
RiR 2011:24	Statliga myndigheters tjänsteexport	FiU	72
RiR 2011:25	It-stödet i rättskedjan	JuU	89
RiR 2011:26	Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?	FiU	74
RiR 2011:27	Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet	JuU	91
RiR 2011:28	Medfinansiering av statlig infrastruktur	TU	148
RiR 2011:29	Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?	MJU	157
RiR 2011:30	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012	FiU	75
RiR 2012:1	Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?	SkU	80
RiR 2012:2	Svensk klimatforskning – vad kostar den och vad har den gett?	UbU	135
RiR 2012:3	DO och diskrimineringsfrågorna	AU	165
RiR 2012:4	Att styra självständiga lärosäten	UbU	137
RiR 2012:5	Besparingar i försvarets materielförsörjning Regeringens genomförandegrupp 2008	FöU	102
RiR 2012:6	Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet	NU	160
RiR 2012:7	Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?	TU	150
RiR 2012:8	Citybanans regionala medfinansiering	TU	152
RiR 2012:9	Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor	AU	166
RiR 2012:10	Statens försäljningar av apotek	SoU	120

#### 4.1 Finansutskottet (FiU)

- *IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet? (RiR 2011:4)*
- *Statliga IT-projekt som överskrider budget (RiR 2011:5)*
- *Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet  
Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005-2007 (RiR 2011:9)*
- *Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk (RiR 2011:11)*
- *Statliga myndigheters tjänsteexport (RiR 2011:24)*
- *Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet? (RiR 2011:26)*
- *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket  
Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012 (RiR 2011:30)*

<b>RiR 2011:4</b>	<b>IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?</b>
Regeringen	Skr. 2010/11:138
Riksdagen	Bet. 2011/12:FiU2, rskr. 2011/12:107

Riksrevisionen har granskat om myndigheterna gjort rimliga prövningar om de själva ska producera den it-kapacitet myndigheten behöver eller om de ska outsourca hela eller delar av den.

Granskningen visade att de flesta myndigheter inte hade gjort rimliga prövningar av om den egna myndigheten eller någon annan aktör var bäst lämpad att producera den it som behövdes. Det kunde medföra risk för att myndigheterna inte producerade sin it på det mest effektiva sättet. Förklaringar till avsaknaden av prövningar var bland annat att myndigheterna hade dålig kontroll över sina it-kostnader, brister i den interna styrningen av it-verksamheten, svårtillämpbara regler i lagen om offentlig upphandling (LOU) i kombination med brister i myndigheternas beställarkompetens med mera.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att ta fram riktlinjer för myndigheternas prövning av om it ska utföras inom eller utom myndigheterna samt skapa en struktur för erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna i frågor som rör sourcing.

Riksrevisionen rekommenderade också att myndigheterna borde säkerställa sin beställarkompetens i sourcingfrågor, samt regelbundet genomföra prövningar av om it ska utföras inom eller utom myndigheten.

### **Efter granskningen**

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten angav regeringen att den avsåg att fortsätta bereda frågan om myndigheters outsourcing av it-tjänster.

Av en enkätundersökning som E-delegationen genomförde under våren 2011 framgick att det då inte hade skett någon förändring i myndigheternas arbete med sourcingstrategier eller med informationsklassificering jämfört med vad som framkom i Riksrevisionens granskning.

Regeringen beviljade 2011 medel till E-delegationen för att genomföra förstudier inom e-förvaltningsområdet. Syftet var att identifiera möjligheter till effektivisering av myndigheternas it-drift över departements- och myndighetsgränser och att föreslå

hur sådana lösningar kan utformas. Riksrevisionens granskning skulle beaktas i arbetet. Försäkringskassan är uppdragsansvarig för delegationen.

I förstudien *Effektiv IT-drift* föreslår Försäkringskassan två alternativa inriktningar, en som innebär att regeringen ålägger myndigheterna att konkurrensutsätta it-driften och en som innebär att statlig it-drift koncentreras till en särskild aktör som i sin tur åläggs att konkurrensutsätta utförandet. Förstudien presenterades för E-delegationen i juni 2012 och har remitterats till de myndigheter som ingår i delegationen. Delegationens ledamöter har valt att inte ta ställning till slutsatserna i rapporten, utan önskade en djupare analys inom vissa områden. En sådan analys pågår och beräknas bli klar till sommaren 2013.

RiR 2011:5	Statliga IT-projekt som överskrider budget
Regeringen	Skr. 2011/12:138
Riksdagen	Bet. 2011/12:FiU2, rskr. 2011/12:107

Riksrevisionen har granskat om det är vanligt att statliga it- utvecklingsprojekt överskrider budget. Granskningen visade att en tredjedel av it-projekten fått problem att hålla budgeten. De stora projekten var mer riskfyllda och hade ett större genomsnittligt procentuellt budgetöverskridande än mindre projekt. Inget av de budgetöverskridande projekt som ingick i granskningen medförde att myndigheterna begärde utökade anslag. Projekt med stora budgetöverskridanden hanterades inom myndigheterna, där det dock kunde uppstå konsekvenser för annan verksamhet.

Granskningen visade också att orsakerna till budgetöverskridanden var brister i beställarkompetens och i förmåga att styra och kontrollera it-utvecklingsverksamheten. Konsultberoendet var också stort i många projekt. De myndigheter som kommit långt med arbetet enligt förordningen om intern styrning och kontroll tenderade att ha mindre problem med budgetöverskridanden än andra.

Riksrevisionen rekommenderade myndigheter med medelstora och stora it-projekt att utveckla den interna styrningen och kontrollen, säkerställa att myndighetens beställarkompetens motsvarar projektens svårighetsgrad och att utveckla myndighetens lärande. Eftersom betydligt fler myndigheter kommer att behöva driva mer komplexa och kunskapskrävande projekt i framtiden, behöver myndighetsledning och beställare av it-projekt i allmänhet utveckla förmågan att styra och driva projekt.

## Efter granskningen

I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten uttalade regeringen att det finns stora potentiella vinster med att myndigheter samverkar kring it-projekt. Den inom staten etablerade lånefinansieringsmodellen kan även tillämpas vid myndighetsgemensamma projekt om utveckling av e-tjänster. Regeringen avsåg att fortsättningsvis följa frågan om finansiella förutsättningar för myndigheternas it-projekt.

I budgetpropositionen för 2013 angav regeringen att den avsåg att förbättra styrningen och samordningen av myndigheternas e-förvaltningsprojekt. Om projekten kunde utformas och beslutas så att kostnaderna täcktes med realiserade besparingar avsåg regeringen att återkomma till frågan om den fortsatta utvecklingen av e-förvaltning i budgetpropositionen för 2014. Regeringskansliet för diskussioner med Ekonomistyrningsverket om hur statliga it-kostnader ska kunna följas upp.

Kontakter med de tre fallstudiemyndigheterna i granskningen (Lantmäteriet, Kustbevakningen och Domstolsverket) i såväl januari 2012 som i januari 2013 visar att myndigheterna förbättrar sig inom samtliga tre områden som Riksrevisionens rekommendationer omfattade.

I januari 2012 pekade både Lantmäteriet och Kustbevakningen på att granskningen kom vid en tidpunkt då myndigheterna arbetade med att förbättra styrningen av it. Det var värdefullt att revisionen belyste helheten och visade att problemen var generella och att myndigheter borde samverka bättre. En sådan samverkan sker i viss mån genom arbetet i e-delegationen. I januari 2013 framgår att myndigheterna genomfört flera insatser under 2012 för att förbättra styrningen av it-projekten. Vissa insatser fortsätter under 2013. Det är dock ännu för tidigt att se några effekter.

Enligt de tre berörda departementen äger redovisningar och diskussioner om it-verksamheten rum mellan departement och myndigheter vid flera tillfällen under året. Bilden av en förbättrad it-styrning från de tre myndigheterna bekräftas i kontakterna med departementen.

E-delegationen har tagit fram ett flertal vägledningar med koppling till it-projekt och koordinerar flera nationella strategiska e-förvaltningsprojekt.

<b>RiR 2011:9</b>	<b>Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005-2007</b>
Regeringen	Skr 2010/11:161
Riksdagen	Bet. 2011/12:FiU15, rskr. 2011/12:117

Riksrevisionen har granskat Riksbankens och Finansinspektionens arbete med finansiell stabilitet under perioden 2005–2007 i ljuset av den risk som de svenska bankernas expansion i Baltikum innebar.

Granskningen visade att myndigheterna underskattade kreditriskerna och, än viktigare, att de missbedömde likviditetsriskerna, i synnerhet när det gäller bankernas utländska finansiering. Den visade också att ett uttalat lagstöd för en enskild myndighet att hantera risker i det finansiella systemet som helhet, så kallad makroprudentiell policy, saknades. Vidare visade granskningen att samordningen mellan myndigheterna och mellan myndigheterna och Finansdepartementet i alltför hög grad byggde på personliga kontakter. Dessa kontakter fungerade dock bra.

Staten har en implicit garanti att stödja banksystemet när det uppstår kriser. Granskningen visade att svenska staten inte hade några verktyg för att begränsa storleken på banksektorn och den därmed sammanhängande implicita garantin.

De stresstester som myndigheterna genomför spelar en väsentlig roll för den slutliga bedömningen av de svenska bankernas stabilitet. De antaganden som gjorts i genomförda sådana tester framstod som väl försiktiga.

Regeringen rekommenderades att se över och förtydliga Riksbankens och Finansinspektionens mandat och verktyg för att säkerställa finansiell stabilitet i vid mening. Det borde utredas huruvida ett regelverk för så kallad makroprudentiell policy bör utvecklas och vem som i så fall ska ha ansvar för denna. En sådan översyn borde även inbegripa innebörden av sundhet enligt 6 kap. 4 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Regeringen borde också utreda om riskerna i banksektorn, och den därmed sammanhängande implicita statliga garantin, kan begränsas.

Regeringen borde se till att den löpande medvetandegörs om vilka risker, utöver de risker som handlar om bankernas kapitalsituation och som Finansinspektionen löpande övervakar, som bankers verksamheter i andra länder kan medföra för staten.

Riksbanken och Finansinspektionen borde överväga andra kommunikationsformer med bankerna och allmänheten. Riksbanken har tagit ett steg på vägen i och med



stabilitetsrapporten i december 2010 och de rekommendationer som där gavs offentligt.

Riksdagen skulle också kunna pröva möjligheten att återkommande anordna offentliga utfrågningar om finansiell stabilitet.

Riksbanken och Finansinspektionen rekommenderades att fortsätta det nära samarbetet om de olika aspekterna av arbetet med att upprätthålla finansiell stabilitet. För att säkerställa att detta arbete fortsätter bör myndigheterna årligen avrapportera detta till riksdagen eller regeringen. Det bör även övervägas huruvida en extern utvärdering ska genomföras av hur samarbetet är organiserat och har fungerat, snarare än den interna utvärdering som överenskommelsen mellan Riksbanken och Finansinspektionen förordar.

Riksbanken borde vara tydlig med vad stresstesterna avser att kontrollera och säkerställa att antaganden till stresstesterna återspeglar dessa risker. En framtida möjlighet vore att göra stresstester baserade på olika djupa nedgångar i ekonomin, vilket skulle ge en bredare information om bankernas motståndskraft.

### **Efter granskningen**

Granskningen har inte föranlett några direkta åtgärder från regeringens eller myndigheternas sida. Regeringen hänvisade i sin skrivelse med anledning av granskningsrapporten till att Riksrevisionens iakttagelser var föremål för utredning av Finanskriskommittén. Kommittén redovisade ett delbetänkande den 23 januari 2013 och ett slutbetänkande kommer i maj 2013. De frågeställningar som är relevanta för Riksrevisionens rapport kommer att behandlas i delbetänkandet.

Riksbanken och Finansinspektionen har startat ett Samverkansråd för makrotillsyn i avvaktan på att frågan rörande ett regelverk för så kallad makroprudentiell policy utreds. Rådet ska vidareutveckla myndigheternas samarbete kring det förebyggande makrotillsynsarbetet. Riksbanken har vidare skärpt sina stresstester.

<b>RiR 2011:11</b>	<b>Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk</b>
Regeringen	Skr. 2010/11:148
Riksdagen	Bet. 2011/12:FiU1, rskr. 2011/12:32

Inom ramen för en serie granskningar av hur regeringen har tillämpat det finanspolitiska ramverket i praktiken har Riksrevisionen granskat regeringens redovisning av överskottsmålet, utgiftstaket, kommunsektorns finanser och uppföljningen av sysselsättningspolitiken.

Granskningen visade att regeringen i första hand tillämpade en framåtblickande uppföljning av överskottsmålet, att regeringens motivering av utgiftstakets nivå var bristfällig och att de föreslagna taken innebar så stora budgeteringsmarginaler att utgiftstaken riskerade att förlora sin styrande funktion.

Redovisningen av kommunsektorns finanser hade förbättrats jämfört med tidigare propositioner, men grunderna för prognosen och jämförelser med tidigare prognoser kunde utvecklas och förtydligas ytterligare, särskilt vad gällde produktivitet utveckling i kommunal verksamhet.

Regeringen rekommenderades bland annat att tydligt skilja på en bakåtblickande uppföljning av överskottsmålet och den framåtblickande planeringen för hur målet ska uppnås. Regeringen borde också utveckla motiveringen av föreslagna utgiftstak. För att öka transparensen i redovisningen av sysselsättningspolitikens effekter borde regeringen tydligt redovisa de antaganden och beräkningsunderlag som ligger till grund för dess bedömningar.

### **Efter granskningen**

Regeringen har successivt utvecklat tillämpningen och redovisningen av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna, bland annat som en följd av Riksrevisionens rekommendationer, men även som en följd av rekommendationer från Finanspolitiska rådet.

Efter publiceringen av Riksrevisionens rapport har regeringen förtydligat sin syn på det finanspolitiska ramverket i skrivelsen 2010/11:79 *Ramverk för finanspolitiken*. I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten angav regeringen att den redan genomfört eller planerade att genomföra merparten av rekommendationerna som handlade om redovisningen av kommunsektorns finanser och uppföljningen av sysselsättningspolitiken. När det gällde uppföljningen av

överskottsmålet och tillämpningen av utgiftstaket avsåg regeringen inte att vidta några åtgärder. I vårpropositionen 2011 och budgetpropositionen för 2012 fanns dock förtydliganden på dessa områden. Regeringen skiljer tydligare på bakåtblickande uppföljning och framåtblickande analys av överskottsmålet. En annan förbättring är att motiveringen av utgiftstakets nivå har blivit fylligare.

Sedan tillkomsten av den nya budgetlagen (2011:203) är det obligatoriskt för regeringen att i årsredovisningen för staten redovisa en uppföljning av riksdagens beslut om den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet), utgiftstaket och andra övergripande budgetpolitiska mål. Från och med *Årsredovisning för staten 2011* är denna uppföljning, i begränsad omfattning och med eftersläpning i tid, föremål för Riksrevisionens årliga finansiella revision.

I revisionsberättelsen för *Årsredovisning för staten 2011* uttalade Riksrevisionen att årsredovisningen i allt väsentligt var upprättad i enlighet med budgetlagen. Riksrevisionen lämnade emellertid även en revisionsrapport till regeringen med ett antal iakttagelser och rekommendationer med anledning av den tillkommande obligatoriska informationen i årsredovisningen utöver de rent finansiella dokumenten. I rapporten rekommenderades regeringen bland annat att förbättra transparensen i redovisningen av överskottsmålet.

<b>RiR 2011:24</b>	<b>Statliga myndigheters tjänsteexport</b>
Regeringen	Skr. 2011/12:52
Riksdagen	Bet. 2011/12:FiU35, rskr. 2011/12:189

Riksrevisionen har granskat hur myndigheter bedriver sin tjänsteexport samt om regeringens styrning av myndigheters tjänsteexport ger ett tillräckligt underlag för att kunna förse riksdagen med rättvisande information. Riksdagen betonade under 2010 att svenska myndigheter bör exportera sitt förvaltningskunnande inom områden där myndigheten har unik kompetens, dock utan att konkurrera med privata inhemska aktörer. Priser ska sättas så att full kostnadstäckning uppnås. Granskningen omfattade myndigheter med stor tjänsteexport under 2009.

Granskningen visade att det var oklart hur stor tjänsteexporten var eftersom flera myndigheter bedrev tjänsteexport utan att rapportera den. Vidare var målen för statens tjänsteexport otydliga och tolkades på skilda sätt inom olika myndigheter. Det var därför oklart vilka effekter tjänsteexportverksamheten kunde ge på kort och på lång sikt. Det gick vidare inte att säkerställa om myndigheterna följde de politiska restriktioner som uttryckts. Flera myndigheter hade inte säkerställt att full

kostnadstäckning vid prissättningen hade nåtts. Riksrevisionen konstaterade vidare att styrningen av hur tjänsteexporten skulle bedrivas var bristfällig och hade försvagats under senare år. Underlagen för avgiftssamråden med Ekonomistyrningsverket (ESV) var bristfälliga och en majoritet av myndigheterna hade inte några krav på att åiterrapportera tjänsteexporten till ansvarigt departement utöver årsredovisningen. Sammantaget bedömde Riksrevisionen att regeringen inte hade tillräckliga underlag för att kunna förse riksdagen med en rättvisande bild av den statliga tjänsteexporten.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att formulera mål för tjänsteexportverksamheten och efterfråga åiterrapportering. Regeringen rekommenderades även att se över ESV:s uppdrag och överväga att ge verket utökad ansvar för samråd om avgifter för tjänsteexporten samt statistiksammanställning.

### **Efter granskningen**

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i Riksrevisionens bedömning att det fanns problem som måste lösas genom en förstärkt och tydligare styrning från regeringens sida. Regeringens avsikt var att fortsätta att utveckla styrningen av de statliga myndigheternas tjänsteexport i enlighet med inriktningen i den förvaltningspolitiska propositionen. Det innebar bland annat att innan regeringen ger ett bemyndigande till en myndighet att bedriva tjänsteexport av varaktig karaktär i större omfattning ska en prövning göras i fråga om tjänsteexportens relevans i förhållande till kärnverksamheten och statens åtagande samt tjänsteexportens mervärde, omfattning och finansiering. Regeringen avsåg även att skärpa kraven på Sidas redovisning av den biståndsfinansierade tjänsteexporten.

Regeringen avsåg också att se över det ekonomiadministrativa regelsystemet i relevanta delar bland annat i syfte att klargöra hur tjänsteexporten ska särredovisas. Socialdepartementet och Utrikesdepartementet har tagit fram en vägledning avsedd att vara ett stöd för Regeringskansliet i det fortsatta arbetet med att utforma styrningen av de statliga myndigheternas tjänsteexport. Regeringen har lämnat ett uppdrag till ESV att säkerställa att det finns krav på särredovisning för intäkter av tjänsteexport från statliga myndigheter i myndigheternas årsredovisningar. ESV har även övervägt hur begreppet tjänsteexport kan avgränsas, men har inte lämnat någon närmare definition.

<b>RiR 2011:26</b>		<b>Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?</b>	
Regeringen		Skr. 2011/12:71	
Riksdagen		Bet. 2011/12:FiU44, rskr. 2011/12:252	

Riksrevisionen har granskat Stabilitetsfonden, ett av statens verktyg för att finansiera och hantera framtida finanskriser. Genom avgifter till Stabilitetsfonden är det meningen att den finansiella sektorn ska stå för kostnaderna för eventuella framtida stödåtgärder istället för skattebetalarna. Granskningen avsåg om Stabilitetsfondens utformning var effektiv och om den användes i enlighet med riksdagens intentioner i samband med Nordeas nyemission 2009.

Granskningen visade att Stabilitetsfonden i dag är konstruerad så att staten måste ge ut nya statsobligationer vid eventuella stödåtgärder. Det är inte säkert att detta är den placeringspolicy som långsiktigt leder till den lägsta kostnaden för att hantera en finanskris. Granskningen visade också att Stabilitetsfonden inte sänker statskulden eftersom statens finanser långsiktigt styrs av överskotts målet.

Riksrevisionen rekommenderade bland annat att Stabilitetsfondens planerade storlek knyts till ett mått som är bättre kopplat till riskutvecklingen i det finansiella systemet. Eftersom den finansiella sektorn ska stå för huvuddelen av de direkta kostnaderna av stödåtgärder till den finansiella sektorn bör regeringen undersöka om Stabilitetsfonden i efterskott kan debiteras för värdet på teckningsrätterna i Nordeas nyemission.

### **Efter granskningen**

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen med vissa delar av rapportens slutsatser men ansåg inte att det var oklart om regeringen haft erforderligt stöd för att utfärda förordningen (2009:46) om kapitaltillskott till solventa banker m.fl. Regeringen uteslöt inte att det kan finnas skäl för att placera medlen i Stabilitetsfonden på ett annat sätt än idag. Regeringen angav också att den under 2012 kommer att inleda en översyn av om det finns anledning att återkomma till riksdagen med förslag om att placera de ersättningar och avgifter som inbetalas till Stabilitetsfonden på ett annat sätt än på ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret.

Avseende granskningens slutsatser om fondens storlek har regeringen hänvisat till Finanskriskommittén. Denna lämnade en delrapport i slutet av januari 2013 som behandlar principer för hur stabilitetsfonden och stabilitetsavgiften bör utformas. Något slutgiltigt ställningstagande till avgifternas utformning bör enligt

Finanskriskommittén dock inte göras innan EU:s krishanteringsdirektiv har beslutats. Frågan kommer sannolikt att behandlas i kommitténs slutbetänkande som ska presenteras i maj 2013.

Granskningens slutsats att avgifterna till stabilitetsfonden inte stärker statens finansiella ställning bemöts av regeringen med invändningen att eventuella stöd till banker i kris redan beaktats då överskottsmålets nivå beslutats. Någon extra förstärkning av statens finanser är således enligt regeringen inte nödvändig.

RiR 2011:30	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012
Regeringen	Skr. 2011/12:148
Riksdagen	Bet. 2011/12:FiU20, rskr. 2011/12:292

Inom ramen för en serie granskningar av hur regeringen har tillämpat det finanspolitiska ramverket har Riksrevisionen granskat hur regeringens redovisning av inriktningen av finanspolitiken utformades i budgetpropositionen för 2012. Med utgångspunkt i regeringens skrivelse *Ramverk för finanspolitiken* granskades om regeringen följt skrivelsens principer i bedömningen av det så kallade reformutrymmet. Reformutrymmet är det utrymme i statens budget som kan tas i anspråk för skattesänkningar och utgiftsökningar.

Granskningen visade att regeringens bedömning av reformutrymmet i budgetpropositionen för 2012 var mer strukturerad och utförligare beskriven än tidigare. Samtidigt fanns utrymme för ytterligare förbättringar av transparensen i redovisningen. Bland annat var utvecklingen av potentiell BNP – ett teoretiskt mått på den nivå på produktionen som skulle uppnås vid ett normalt utnyttjande av produktionsresurserna i ekonomin – knapphändigt motiverad och beskriven.

För att ytterligare öka transparensen rekommenderades regeringen att i kommande ekonomiska propositioner redovisa ett beräknat potentiellt utrymme för reformer eller budgetförstärkande åtgärder med utgångspunkt i det finanspolitiska ramverket. Om regeringen bedömer att det behövs en extra säkerhetsmarginal för att hantera risker, bör dess effekt på reformutrymmet kvantifieras. Regeringen rekommenderades också att i kommande ekonomiska propositioner redovisa en tabell med potentiell BNP i fasta och löpande priser. Större differenser mot den föregående budgetpropositionen bör förklaras.

## Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen till stor del i det som Riksrevisionen framhållit om redovisningen av potentiell BNP, men instämde endast delvis när det gäller transparensen i bedömningen av reformutrymmet i förhållande till överskottsmålets uppföljning. Regeringen ansåg att det inte är möjligt att redovisa skillnaden mellan ett hypotetiskt reformutrymme, bestämt med utgångspunkt i överskottsmålet och utgiftstaket, och ett annat reformutrymme som även tar hänsyn till övriga faktorer. Regeringen ansåg vidare att den beskrivning och analys av olika faktorer som påverkar reformutrymmet som gjordes i budgetpropositionen för 2012 gav en god bild av vilka faktorer som vägts in i bedömningen och avsåg därför inte att vidta några åtgärder i detta avseende. När det gäller redovisningen av potentiell BNP angav regeringen att man från och med 2012 års ekonomiska vårproposition avser redovisa en tabell med potentiell BNP i fasta och löpande priser och att från och med budgetpropositionen för 2013 mer utförligt beskriva bedömningen av potentiell BNP och dess bestämningsfaktorer.

I vårpropositionen redovisades en sådan tabell och i budgetpropositionen för 2013 återkom regeringen med den aviserade utförliga beskrivningen av bedömningen av potentiell BNP och dess bestämningsfaktorer. Regeringen har dock inte i någon ekonomisk proposition redovisat nivån på och utvecklingen av potentiell BNP i löpande priser.

## 4.2 Skatteutskottet (SkU)

- *Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete (RiR 2010:24)*
- *Biodrivmedel för bättre klimat Hur används skattebefrielsen? (RiR 2011:10)*
- *Klimatrelaterade skatter – Vem betalar? (RiR 2012:1)*



<b>RiR 2010:24</b>		<b>Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete</b>	
Riksrevisionens styrelse		Redog. 2010/11:RRS12	
Riksdagen		Redogörelsen lagd till handlingarna, bet. 2010/11:SkU26, rskr. 2010/11:235	
Regeringen		Slutbehandlad, skr. 2010/11:101	

Riksrevisionen har granskat hur regeringen arbetar med skatteavtal med andra länder och vilka prioriteringar man har gjort i det arbetet. Skatteavtal undertecknas för att lindra effekterna av internationell dubbelbeskattning, för att skapa goda konkurrensförhållanden för exportindustrin, för att uppmuntra investeringar mellan stater och för att förhindra skatteflykt.

Av granskningen framkom att avtalstakten hade sjunkit sedan slutet av 1990-talet och att konkurrensaspekterna hade prioriterats ned till förmån för arbete med informationsutbytesavtal. Dessutom hade regeringen inte tagit fram de underlag som behövdes för att man skulle kunna analysera effekterna av den kritiserade utjämningsordningen mellan Sverige och Danmark.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att öka fokus på konkurrensaspekterna i skatteavtalsarbetet för att svenska företags konkurrenssituation inte ska försämrats. Regeringen borde också överväga att fortsätta det nordiska samarbetet för att frigöra resurser till övrigt skatteavtalsarbete. Slutligen borde regeringen skyndsamt ta fram underlag för att utvärdera den svensk-danska utjämningsordningen.

### **Efter granskningen**

I regeringens skrivelse *Årsredovisning för staten 2010* anförde regeringen att man i huvudsak instämmer i Riksrevisionens iakttagelser om sjunkande förhandlingstakt och fokus på informationsutbyte, och därmed sammanhängande risk för försämrade konkurrenskraft i skatteavtalsnätet.

Regeringen angav också att fokus på konkurrensfrågorna i skatteavtalen har ökat samt att det tagits beslut om fortsatt deltagande i det nordiska samarbetet för informationsutbytesavtal. Vidare framhölls att regeringen tagit initiativ till att tillsammans med Danmark utvärdera utjämningsordningen. Enligt uppgift från Finansdepartementet i november 2012 pågår för närvarande en utvärdering tillsammans med Danmark.

När det gäller generella regler mot skatteläckage vid utflyttning har regeringen uppgett att frågan om att förhindra skatteläckage är mycket viktig och att det är ett problem att den nu gällande tioårsregeln i vissa fall får begränsad effekt. Regeringen har angett att innan något förslag om att ersätta tioårsregeln med generella regler mot skatteläckage kan läggas fram måste frågan analyseras. Enligt uppgift från Finansdepartementet i november 2012 pågår ett arbete i denna fråga.

RiR 2011:10	Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
Regeringen	Skr. 2010/11:162
Riksdagen	Bet. 2011/12:SkU5, rskr. 2011/12:138

Riksrevisionen har granskat i vilken utsträckning, och till vilka kostnader, som skattebefrielsen för biodrivmedel bidrar till att uppnå riksdagens klimatmål.

Granskningen visade att skattebefrielsen var ett dyrt och trubbigt sätt att minska utsläppen av växthusgaser. Regeringens beslut om skattebefrielse var kortsiktiga och oförutsägbara och gav inte förutsättningar för avsedd teknikutveckling. Regeringen hade inte heller följt upp och kommenterat skattebefrielsens totala omfattning eller effekter. Det faktum att skattebefrielsen skulle uppnå flera syften bidrog till brist på transparens.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att förbättra sin redovisning och uppföljning av skattebefrielsen. Regeringen borde tydligare redovisa hur skattebefrielsen i kombination med tullvillkor påverkar svensk produktion, import och användning av biodrivmedel. För att ge företag och konsumenter rimliga planeringsförutsättningar borde regeringen också klargöra den fortsatta hanteringen av skattebefrielsen. På längre sikt behövs en analys av vilka styrmedel som på bästa sätt når klimatmålen.

### Efter granskningen

I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten redovisade regeringen inga särskilda åtgärder. Regeringen angav att arbetet fortsätter med att samordna de ekonomiska styrmedlen på klimat- och energiområdet så att den önskvärda styrningen blir samhällsekonomiskt effektiv. Arbetet omfattar bland annat ett analysarbete för att ta fram förslag på en skattemässig hantering av biodrivmedel när statsstödsgodkännandet löper ut den 31 december 2013.

I budgetpropositionen för 2013 föreslog regeringen att skattebefrielse för biodrivmedel från och med 2013 ska ske genom lag och inte som tidigare genom regeringens dispensbeslut. Regeringen redovisade också en bedömning av hur de ekonomiska styrmedlen för biodrivmedel bör utformas efter 2013. Ett utredningsarbete pågår med inriktningen att ett kvotpliktssystem, dvs. krav på viss inblandning av biobränsle i bensin och diesel, ska börja tillämpas från och med den 1 maj 2014.

RiR 2012:1	Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
Regeringen	Skr. 2011/12:150
Riksdagen	Bet. 2012/13:SkU6, rskr. 2012/13:89

Riksrevisionen har granskat användningen av klimatrelaterade skatter, främst energi- och koldioxidskatt. Syftet med granskningen var att bedöma om myndigheternas och regeringens rapportering av hushållens och näringslivets utgifter för klimatrelaterade skatter är transparent och överblickbar samt om det finns skillnader i fördelningen av utgifter för klimatrelaterade skatter mellan olika förorenare.

Granskningen visade att det är stora skillnader mellan olika förorenares utgifter för klimatrelaterade skatter och utsläppsrätter i EU:s utsläppshandelssystem. Regeringen och myndigheterna saknade en samlad och tydlig bild för att kunna bedöma om de klimatrelaterade skatterna i kombination med andra styrmedel var kostnadseffektiva och i vilken utsträckning de överensstämde med principen om att förorenaren ska betala.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att samlat rapportera hur stora förorenarnas kostnader för klimatrelaterade skatter och utsläppsrätter är i förhållande till utsläppens storlek. Rapporteringen borde omfatta näringslivet och hushållen, hushållstyper, branscher inom näringslivet samt den handlande och den icke handlande sektorn. Regeringen borde säkerställa att myndigheterna lämnar underlag till regeringen som möjliggör en sådan rapportering. Regeringen borde även peka ut ett ansvar för samordning av kontinuerlig datainsamling, analyser och samlad rapportering av kostnader för och effekter av de klimatrelaterade skatterna, handelssystemet för utsläppsrätter och samspelet mellan dessa styrmedel i förhållande till utvecklingen av utsläppen.

### Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten anförde regeringen att principen om att förorenaren betalar är en riktig utgångspunkt för miljö- och klimatpolitiken. Regeringen angav att den fortsätter samordningen av de ekonomiska styrmedlen på klimat- och energiområdet samt att regeringen på kort sikt särskilt kommer att bedöma styrmedlens effektivitet och om de behöver kompletteras. Inom Regeringskansliet pågår vidare ett utvecklingsarbete med syfte att bättre följa upp fördelningseffekter av energi- och koldioxidbeskattningen. Regeringen menade också att ett tydligt ansvar för samordning av analyser, samlad rapportering och av samspelet mellan styrmedel i förhållande till utsläppen är angeläget.

Konjunkturinstitutet har på uppdrag av regeringen tagit fram en årlig miljöekonomisk rapport. Där anges att Konjunkturinstitutet kan bidra till att ge en samlad och tydlig bild av de klimatrelaterade skatterna i kombination med andra styrmedel, under förutsättning att resurser tillförs för forskning och utvecklingsarbete. På regeringens uppdrag har Konjunkturinstitutet även, utifrån nationalekonomisk teori, tagit fram en studie om hur olika styrmedel inom klimat- och energipolitiken interagerar. Naturvårdsverket har i sin rapportering gjort beräkningar för olika utsläppsbanor med utgångspunkt i olika scenarier.



### 4.3 Justitieutskottet (JuU)

- *Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts? (RiR 2010:23)*
- *Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet – ett bättre samarbete ger högre utbyte (RiR 2010:26)*
- *Brottsutsatt Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott (RiR 2011:18)*
- *It-stödet i rättskedjan (RiR 2011:25)*
- *Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet (RiR 2011:27)*

RiR 2010:23	Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2010/11:RRS11
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna, bet. 2010/11:JuU19, rskr. 2010/11:290
Regeringen	Ej slutbehandlad

Riksrevisionen har granskat polisens brottsförebyggande arbete och de förutsättningar som regeringen har gett denna verksamhet. Granskningen visade att ambitionerna med polisens brottsförebyggande verksamhet inte uppnåtts. Polisen har inte planerat, genomfört och följt upp det brottsförebyggande arbetet på avsett sätt. Viktiga förutsättningar såsom kunskaps- och kompetensstöd saknades.

Regeringen rekommenderades att förbättra uppföljningen av polisens brottsförebyggande arbete och överväga hur en ökad kunskap om effektiva brottsförebyggande åtgärder bäst skulle säkerställas. Regeringen borde även överväga ett uppdrag till Brottsförebyggande rådet (Brå) att effektutvärdera flera polisiära brottsförebyggande metoder. Regeringen borde även tydliggöra och säkerställa det brottsförebyggande arbetets del i utarbetandet av en ny polisutbildning.

Rikspolisstyrelsen (RPS) borde förtydliga vad brottsförebyggande arbete är inom polisen och vilka nationella prioriteringar som ska gälla. Vidare bör RPS tydliggöra vilken kompetens som behövs, i vilken mån specialisering och utbildning krävs samt vilken typ av kunskap som det brottsförebyggande arbetet ska bygga på och vilket stöd som behövs. RPS borde även analysera orsakerna till gapet mellan planerad och utförd planlagd brottsförebyggande verksamhet och vidta åtgärder för att minska detta samt se över polisens underrättelsemodell (PUM). Polismyndigheterna borde förbättra dokumentation och uppföljning av arbete och tid för det brottsförebyggande arbetet samt öka utbytet av kunskaper och erfarenheter inom och mellan polismyndigheter. Brottsförebyggande rådet borde i dialog med polisen inventera och ta ställning till vilket behov av kunskapsstöd som finns för polisens brottsförebyggande arbete.

### Efter granskningen

Regeringen gav i regleringsbrev för 2011 Rikspolisstyrelsen och Brottsförebyggande rådet i uppdrag att gemensamt beskriva hur polisens strategiska brottsförebyggande arbete kan utvecklas. I uppdraget ingick att granska polisens metodstöd och behov av analyskompetens. Inom ramen för samverkansöverenskommelser mellan

polismyndigheter och kommuner fick även Brå, efter samråd med RPS, möjlighet att stimulera och utvärdera lokala brottsförebyggande projekt som bedömdes vara särskilt intressanta. Under 2011 utarbetade RPS och Brå en definition av det brottsförebyggande arbetet som kommer att leda till att polisens uppföljningsstruktur behöver förändras. Den nya definitionen prövas nu i praktisk tillämpning. Utvecklingsarbete om planering, genomförande och uppföljning av det problemorienterade arbetssättet pågår i en pilotmyndighet under 2013. En slutrapport för arbetet beräknas till oktober 2014.

RPS genomförde under 2011 en analys av hur de nationella prioriteringarna för det brottsförebyggande arbetet ska förtydligas. Vidare beaktades polismyndigheternas kommunikationscentralers verksamhet och deras förhållande till det brottsförebyggande arbetet. RPS lät också Totalförsvarets forskningsinstitut bedöma Polisens underrättelsemodell vad gäller utformning och krav på dokumentation. Uppdraget redovisades i juli år 2011.

RPS har även initierat ett projekt för att utveckla kriminalunderrättelsetjänsten (KUT) bland annat mot bakgrund av den begränsade användbarheten i kriminalunderrättelsetjänstens underrättelse- och lägesrapporter i det brottsförebyggande arbetet. Riksrevisionens rekommendationer har även tagits omhand i Rikspolisstyrelsens löpande utvecklingsarbete av dokumentationsstödet, PUM-A och PUM-handboken samt inom utbildningar i bland annat kriminalunderrättelsetjänst.

Regeringen uppdrog i december 2012 åt RPS att utveckla polisens grundutbildning och att redovisa behovet av att personer med en annan utbildning än polisutbildning ska få utföra polisiära arbetsuppgifter.

Enligt regleringsbrevet för år 2013 ska Rikspolisstyrelsen redovisa det utvecklingsarbete som bedrivits för att ta fram kunskapsbaserade och effektiva brottsförebyggande arbetsmetoder.

Brå har initierat två effektutvärderingar av brottsförebyggande metoder. Utvärderingarna beräknas bli klara under 2013. Brå har också ett uppdrag från regeringen att utvärdera effekterna av regeringens satsning på 20 000 poliser. I uppdraget ingår att värdera vad satsningen har lett till för resultat inom det brottsförebyggande området.



<b>RiR 2010:26</b>	<b>Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet – ett bättre samarbete ger högre utbyte</b>
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2010/11:RRS14
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna, bet. 2010/11:JuU20, rskr. 2010/11:211
Regeringen	Ej slutbehandlad

Riksrevisionen har granskat statens insatser mot vinning av brottslighet. Granskningen visade att få av de granskade myndigheterna hade fastställt strategier eller riktlinjer för kartläggning av personers ekonomi och för när upplysningar om deras tillgångar skulle eller kunde lämnas till andra myndigheter. Myndigheterna, regeringen och riksdagen saknade en samlad bild över utfallet av statens insatser på området, till följd av stora brister i myndigheternas uppföljning. Regeringens styrning av myndigheterna var inte enhetlig. Bland annat saknade regleringsbrev gemensamma och preciserade återrapporteringskrav om myndigheternas arbete mot vinning av brottslighet. Regeringens mål för Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten om ökad lagföring prioriterades framför insatser mot vinning av brottslighet i åklagarnas dagliga arbete. Dessutom hade regeringen dröjt med att utreda ändringar i sekretesslagstiftningen.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att komplettera målet om ökad lagföring och att utveckla styrningen och uppföljningen av insatser mot vinning av brottslighet. Regeringen borde också se över reglerna om sekretess och utbyte av information även på andra områden än samverkan mot grov organiserad brottslighet. Dessutom borde regeringen överväga behovet av författningsändringar för att tydliggöra åklagarens ansvar för att lämna uppgifter i samband med ansökan om verkställighet av beslut om kvarstad.

Riksrevisionen rekommenderade myndigheterna att utarbeta strategier och riktlinjer för arbetet mot vinning av brottslighet. Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten borde förtydliga riktlinjerna för åklagarnas informationslämnande vid ansökan om verkställighet av kvarstad och då arbeta för att åklagarens ansvar tydliggjordes. Myndigheterna borde förbättra uppföljningen av sina insatser samt höja medarbetarnas kunskapsnivå om lagstiftningens möjligheter, överväga rekrytering av ekonomisk expertis och utnyttja möjligheterna i den befintliga lagstiftningen fullt ut.

## Efter granskningen

Regeringen angav i *Årsredovisning för staten 2011* att den hade vidtagit vissa åtgärder för att komma tillrätta med de problem som redovisades i granskningsrapporten. I regleringsbrev för 2011 hade Tullverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten fått återrapporteringskrav om myndigheternas arbete mot vinning avbrott. Kraven var enhetligt utformade för de sex berörda myndigheterna. Regeringen hade också lämnat uppdrag till de berörda myndigheterna att bilda en gemensam nationell specialistfunktion för brottsutbytesfrågor vid Ekobrottsmyndigheten. Arbetet i funktionen skulle utvärderas senast i maj 2012.

Vid ett möte 2011 med myndigheterna som ingår i specialistfunktionen gavs funktionen i uppdrag att ta fram processbeskrivningar för hur respektive myndighet handlade sina ärenden, att identifiera problem i samarbetet och att ge förslag på konkreta förbättringsåtgärder.

Kronofogdemyndigheten redovisade i årsredovisningen för 2010 insatser för att förbättra återkopplingen till åklagare. Samarbetet behövde också utvecklas bland annat i arbetet med beslut om kvarstad samt rutiner vid betalningssäkringar i relation till Tullverket. I årsredovisningen för 2011 redovisade myndigheten att andelen säkrade belopp i kvarstad var i nivå med andelen säkrat belopp i betalningssäkringar. Samverkan med och återkoppling till Åklagarmyndigheten hade förbättrats.

Ekobrottsmyndigheten omorganiserade 2012 arbetet med brottsutbytesfrågor, bland annat genom att det operativa arbetet flyttades närmare åklagarkamrarna. Avsikten var att hantera brottsutbytesfrågor tidigare i processen. Myndighetens strategiska femårsplan beträffande brottsutbyte hade förändrats och fokuserade på att åklagarna är en del i brottsutbyteskedjan. Direktkontakterna mellan åklagare och Kronofogden hade förbättrats.

Utvärderingen av den myndighetsgemensamma nationella specialistfunktionen visade att samverkan mellan myndigheterna och deras kompetens i brottsutbytesfrågor hade ökat. Det fanns ett fortsatt behov av ett väl utvecklat samarbete.

Regeringen redovisade i budgetpropositionen för 2013 att Åklagarmyndigheten genomfört omfattande utbildningsinsatser inom området och att Ekobrottsmyndighetens ansvar utvidgats till att omfatta hela landet.

<b>RiR 2011:18</b>	<b>Brottsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott</b>
Regeringen	Skr. 2011/12:32
Riksdagen	Bet. 2011/12:JuU7, rskr. 2011/12:129

Riksrevisionen har granskat om systemet av myndigheter och andra aktörer som hanterar ekonomisk kompensation på grund av brott är effektivt och om det överensstämmer med brottsutsatta människors behov. Granskningen omfattade även den styrning som regeringen utövar inom området.

Granskningen visade att regeringen inte styrt myndigheterna tillräckligt och inte redovisat en fullständig bild av verksamheten. Regeringen saknade också en helhetssyn på processen för att hantera ekonomisk kompensation till brottsutsatta. Granskningen visade att de ansvariga myndigheternas hantering av brottsskadestånd inte var effektiv. Processen för att få ut utdömda skadestånd var inte ändamålsenlig och de ansvariga myndigheterna samverkade inte tillräckligt.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utveckla styrningen och uppföljningen av hanteringen av brottsskadestånd och att låta Brottsoffermyndigheten underrätta Kronofogden när utbetalning av brottsskadeersättning verkställdes.

De ansvariga myndigheterna rekommenderades bland annat att utveckla sin administration och uppföljning och utveckla informationen till brottsutsatta. Rikspolisstyrelsen borde säkerställa informationskvaliteten och förberedelserna av skadeståndsanspråken.

### **Efter granskningen**

Regeringen har gett Rikspolisstyrelsen i uppdrag att följa upp och redovisa resultatet av de åtgärder som vidtas under 2012 och 2013 gällande bemötandet av brottsutsatta. Redovisningen ska särskilt fokusera på åtgärder som vidtas i syfte att förbättra informationen till brottsutsatta och öka deras möjlighet att få sina skadeståndskrav tillgodosedda.

Åklagarmyndigheten har i regleringsbrev fått i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att vidareutveckla åklagarnas kompetens i frågor som rör kontakten med brottsutsatta. Dessutom ska Åklagarmyndigheten redovisa vilka åtgärder som

vidtagits för att säkerställa en hög kompetens hos åklagare i frågor som rör brottsutsatta.

Rikspolisstyrelsen har tagit fram en handbok om att informera brottsutsatta och även tagit fram skriftlig information som vänder sig direkt till brottsutsatta, liksom riktlinjer för hela brottsofferarbetet. Åklagarmyndigheten har, i enlighet med Riksrevisionens rekommendation, under 2012 tagit fram en vägledning för hanteringen av skadestånd på grund av brott. Brottsoffermyndigheten och Kronofogden har gemensamt tagit fram en rutin i syfte att underlätta för de brottsutsatta. Rutinen innebär att Brottsoffermyndigheten underrättar Kronofogden när brottsskadeersättning betalats ut.

RiR 2011:25	It-stödet i rättskedjan
Regeringen	Skr. 2011/12:72
Riksdagen	Bet. 2011/12:JuU11, rskr. 2011/12:287

Riksrevisionen har granskat vilka åtgärder regeringen och myndigheterna har vidtagit för att säkerställa att it-stödet bidrar till ett effektivt ärendeflöde i rättskedjan. Granskningen omfattade regeringen, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården.

Granskningen visade att regeringen och myndigheterna, trots vissa tydliga förbättringar och insatser efter 2009, ännu inte hade tillräckliga förutsättningar på plats för utveckling av ett effektivt it-stöd i rättskedjan. De totala kostnaderna för myndigheternas it-verksamheter var betydande och hade ökat. Ett urval av kritiska it-projekt på myndigheterna var försenade och fördyrade. Granskningen visade vidare att myndigheternas registerförfattning inte gav tillräckliga förutsättningar för att utveckla it-stödet i rättskedjan. I arbetet med rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) hade få konkreta resultat om it-baserad informationsöverföring uppnåtts och regeringen hade ingen långsiktig planering för RIF-arbetet efter första etappen. Myndigheterna hade svårigheter att avveckla gamla system, genomföra projekt och långsiktigt planera för olika insatser. Myndigheterna hade inte samverkat tillräckligt för att analysera behov av it-stöd och relaterade risker. Det fanns problem med kompetensförsörjningen i it-verksamheten och med att konsultberoendet var högt. I myndigheternas riskanalyser hade inte risk för brister i intern styrning och kontroll av it-verksamheten tagits med.

Myndigheterna rekommenderades att förbättra sin styrning av it-verksamheten. Regeringen rekommenderades att, avseende RIF-arbetet, överväga möjligheten att

tydligare styra och samordna det fortsatta utvecklingsarbetet. En långsiktig plan för det fortsatta RIF-arbetet borde tas fram samtidigt som informationsförsörjningen i rättskedjans huvudflöde säkerställs och behov av anpassning av registerförfattningar utreds. Regeringen borde även pröva RIF-rådets verksamhetsform och mandat för att åstadkomma samverkan. Regeringen rekommenderades också att förbättra uppföljning av myndigheternas it-verksamhet, ställa krav på ökad samverkan mellan myndigheterna samt säkerställa en fungerande upphandlingssamordning för it-utvecklingsområdet.

### **Efter granskningen**

I sin skrivelse till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i huvudsak med de iakttagna problemen om it-stödet i rättskedjan. Regeringen anförde dock att flera initiativ och åtgärder hade vidtagits sedan 2009 för att förbättra förutsättningarna för rättsväsendets informationsförsörjning. Arbetet med planering och genomförande hade samordnats i en projektorganisation och regeringen avsåg att fatta beslut om den fortsatta inriktningen av utvecklingsarbetet. Regeringen har vidare tillsatt en utredning för att göra en allmän översyn, bland annat av den så kallade registerlagstiftningen.

Vidare aviserade regeringen en utredning om behov av författningsändringar för arbetet med rättsväsendets informationsförsörjning. Mot bakgrund av detta bedömde regeringen att det inte borde ställas krav på ökad samordning och samverkan mellan Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården i frågor som gäller it-stöd. Regeringskansliet bereder även ett förslag till ny lagstiftning för åklagarväsendets personuppgiftsbehandling och en översyn av den rättsliga regleringen av domstolarnas behandling av personuppgifter pågår. I juni 2012 tog Justitiedepartementet initiativ till en organisations- och arbetsprocessanalys av RIF-arbetet vid vissa myndigheter, bland annat Domstolsverket. Uppdraget ska redovisas under våren 2013.

De myndigheter som ingick i granskningen arbetade under 2011 och 2012 med att genomföra översyner av bland annat it-verksamheten samt med att förbättra den strategiska styrningen och kontrollen av it.

<b>RiR 2011:27</b>	<b>Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet</b>
Regeringen	Skr. 2011/12:135
Riksdagen	Bet. 2012/13:JuU2, rskr. 2012/13:28

Riksrevisionen har granskat regeringens och myndigheternas styrning av rättsväsendet perioden 2000-2011 utifrån de iakttagelser om effektivitetsbrister som framkommit i de åtta granskningsrapporterna inom granskningsstrategin *Rättsväsendets samlade effektivitet*. Granskningen omfattade regeringen och Justitiedepartementet samt Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Domstolsverket och tingsrätterna, Kriminalvården samt Brottsförebyggande rådet (Brå) och Brottsoffermyndigheten.

Granskningen visade att regeringen och myndigheterna inte lyckats effektivisera viktiga delar i rättsväsendet och rättskedjan vilket påverkat rättsväsendets möjligheter att uppnå målen om minskad brottslighet och ökad trygghet. Resursbrist hade inte varit ett skäl till bristerna utan dessa berodde på hur resurserna använts i verksamheten och hur rättsväsendet har styrts. Granskningen visade att det saknats viktig kunskap för styrningen av rättsväsendet, att styrningen inte varit långsiktig, samordnad och tydlig och att samverkan inom rättsväsendet behövde stärkas. Kompetensen och kunskapsstödet behövde också användas bättre. Därutöver fanns enligt Riksrevisionen brister i regeringens återrapportering till riksdagen.

Regeringen rekommenderades att göra en processanalys för rättsväsendet och utifrån den ta fram en strategisk och åtgärdsinriktad plan tillsammans med myndighetsledningarna. Gemensamma och sammanhängande mål för rättsväsendet borde formuleras och samverkan inom rättsväsendet stärkas. Regeringen rekommenderades också att göra en samlad analys av kompetensförsörjningen för rättsväsendet och förbättra det samlade kunskapsstödet. Brås roll och användningen av Brå som kunskapscentrum för rättsväsendet borde övervägas. Därutöver borde regeringen i sin återrapportering till riksdagen ge en bättre helhetsbild av utvecklingen inom rättsväsendet. Myndigheterna rekommenderades bland annat att utveckla uppföljningsbara mål och fungerande system för uppföljning, att fortsätta renodlingen av roller och uppgifter, däribland användningen av civila utredare inom Polisen samt utveckling av ledningskompetens.

## Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen instämde regeringen i flera av Riksrevisionens rekommendationer, men hänvisade till pågående eller genomförda åtgärder. Regeringen skrev också att Riksrevisionen i sin granskning av styrningen av rättsväsendet 2000 – 2011 inte gett en rättvisande bild av den komplexa sammansättning av uppgifter som rättsväsendet har att hantera.

Med anledning av en följdmotion till skrivelsen lämnade riksdagen ett tillkännagivande till regeringen om att åtgärder måste vidtas för att komma till rätta med problemet med för få civilanställda inom Polisen. I regleringsbrevet för 2013 fick Rikspolisstyrelsen i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som kan vidtas inom polisorganisationen för att möjliggöra ett ökat antal civilanställda. Brå fick i april 2012 ett regeringsuppdrag att analysera och följa upp regeringens satsning på Polisen och hur Polisen har styrt och använt de senaste årens resurstillskott. Brå ska också analysera utvecklingen av Polisens resultat och bedöma resursökningens betydelse för resultatet. Av regleringsbrev för 2012 och 2013 framgår också att Brå ska utveckla sitt bidrag till att rättsväsendets verksamheter bedrivs kunskapsbaserat.

#### 4.4 Utrikesutskottet (UU)

- *Svenska bidrag till internationella insatser (RiR 2011:14)*



RiR 2011:14	Svenska bidrag till internationella insatser
Regeringen	Skr. 2011/12:18
Riksdagen	Bet. 2011/12:UU13, rskr. 2011/12:144

Riksrevisionen har granskat förutsättningarna för ett samordnat och effektivt resursutnyttjande av svenska bidrag till internationella insatser. Granskningen inriktades främst på regeringens hantering, men inbegrep även myndigheterna Folke Bernadotteakademien, Försvarsmakten, Sida, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Rikspolisstyrelsen.

Granskningen visade att regeringen inte hade konkretiserat övergripande mål och motiv för verksamheten. Det fick till följd att det var otydligt vad svenska bidrag förväntades uppnå och mot vilka kriterier det svenska engagemanget skulle värderas. De totala kostnaderna för verksamheten redovisades inte. Det berodde dels på att flera anslag och anslagsposter användes för de civila insatserna och dels på att regeringen använde särkostnadsmodellen för de militära insatserna. Granskningen visade också att regeringen inte förtydligat vad centrala samverkansbegrepp innebar i praktiken och att det varken fanns någon ändamålsenlig struktur för samverkan eller samsyn kring hur arbetet skulle bedrivas. Därtill styrde regeringen myndigheterna i parallella processer med delvis motstridiga signaler.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att konkretisera mål och motiv för svenska bidrag till internationella insatser och förbättra redovisningen till riksdagen samt att informera riksdagen om totala kostnader för svenska bidrag. Regeringen borde också tydliggöra såväl resurstilldelning som kostnader för det svenska engagemanget. När det gäller de militära bidragen borde regeringen överväga vilken roll särkostnadsmodellen spelar i samband med riksdagsbeslut inför svenskt deltagande i internationella insatser, då modellen endast visar en del av de totala kostnaderna. Regeringen borde också klargöra när och hur samverkan mellan svenska aktörer ska bedrivas, pröva andra samverkansmodeller och pröva Folke Bernadotteakademins uppdrag.

### Efter granskningen

Det har genomförts en rad förändringar i linje med flera av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Regeringen har förbättrat redovisning till riksdagen av bidragens inriktning, omfattning, mål och förväntade resultat och infört en mer ensad styrning och finansiering av myndigheter som bidrar med personal. Regeringen har också aviserat att arbetet med att tydliggöra inriktningen samt roller och ansvar för civil krishantering kommer att fortsätta under 2013. Detta arbete

förväntas bland annat resultera i en särskild skrivelse, förtydliganden vad gäller samverkan mellan berörda myndigheter och en ny instruktion för Folke Bernadotteakademin. När det gäller samordning har regeringen inför 2013 även uttalat att den vill se en tydligare koppling mellan deltagande i krishantering och utvecklingssamarbete. Riksrevisionens iakttagelser om svårigheterna att få fram totala kostnader för militära truppbidrag och förslaget att pröva särkostnadsmodellens ändamålsenlighet har dock inte resulterat i några större förändringar.



## 4.5 Försvarsutskottet (FöU)

- *Den nordiska stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga (RiR 2010:20)*
- *Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten (RiR 2011:13)*
- *Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser (RiR 2011:15)*
- *Besparingar i försvarets materielförsörjning Regeringens genomförandegrupp 2008 (RiR 2012:5)*

RiR 2010:20	Den nordiska stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2010/11:RRS9
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna, bet. 2010/11:FöU4, rskr. 2010/11:233
Regeringen	Slutbehandlad, skr. 2010/11:101

EU har särskilda stridsgrupper i beredskap som ska kunna inleda en insats i krisområden inom tio dagar efter beslut av EU:s ministerråd. Sverige tog ansvar för att organisera och producera en sådan styrka, Nordic Battle Group 2008 (NBGo8). Riksrevisionen har granskat uppbyggnaden av NBG 2008 som stod i beredskap mellan den 1 januari och 30 juni 2008.

Riksrevisionen bedömde att regeringens och Försvarsmaktens arbete med stridsgruppen inte organiserades och styrdes på ett effektivt sätt. Under förbandsuppbyggnaden fanns brister i personalförsörjning, materielförsörjning och samövning. Stridsgruppen hade därför inte tillgång till rätt materiel eller tillräcklig utbildning förrän halva beredskapsperioden förlöpt. Dessutom bedömde Riksrevisionen att förbandet NBGo8 inte var tillräckligt samövat och ifrågasatte därmed om det hade klarat av svårare taktiska uppgifter som krävde att hela bataljonen stred ihop. Vidare konstaterade Riksrevisionen att kostnadskontrollen var otillfredsställande under produktionen av NBGo8. Riksrevisionens bedömning var att återrapporteringen till riksdagen var sen, otydlig och otillräcklig och att riksdagen därmed inte fått en rättvisande bild.

Riksrevisionen lämnade inte några rekommendationer i rapporten men meddelade sin avsikt att granska effekterna av omställningen som NBGo8 medfört genom en uppföljningsgranskning av den andra nordiska stridsgruppen (NBG11). Riksrevisionens granskning *Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battle Group 2011* (RiR 2012:11) publicerades i april 2012. Denna granskning kommer att följas upp i kommande års uppföljningsrapporter från Riksrevisionen.

### Efter granskningen

Regeringen hänvisade i *Årsredovisning för staten 2010* till åtgärder vidtagna av såväl regeringen som Försvarsmakten som är ägnade att stärka den interna styrningen och kontrollen inom Försvarsmakten.

RiR 2011:13	
Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten	
Regeringen	Skr. 2011/12:14
Riksdagen	Bet. 2011/12:FöU3, rskr. 2011/12:157

Riksrevisionen har granskat om regeringen och ansvariga myndigheter styr respektive genomför internationella försvarsmaterielsamarbeten på ett sätt som medför att försvaret får materiel på utsatt tid, till avtalat pris och med avsedd prestanda.

Granskningen visade att internationella materielsamarbeten inte i tillräcklig utsträckning ledde till leverans vid avtalad tid. Förseningarna försämrade tillgången på materiel, vilket fick konsekvenser för Försvarmaktens möjlighet att lösa sina uppgifter. Förseningarna fick också andra, indirekta, konsekvenser som äventyrade ett effektivt resursutnyttjande och försvarets användbarhet och tillgänglighet. Avvikelser från budget och prestanda var inte lika vanliga som förseningar.

Det fanns brister inom myndigheternas riskhantering, ekonomiska analys och uppföljning av leveranssäkerheten. Myndigheterna tog inte vara på de erfarenheter som gjorts i större internationella materielsamarbeten. Samordningen mellan myndigheterna och regeringen var bristfällig och materielredovisningen var inte tillräckligt sammanhållen, systematisk och innehållsrik för att kunna utgöra ett tillräckligt beslutsunderlag för riksdagen.

Riksrevisionen lämnade rekommendationer om åtgärder som borde vidtas för att minska förseningarna i materialprojekten.

Regeringen borde bland annat i större utsträckning prioritera leveranssäkerheten och förbättra materielredovisningen till riksdagen. Försvarmakten och FMV borde bland annat förbättra användningen av livscykelkostnadsanalyser och i större utsträckning följa upp, utvärdera och dra lärdom av de erfarenheter som görs i samband med större internationella materielsamarbeten.

### Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten redovisade regeringen sin egen, Försvarmaktens och Försvarets materielverks (FMV) bedömning av Riksrevisionens rapport och regeringens och myndigheternas åtgärder med anledning av rapporten. Regeringen framhöll ett pågående arbete med att se över och föreslå förbättringar när det gäller regeringens styrning av

materieförsörjningen. Vidare pågick ett arbete med att förbättra materielredovisningen till riksdagen.

Regeringen redovisade i budgetpropositionerna för 2012 och 2013 att tillämpningen av regeringens beslutade principer för materieförsörjningen leder till minskade förseningar. De förseningar som uppstått vid internationella samarbeten handlar om utveckling av materiel. Försvarsmakten ska sträva mot att anskaffa färdig, standardiserad och beprövad materiel, i stället för att på egen hand utveckla denna. Under 2012 skulle särskild vikt läggas vid att korta ledtider och att minska antalet materielprojekt med långa ekonomiska bindningar. Sådana krav framgår också av Försvarsmaktens regleringsbrev för 2011, 2012 och 2013.

Försvarsmakten och FMV avsåg att beakta Riksrevisionens rekommendationer vid utveckling av samordningsavtalet mellan myndigheterna och *Handlingsprogram 2012*. Detta program har slutförts enligt plan och redovisats bland annat i myndighetens årsredovisning för 2012. Av redovisningen framgår att programmet överträffade målsättningen om kostnadsreduceringar.

Ett arbete med att förbättra materielredovisningen till riksdagen pågår. Redan i budgetpropositionen för 2012 hade förbättringar skett. Redovisningen har sedan utvecklats vidare. Regeringen lämnade i budgetpropositionen för 2013 förslag till en investeringsplan för Försvarsmakten 2013 – 2016. De materielprojekt som ingår i denna plan kännetecknas av att de antingen är särskilt viktiga för försvarsförmågan eller kostsamma. Regeringen redovisar också läget för ett antal anskaffningsprojekt som godkänts av riksdagen. Redovisningen omfattar främst materielens roll och syfte samt de planerade leveranstiderna.

<b>RiR 2011:15</b>	<b>Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser</b>
Regeringen	Skr. 2011/12:19
Riksdagen	Bet. 2011/12:FöU2, rskr. 2011/12:131

Riksrevisionen har granskat om Försvarsmakten är en effektiv och ändamålsenlig resurs för samhället i samband med kriser i framtid.

Granskningen visade att det var otydligt i vilken utsträckning Försvarsmaktens resurser kunde komma till nytta i samband med framtida kriser. Osäkerheten innebar dels risk för att det övriga samhället räknade bort Försvarsmakten som stödresurs och dels att det kunde skapas en övertro på Försvarsmaktens möjligheter att ge stöd vid framtida kriser. Vidare visade granskningen att Försvarsmakten inte

prioriterade samverkan med det övriga samhället tillräckligt och att det rådde otydlighet inom Försvarsmakten kring uppgiften att ge stöd till samhället.

Granskningen visade också att regeringen, samtidigt som den poängterat att Försvarsmakten var en viktig resurs, inte varit tillräckligt tydlig med vad uppgiften innebar och vilket ansvar Försvarsmakten hade.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att förtydliga Försvarsmaktens uppgift att lämna stöd till samhället och att följa upp Försvarsmaktens arbete med planer och förberedelser. Vidare borde regeringen säkerställa samverkan mellan Försvarsmakten och övriga samhället.

Försvarsmakten rekommenderades att i sin styrning tydliggöra att hemvärns- och förbandsresurser ska ingå i myndighetens samverkan, att Försvarsmakten bör se över behoven av förberedelser och redogöra för regeringen om detta. Försvarsmakten borde också ge det övriga samhället större insyn i myndighetens möjligheter att bistå och att inkludera samverkan, planering och övning i bedömningen av sin förmåga att bistå samhället.

### **Efter granskningen**

I skrivelsen till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport redovisade regeringen att den hade gett Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i uppdrag att främja samverkan mellan Försvarsmakten och civila aktörer. Försvarsmakten inrättar fyra regionala staber från och med 2013. Ett av syftena var att stärka Försvarsmaktens samverkan med och stöd till andra myndigheter. Dessutom framhöll regeringen att förändringen av Försvarsmaktens personalförsörjning skulle förbättra myndighetens möjligheter att bistå samhället. Regeringen avsåg också följa upp Försvarsmaktens hantering av Riksrevisionens rekommendationer.

Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2012 skulle Försvarsmakten samverka med civila myndigheter för att underlätta utformningen av en rationell samverkansstruktur mellan Försvarsmakten och civila myndigheter inför inrättandet av de fyra regionala staberna. Vidare skulle Försvarsmakten i samband med delårsrapport för 2012 redovisa förslag till hur återrapporteringskraven för Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser kunde förtydligas och även redovisa vilka åtgärder som vidtagits eller planerats med anledning av Riksrevisionens rapport.

I samband med behandlingen av regeringens skrivelse lämnade riksdagen i februari 2012 ett tillkännagivande till regeringen med anledning av en följdmotion till skrivelsen. Tillkännagivandet avsåg tre yrkanden som var identiska med Riksrevisionens rekommendationer till regeringen.



Försvarsmakten redovisade i sin delårsrapport för 2012 förslag på hur återrapporteringskraven för insatser för stöd till samhället vid kriser genom samverkan, planering och övningar kan förtydligas. Vidare redovisades vilka åtgärder myndigheten vidtagit eller avsåg att vidta med anledning av Riksrevisionens rapport. Myndigheten har beslutat att införa fyra militärregioner från och med den första januari 2013, bland annat för att förbättra samverkan vid kriser i samhället. Försvarsmakten har också genomfört möten och seminarier med länsstyrelser för att utveckla samverkan på regional nivå. Försvarsmakten utvecklar också en handbok i samverkan med ett antal civila aktörer.

Enligt regleringsbrevet för 2013 ska Försvarsmakten samverka med övriga myndigheter för att underlätta utformningen av rationell samverkansstruktur avseende krisberedskap och totalförsvaret. Försvarsmakten ska också redovisa genomförda stödinsatser till samhället avseende förmåga och resurser samt relaterade kostnader uppdelade mellan relevanta lagar och förordningar. Försvarsmakten ska även vidareutveckla metoderna för sin återredovisning av planering, uppföljning och övning.

<b>RiR 2012:5</b>	<b>Besparingar i försvarets materielförsörjning Regeringens genomförandegrupp 2008</b>
Regeringen	Skr. 2011/12:173
Riksdagen	Ej färdigbehandlad

Riksrevisionen har granskat besparingar i försvarets materielförsörjning som regeringen beslutade om 2008 och analyserat ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser av besparingarna. Granskningen avsåg också i vilken utsträckning riksdagen informerades om konsekvenserna av besparingarna.

Granskningen visade att besparingarna haft en negativ påverkan på Försvarsmaktens möjligheter att upprätthålla delförmågor som myndigheten bedömt som viktiga för dess operativa förmåga. Regeringens besparingar hade i vissa fall inneburit nya kostnader och bristande hushållning med resurser. I motsats till vad som angavs i regeringens materielförsörjningsstrategi avbröts flera materielprojekt som bestod av direktanskaffningar, för att uppnå besparingarna. Endast en mindre del av de avbrutna eller reducerade projekten bestod av utvecklingsprojekt.

Granskningen visade också att regeringens arbetssätt, att själv ta fram besparingarna, medförde problem med hur ansvar kunde utkrävas i efterhand. Tillvägagångssättet påverkade också möjligheterna till insyn och uppföljning – arbetet med att ta fram besparingarna präglades av bristande dokumentation. Grundläggande krav på

dokumentation hade inte följts, och viktiga styrsignaler hade kommunicerats informellt och inte dokumenterats. Den information som nådde riksdagen om besparingarna och dess fullständiga innebörd var inte heller tillfredsställande.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att säkerställa spårbarhet och uppföljning genom tillfredsställande dokumentation. Regeringen rekommenderades också att se till att konsekvensanalyser görs vid större förändringar i materieförsörjningen och att myndigheternas sakkunskap tillvaratas vid viktiga förändringar i materieförsörjningen. Slutligen rekommenderades regeringen att säkerställa att riksdagen får den information den behöver för att fatta beslut.

### **Efter granskningen**

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten angav regeringen inte några egentliga åtgärder kopplade till Riksrevisionens granskning. Enligt skrivelsen pågår det ett arbete inom Regeringskansliet med att se över och föreslå förbättringar i regeringens styrning av materieförsörjningen och som ett led i detta utvecklades materielredovisningen i budgetpropositionen för 2012. I budgetpropositionen för 2013 återkom regeringen i frågan och angav att den hade utvecklat materielredovisningen ytterligare. Principen för den utvecklade redovisningen utgick från regeringens långsiktiga utveckling av styrning och redovisning inom materielområdet samt de riktlinjer som riksdagen lämnat.



## 4.6 Socialförsäkringsutskottet (SfU)

- *Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – Har möjligheter till effektivisering utnyttjats? (RiR 2010:18)*
- *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten? (RiR 2011:20)*

RiR 2010:18	Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – Har möjligheter till effektivisering utnyttjats?
Riksrevisionens styrelse	Lagd till handlingarna
Riksdagen	-
Regeringen	Ej slutbehandlad

Riksrevisionen har granskat hur informationsutbytet fungerar mellan myndigheter inom transfereringsområdet. Granskningen omfattade informationsutbytet i tre transfereringar som berör Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Migrationsverket och Skatteverket.

Granskningen visade att myndigheterna arbetade med att utveckla elektroniska informationsutbyten. Flera önskvärda informationsutbyten kom dock inte till stånd. Riksrevisionen bedömde att myndigheterna inte utnyttjade alla möjligheter som lag och teknik erbjöd. Regeringen hade varit tydlig i sin ambition att utveckla myndigheternas elektroniska informationsutbyte, men hade inte vidtagit aktiva åtgärder i de fall där utvecklingen stannat av. Riksrevisionen bedömde att den svåröverskådliga strukturen i lagstiftningen och den svenska förvaltningsmodellen utgjorde ett hinder för myndigheternas informationsutbyte.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att bland annat se till att huvudansvaret för respektive informationsutbyte lades på en myndighet, att se över lagstiftningen för att åstadkomma en reglering som underlättade elektroniskt informationsutbyte och att ta initiativ till en ökad samordning mellan myndigheter och kommuner. Myndigheterna borde skapa ett forum där handläggare kan diskutera frågor som rör informationsutbyte, informera regeringen om väsentliga problem samt säkerställa nödvändig kompetens för att bedriva eller beställa utvecklingsprojekt rörande informationsutbyte.

### Efter granskningen

I *Årsredovisning för staten 2011* uppgav regeringen att Arbetsförmedlingen yttrat sig över Riksrevisionens rapport. Med anledning av bland annat de synpunkter Arbetsförmedlingen förde fram tillsatte regeringen en utredning om personuppgiftsbehandlingen inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och tillsynsverksamheten. Utredningens slutbetänkande (SOU 2012:4) bereds för närvarande i Regeringskansliet. Regeringen uppger också att riksdagen på regeringens förslag har beslutat om ändringar i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Med anledning av

dessa åtgärder anser regeringen att de delar av Riksrevisionens rapport som berör Arbetsförmedlingen är slutbehandlade. Vad gäller övriga delar av rapporten hade regeringen för avsikt att bereda dem tillsammans med den slutrapport som Ekonomistyrningsverket lämnade i februari 2012 från det så kallade samverkansuppdraget avseende felaktiga utbetalningar.

I budgetpropositionen för 2013 delade regeringen Riksrevisionens slutsats att myndigheternas handläggning kan effektiviseras, och att servicen till medborgarna kan förbättras samt att risken för felaktiga utbetalningar kan minskas om det elektroniska informationsutbytet ökar. Regeringen hade för avsikt att inom ramen för den löpande resultatstyrningen och uppföljningen säkerställa att detta genomförs.

Regeringen tillsatte under 2011 och 2012 två utredningar med koppling till elektroniskt informationsutbyte. *Informationshanteringsutredningen* (dir. 2011:86) har i uppdrag att se över den så kallade registerlagstiftningen i syfte att skapa rättsliga förutsättningar för en mer effektiv e-förvaltning. Utredningen *Ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen* (dir. 2012:35) har i uppdrag att presentera ett förslag som innebär att uppgifter som lämnas från företagen till statliga myndigheter som regel endast ska behöva lämnas en gång och till ett ställe.

E-delegationen har under hösten 2012 inrättat ett programråd och ett programkontor med syfte att samordna de tjänster som delegationen har tagit fram. CSN har tillsammans med andra statliga myndigheter och Sveriges kommuner och landsting (SKL) genomfört en förstudie om hur informationsförsörjningen mellan statliga myndigheter och kommuner kan effektiviseras när en privatperson ansöker om ekonomiskt bistånd från kommunen. Under 2013 ska de inblandade aktörerna ta fram bastjänster för att kunna hantera informationsutbytet elektroniskt.

I betänkandet *Vägen till effektivare e-förvaltning* (SOU 2011:67) angav E-delegationen att den har låtit en expertgrupp ta fram en juridisk modell som, i avvaktan på informationshanteringsutredningens förslag, ger en praktiskt fungerande online-liknande åtkomst för myndigheter samtidigt som persondataskyddet inte ska kunna åsidosättas.

SKL har tagit fram ett strategidokument, *Strategi för eSamhället*, i syfte att stödja kommuner och landstings utveckling av e-förvaltning. Samtidigt har man även skapat programkontoret *Center för eSamhälle* (CeSam) som har ett samordningsansvar för frågorna mot medlemmar i kommuner och landsting och mot stat, näringsliv och organisationer.

Inom sjukvården har *Center för eHälsa i samverkan* (CeHis) under 2012 arbetat med ett program som kallas *Utökat elektroniskt informationsutbyte*. Målet är att skapa ett enklare och effektivare informationsutbyte mellan Försäkringskassan och vården

samt att bygga en flexibel teknisk infrastruktur som skapar förutsättningar för en gemensam verksamhetsutveckling. En del i projektet handlar om framtagande av elektroniska sjukintyg. Regeringen har i samråd med SKL fattat beslut om att fortsätta arbetet genom att under 2013 driftsätta utvecklade lösningar och genom att CeHis tillsammans med Försäkringskassan ska genomföra fördjupade analyser.

RiR 2011:20	Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?
Regeringen	Skr. 2011/12:30
Riksdagen	Bet. 2011/12:SfU7, rskr. 2011/12:173

Riksrevisionen har granskat statens insatser mot bidragsbrott efter införandet av bidragsbrottslagen 2007. Granskningen visade att det fanns tecken på att arbetet med bidragsbrott blivit mindre effektivt sedan lagen infördes. Bland annat var tiden från misstanke om bidragsbrott till beslut i åtalsfrågan lång och den hade ökat sedan lagen infördes. De långa genomströmningstiderna innebar en risk för att ärenden skulle hinna preskriberas. Många ärenden lades ned på grund av svårigheter att bevisa uppsåt.

Granskningen visade också att regeringens uppskattningar om antalet bidragsbrott, som används som utgångspunkt för arbetet med bidragsbrotten, skilde sig mycket från den andel av de bidragsutbetalande myndigheternas återkravsbelopp som berodde på misstanke om bidragsbrott. Därmed fanns risk för en alltför hög ambitionsnivå i arbetet med bidragsbrott. De berörda myndigheterna hade också fått olika förutsättningar för att tillämpa lagen och därmed att arbeta effektivt med bidragsbrotten.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att se över ambitionsnivån när det gäller bidragsbrott samt se över vilka förutsättningar myndigheterna har för att tillämpa bidragsbrottslagen. Regeringen borde också tydliggöra om asylsökande ska vara skyldiga att anmäla ändrade förhållanden.

Riksrevisionen rekommenderade de bidragsutbetalande myndigheterna att bland annat säkerställa en god kvalitet på polisanmälningar om bidragsbrott och att hantera ärenden löpande för att undvika stora ärendebalanser och preskribering. Pensionsmyndigheten rekommenderades att säkerställa förekomsten av en kontrollverksamhet inom myndigheten så att bidragsbrott utreds och polisanmäls när det behövs.

Riksrevisionen rekommenderade de brottsutredande myndigheterna att förbättra återkopplingen till de bidragsutbetalande myndigheterna. Rikspolisstyrelsen borde

också se till att brottsutredarna har nödvändig kunskap för att kunna utreda bidragsbrott.

### **Efter granskningen**

Regeringen angav i skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningen att arbetet med felaktiga utbetalningar och bidragsbrott påbörjades 2005 och att bidragsbrottslagen endast är en del av det samlade arbetet mot felaktiga utbetalningar.

Enligt skrivelsen avsåg regeringen att införa regler om att asylsökande ska vara skyldiga att anmäla ändrade förhållanden. I sina respektive årsredovisningar för 2011 beskriver Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen att de arbetar med frågan om felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Regeringen tar upp myndigheternas arbete i budgetpropositionen för 2013 och anger att den kommer att följa frågan inom ramen för den uppföljning och styrning som sker av varje myndighet.





## 4.7 Socialutskottet (SoU)

- *Förberedelsearbetet i apoteksreformen (RiR 2010:19)*
- *Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion? (RiR 2010:21)*
- *Underhållsstödet – för barnens bästa? (RiR 2010:22)*
- *Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem? (RiR 2011:17)*
- *Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan? (RiR 2011:19)*
- *Statens försäljningar av apotek (RiR 2012:10)*

RiR 2010:19	Förberedelsearbetet i apoteksreformen
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2010/11:RRS8
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna, bet. 2010/11:SoU14, rskr. 2010/11:235
Regeringen	Ej slutbehandlad

Riksrevisionen har granskat förberedelsearbetet och genomförandet av apoteksreformen. Syftet med granskningen var att granska om arbetet hade skapat goda förutsättningar för att uppfylla riksdagens mål om ökad tillgänglighet till läkemedel, bättre service och ett större tjänsteutbud samt låga läkemedelskostnader.

Granskningen visade på brister i utformningen av viktiga delar av förberedelsearbetet, som riskerade att försvåra uppkomsten av en fungerande apoteksmarknad i enlighet med reformens mål.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till regeringen:

- Regeringen bör säkerställa att Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) förtydligar och offentliggör de principer för lönsamhet som används vid fastställande av handelsmarginalen och hur marginalen ska justeras i framtiden.
- Regeringen bör säkerställa att en analys genomförs av modellen för reglering av apotekens handelsmarginal så att tillgängligheten till apotek inte blir för hög eller för låg i förhållande till konsumentnyttan. Behovet och utformningen av en förutsägbar och kostnadseffektiv lösning i glesbygd bör därvid analyseras.
- Regeringen bör klargöra och reglera Apotekens Service AB:s tillstånds- och tillsynsuppgifter.
- Regeringen bör se till att förutsättningarna för att skapa en effektivare organisation för tillståndsgivning och tillsyn utreds.
- Regeringen bör se över de särskilda begränsningarna i ägardirektivet som hindrar Apoteket AB att effektivisera sin verksamhet.
- Regeringen bör ta ställning till om verksamheten i Apodos och Apoteket Farmaci AB ska avyttras från Apoteket AB.

## Efter granskningen

Regeringen har tillsatt flera utredningar och gett ett antal myndigheter i uppdrag att utreda vissa av de brister som Riksrevisionen har identifierat. Flera av de farhågor som Riksrevisionen har påvisat bekräftas av dessa analyser. Vissa organisationsförändringar har regeringen redan beslutat om, i syfte att effektivisera tillsynsmyndigheternas verksamhet.

För att bland annat tydliggöra offentliga organisationers förvaltningsrättsliga skyldigheter har regeringen föreslagit att Apotekens Service AB ombildas till myndighet. Vad gäller ett tydliggörande av handelsmarginalens fastställande har TLV ännu inte presenterat vad som gäller. Detta medför en osäkerhet för apoteksaktörerna och påverkar deras möjlighet att förutse villkoren på marknaden. Både Tillväxtanalys och TLV har presenterat uppgifter om brist på antalet glesbygdsapotek. För att motverka risken att apotek läggs ned i glesbygd aviserade regeringen i budgetpropositionen för 2013 att en särskild stödordning ska inrättas.

Till följd av att regeringen bedömer att Apoteket AB har ökat sin marknadsmakt sedan omregleringen har regeringen behållit vissa begränsningar i bolagets ägaranvisningar och ska också låta utreda Apoteket AB:s ägande av Apoteket Farmaci AB. Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera omregleringen av apoteksmarknaden utifrån målen med reformen. Uppdraget ska redovisas i juni 2013.

RiR 2010:21	Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion?
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2010/11:RRS10
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna, bet. 2010/11:SoU8, rskr. 2010/11:203, 204
Regeringen	Slutbehandlad (skr. 2011/12:101)

Riksrevisionen har granskat om den ökade inriktningen av svensk alkoholpolitik mot lokalt förebyggande arbete som påbörjades 2001 har varit effektiv i förhållande till de alkoholpolitiska mål som gäller för barn och ungdomar. Granskningen berörde frågor om lokal tillsyn respektive bidrag till kommuner och ideella organisationer.

Granskningen gav få belägg för att statens stöd till lokalt förebyggande arbete har påverkat ungas alkoholkonsumtion. Det var svårt att koppla förebyggande insatser till förändringarna i alkoholkonsumtionen. Vidare hade myndigheterna, kommunerna och de ideella organisationerna hanterat bidragen så, att effekter var svåra att uppnå

och att avläsa. Detsamma gällde myndigheternas och kommunernas hantering av tillsynen.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att i ökad grad styra bidragsgivning och stöd till tillsyn mot det som visat sig ha effekt på ungas tillgång till och efterfrågan på alkohol. Regeringen borde också renodla bidragsgivningen så att de myndigheter som beslutar om bidrag inte överlappar varandra.

Socialstyrelsen och länsstyrelserna borde i sin bidragsgivning prioritera projekt och metoder som visat sig ge effekter. Myndigheterna borde tydligare inrikta uppföljningen mot bidragens resultat och effekter. Länsstyrelserna rekommenderades vidare att koncentrera bidragen till färre, större och mer långsiktiga projekt. Länsstyrelserna och Folkhälsoinstitutet rekommenderades att på olika sätt utveckla sin tillsyn.

### **Efter granskningen**

Kort efter att granskningen publicerades lämnade regeringen propositionen *En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken* (prop. 2010/11:47) till riksdagen. Där presenterades en strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken (ANDT-politiken). Strategin angav mål, inriktning och prioriteringar för samhällets insatser inom ANDT-området under åren 2011 – 2015. Riksdagen antog den samlade strategin i mars 2011. Förutom att skapa en målstruktur var avsikten med strategin att etablera en ändamålsenlig organisation för öppna jämförelser, uppföljning och utvärdering av ANDT-strategins mål. I oktober 2010 gav Regeringskansliet därför en sakkunnig person i uppdrag att kartlägga och föreslå indikatorer som kan ingå i en samlad uppföljning av de långsiktiga målen i strategin samt lämna förslag till baslinjemätning för ANDT-strategin. Socialdepartementet lämnade en första delrapport med förslag i april 2012.

I *Årsredovisning för staten 2010* angav regeringen att utvecklingsmedlen inom ANDT-området i större utsträckning skulle fördelas till ett fåtal prioriterade långsiktiga satsningar och inte till korta projekt. Länsstyrelsernas roll i bidragsgivningen skulle förändras och länsstyrelserna erhöll medel för att förstärka sin tillsyn och sin samordnande roll. Regeringen beslutade även om förändringar i fördelningen av medel till frivilligorganisationer så att Statens folkhälsoinstitut ska fördela både utvecklings- och projektmedel till dessa.

Några av de myndigheter som berördes av granskningen anger att ANDT-strategin har fungerat som ett samlat stöd och en tydligare vägledning inom ANDT-området. Myndigheterna menar även att ansvarsfördelningen inom området har förtydligats genom den nationella strategin. De tillfrågade länsstyrelserna uppger att ett gemensamt utvecklingsarbete har initierats när det gäller samordningen inom

ANDT-området. Syftet är att få till stånd en mer likvärdig och transparent ANDT-funktion vid länsstyrelserna. Länsstyrelserna anger även att de har haft möjlighet att förstärka tillsynsarbetet med stöd från Statens folkhälsoinstitut samt i ett länsstyrelsegemensamt utvecklingsarbete med syfte att åstadkomma en likvärdig tillsyn inom alkohol- och tobaksområdet. Statens folkhälsoinstitut har regeringens uppdrag att fördela medel till utvecklingsprojekt inom områdena alkohol, narkotika, dopning och tobak (ANDT). De tillfrågade länsstyrelserna anger att de inte längre fördelar medel på samma sätt som tidigare inom ANDT-området.

RiR 2010:22	Underhållsstödet – för barnens bästa?
Riksrevisionens styrelse	Lagd till handlingarna
Riksdagen	-
Regeringen	Ej slutbehandlad

Riksrevisionen har granskat om underhållsstödet är ett bra verktyg för att nå målen i den ekonomiska familjepolitiken och om regeringen tillsammans med Försäkringskassan åstadkommit en effektiv hantering av underhållsstödet.

Granskningen visade att många barn gick miste om underhåll eftersom föräldrarna reglerade underhållet via Försäkringskassan istället för att beräkna ett underhållsbidrag enligt föräldrabalkens normer. Försäkringskassan användes som betalningsförmedlare och enligt myndighetens beräkningar skulle 78 miljoner kronor kunna sparas i administration om föräldrarna löste underhållet på egen hand. Försäkringskassans informationsinsatser var otillräckliga, det fanns problem med administrationen av ärendeslaget och det fanns ingen statlig aktör som kunde hjälpa föräldrar med att beräkna underhållet enligt föräldrabalkens regler. Underhållsstödets juridiska form kunde även ge negativa konsekvenser. Exempelvis riskerade skuldsatta föräldrar att hamna i en svår ekonomisk situation om de inte kunde betala tillbaka obetalda återbetalningsbelopp till Försäkringskassan. Myndigheten hade även svårt att driva in obetalt underhåll från vissa länder utanför Norden. Underhållsstöd vid växelvis boende skapade vidare onödigt merarbete för både föräldrar och Försäkringskassan.

Regeringen rekommenderades att ge den då pågående utredningen om ekonomi och föräldrasamarbete vid särlevnad ett tilläggsdirektiv i syfte att utreda möjligheterna att låta föräldrabalkens regler ligga till grund för underhåll till barn. Underhållsstöd vid växelvis boende borde vidare hanteras genom bostadsbidraget.

Försäkringskassan rekommenderades att fastställa och besluta om resursbehovet för handläggningen av ärendeslaget underhållsstöd. Myndigheten borde också överväga att komplettera det interna målet om handläggningstider med mål om maximal handläggningstid för varje enskilt ärende.

### **Efter granskningen**

Regeringen lämnade i januari 2011 ett tilläggsdirektiv till den pågående utredningen om ekonomi och föräldrasamarbete vid särlevnad. I betänkandet från juni 2011 föreslogs att en instans borde inrättas med uppgiften att bistå separerade föräldrar med råd och stöd för att komma överens om avtal om underhållsbidrag, i stället för att reglera underhåll via underhållsstödet. Underhållsstödssystemet föreslogs också förändras och ersättas med förskottsbidrag som baseras på föräldrarnas civilrättsliga avtal om underhållsbidrag. Förslag lämnades även om växelvis bidrag inom bostadsbidraget, för barn som bor växelvis i ett hushåll. Förslagen är under beredning i Socialdepartementet.

I september 2012 tillsattes en intern utredning av Social-, Justitie- och Finansdepartementet. En primär uppgift för utredningen är att undersöka och föreslå åtgärder för att föräldrar ska få bättre stöd för att i större utsträckning själva reglera underhållet genom föräldrabalkens regler. Arbetet beräknas pågå till maj 2013.

Att underhållsstödets juridiska form kan ge negativa konsekvenser för underhållsskyldiga föräldrar analyseras till viss del inom den pågående utredningen om överskuldssättning som beräknas avsluta sitt arbete senast i oktober 2013. Regeringen har även gjort en förordningsförändring med syftet att svenska avtal om underhållsbidrag i högre utsträckning ska kunna verkställas enligt EU:s underhållsförordning. Vidare ger förändringen Försäkringskassan större möjligheter att driva in obetalt underhåll inom EU (utom i Danmark).

Försäkringskassan har i enlighet med förmånsslagets processbeskrivning, beslutat hur stort resursbehovet är för handläggning av underhållsstödet. I myndighetens serviceåtagande anges även en maximal handläggningstid för underhållsstödsärenden.

RiR 2011:17	Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?
Regeringen	Skr.2011/12:23
Riksdagen	Bet. 2011/12:SoU6, rskr. 2011/12:123

Riksrevisionen har granskat om offentliga aktörers samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning kan göras mer effektiv inom ramen för de medel som satsas på området.

Granskningen visade att mångfalden av huvudmän och aktörer försvårade samverkan. Det saknades också aktuell och heltäckande information om tillgängliga stöd och ansvariga huvudmän. De hittills genomförda åtgärderna för att komma till rätta med samordningsproblemen hade haft begränsad effekt. Föräldrar till barn och unga med funktionsnedsättning fick därmed själva bära ett tungt samordningsansvar. Detta kunde bidra till att de i större utsträckning än andra föräldrar var sjukskrivna och hade svårare att hävda sig på arbetsmarknaden.

Granskningen visade också att det gjordes olika bedömningar av likvärdiga fall vid beslut om stöd. Begreppet normalt föräldraansvar, som handläggare hänvisade till i samband med bedömningar av rätt till stöd, tolkades på olika sätt av olika aktörer och vägledning eller beslutsstöd saknades.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att starta försöksverksamhet med samordnare. Socialstyrelsen borde få i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter och aktörer ta fram och uppdatera en nationell guide med information om stöd samt i samarbete med Försäkringskassan ta fram en vägledning som ska tjäna som diskussionsunderlag och beslutsstöd för hur begreppet *normalt föräldraansvar* ska användas i bedömningarna av rätt till stöd och insatser.

Socialstyrelsen rekommenderades att inom ramen för sin tillsyn granska att avtal mellan offentliga huvudmän och privata aktörer innehåller villkor om samverkan.

### Efter granskningen

Enligt skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningen avsåg regeringen att påbörja ett internt arbete med syftet att fördjupa analysen av stöd och samordning av insatser till barn och unga med funktionsnedsättning. Regeringen avsåg att göra en bedömning av hur stödet fungerar i dag och om det finns regionala och lokala skillnader i stödets tillgänglighet, omfattning, kvalitet och samordning. Man skulle



även belysa tillämpningen av regelverket samt göra en bedömning av enhetlighet och säkerhet i tillämpningen av gällande regler. Regeringen avsåg att redovisa resultatet i en departementspromemoria. Redovisningen har ännu inte gjorts. Regeringen avsåg också att ge Socialstyrelsen, Barnombudsmannen och Ungdomsstyrelsen i uppdrag i frågan.

Socialstyrelsen har sedermera fått i uppdrag att genomföra en förstudie om hur information om samhällets stöd till barn och unga med funktionsnedsättning på bästa sätt görs tillgänglig för målgruppen. Uppdraget avrapporterades till Socialdepartementet i januari 2013. Vidare har Barnombudsmannen fått i uppdrag att ta fram en genomförandeplan för att på ett metodiskt sätt kunna inhämta åsikter och erfarenheter från barn och unga med funktionsnedsättning. Uppdraget ska redovisas till Socialdepartementet i januari 2013.

Ungdomsstyrelsen fick i uppdrag att under 2012 genomföra en tematisk analys av levnadsvillkoren för unga med funktionsnedsättning, när det gäller bland annat utbildning, fritidsverksamhet, föreningsliv och arbetsmarknad. Ungdomsstyrelsen arbete har resulterat i en rapport.

Förutom de uppdrag som aviserades i skrivelsen har regeringen också gett ett uppdrag till Socialstyrelsen att föreslå en försöksverksamhet med samordnare för barn och unga med funktionsnedsättning. Regeringen avser att starta en försöksverksamhet med utgångspunkt i Socialstyrelsen förslag.

Socialstyrelsen har tagit fram en handbok med rättstillämpningar vid handläggning och utförande av LSS-insatser när det gäller stöd till barn och unga med funktionsnedsättning.

<b>RiR 2011:19</b>	<b>Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?</b>
Regeringen	Skr. 2011/12:34
Riksdagen	Bet. 2011/12:SoU7, rskr. 2011/12:130

Riksrevisionen har granskat om de statliga insatserna effektivt har bidragit till målet att behörig vårdpersonal ska ha tillgång till rätt patientinformation vid rätt tillfälle genom elektronisk direktåtkomst.

Granskningen visade att vårdpersonalens tillgång till elektronisk patientinformation hos andra vårdgivare var begränsad. Patientdatalagen gav förutsättningar men var svår att tillämpa i praktiken. Frågor om samtycke för utbyte av patientinformation om

beslutsoförmögna reglerades inte i lagen. Organiseringen av vården fick konsekvenser för åtkomsten av patientinformation eftersom lagen ställde hårdare krav vid informationsutbyte mellan vårdgivare än inom en vårdgivare.

Granskningen visade också att det inte var möjligt att utbyta information mellan landstingens hälso- och sjukvård och den kommunala omsorgen och att arbetet med att se över behovet av informationsutbyte däremellan hade kommit igång sent. Det fanns också problem rörande tillsynen av patienters integritet.

Granskningen visade att den valda samverkansformen mellan statliga och kommunala aktörer i Socialstyrelsens nationella projekt inom ramen för den nationella it-strategin gjorde det svårt att driva arbetet eftersom ingen aktör hade det övergripande ansvaret.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att överväga förändringar i patientdatalagen samt att utreda och lämna förslag på hur effektivt utbyte av patientinformation mellan omsorg och hälso- och sjukvård kunde säkerställas. Regeringen borde också rapportera hittills uppnådda resultat inom it-strategin till riksdagen och analysera konsekvenserna av det ökade antalet privata vårdgivare för tillgången till rätt information vid rätt tillfälle.

Socialstyrelsen och Datainspektionen rekommenderades att utarbeta bättre föreskrifter och riktlinjer om tillämpningen av patientdatalagen samt att samarbeta i tillsynen av informationshantering och informationssäkerhet inom hälso- och sjukvården.

### **Efter granskningen**

Innan Riksrevisionens granskning publicerades gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur patientens ställning inom, och inflytande över, hälso- och sjukvården kan stärkas. Efter granskningens publicering tillsatte regeringen en särskild utredare för att se över relevant lagstiftning i syfte att utreda hur ett effektivt utbyte av information mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården kan säkerställas. Regeringen tillsatte också en utredare som ska utreda och lämna förslag när det gäller beslutsoförmögna personers ställning inom bland annat hälso- och sjukvården.

Socialstyrelsen har getts i uppdrag att tydliggöra rättsläget kring informationsutbyte inom äldreomsorgen, arbeta med den nationella informationsstrukturen och det nationella fackspråket, arbeta med dokumentation inom hälso- och sjukvård och socialtjänst samt ansvara för den samlade uppföljningen av överenskommelsen *Patientsäkerhetssatsningen*. Statskontoret har fått i uppdrag att följa upp och utvärdera överenskommelsen mellan staten och SKL om stöd till en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänstområdet.

Regeringen har under 2011 satsat medel till stöd för behörighetshandling och säkerhet i informationsutbytet mellan kommuner, landsting, privata utförare och brukare, och slutit en överenskommelse med SKL om regionala utvecklingsledare som ska bidra till erfarenhetsutbyte och samarbete mellan kommuner och landsting när det gäller informationshandling.

Datainspektionen och Socialstyrelsen har diskuterat samverkan och gränsdragning mellan myndigheternas ansvarsområden när det gäller området hälso- och sjukvård samt diskuterat ändringar i Socialstyrelsens tillämpningsföreskrifter till patientdatalagen. Datainspektionen har deltagit i flera nätverksmöten hos SKL för att diskutera tillämpning av patientdatalagen.

<b>RiR 2012:10</b>	
<b>Statens försäljningar av apotek</b>	
Regeringen	Skr. 2012/13:33
Riksdagen	Bet. 2012/13:SoU9, rskr. 2012/13:160

Riksrevisionen har granskat om regeringen utformat och genomfört försäljningarna av apotek i enlighet med riksdagens intentioner och om de redovisats på ett transparent och ändamålsenligt sätt. Försäljningarna skulle, enligt riksdagens beslut, ske affärsmässigt samtidigt som konsumenterna skulle få ökad tillgänglighet till läkemedel, bättre service, ett bättre tjänsteutbud samt låga läkemedelskostnader.

Granskningen visade att regeringen inte hade analyserat i vilka avseenden och inom vilka områden det fanns risker för att marknaden inte skulle kunna leverera det önskvärda resultatet. Villkoren för försäljningen hade inte preciserats i tid för marknaden. Detta påverkade förutsättningarna för intresset på marknaden under försäljningsprocessen.

Granskningen visade vidare att det fanns brister i regeringens styrning av Apoteket AB som störde försäljningsprocessen och att ledningen för Apoteksgruppen i Sverige Holding AB hade ett informationsövertag på marknaden.

Granskningen visade också att rapporteringen till riksdagen inte hade varit ändamålsenlig då den var knapphändig och otydlig.

Regeringen rekommenderades att göra mer omfattande redovisningar av försäljningarna, att kartlägga statens andel av apoteksmarknaden och att överväga att eliminera informationsasymmetrier på apoteksmarknaden. Regeringen borde också utreda verksamheten i Apoteksgruppen i Sverige Holding AB i förhållande till riksdagens mål.

### Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten delade regeringen inte Riksrevisionens bedömningar vare sig ur ett helhetsperspektiv eller avseende centrala delar. Regeringen anförde redan tidigare genomförda åtgärder, vilka Riksrevisionen beaktat i granskningen, och avsåg inte att vidta några ytterligare.

I ett delbetänkande från Läkemedels- och apoteksutredningen (SOU 2012:75) hösten 2012 redovisar utredningen att apotekskunder upplever försämringar i apotekens leveranser av läkemedel. Utredningen bedömer att de upplevda försämringarna motiverar förslag om såväl tydligare reglering som förstärkta incitament för att förbättra tillhandahållandet av läkemedel på apotek för kunderna. Detta kan kopplas till Riksrevisionens iakttagelse att regeringen inte gjort någon riskanalys av inom vilka områden det fanns risk för att marknaden inte skulle kunna leverera det önskvärda resultatet när det gäller bland annat ökad tillgång till läkemedel. Riksrevisionen menade att regeringen utifrån en sådan analys kunde ha övervägt och undersökt olika åtgärder i förhållande till marknadsaktörerna som kunde motverka dessa risker och främja måluppfyllelsen.



## 4.8 Kulturutskottet (KrU)

- *Statens stöd till studieförbunden (RiR 2011:12)*

RiR 2011:12	Statens stöd till studieförbunden
Regeringen	Skr. 2011/12:6
Riksdagen	Bet. 2011/12:KrU2, rskr. 2011/12:132

Riksrevisionen har granskat om statens stöd till studieförbunden uppfyller riksdagens intentioner. Granskningen inriktades mot Folkbildningsrådets fördelning av statsbidraget, regeringens och Folkbildningsrådets uppföljning och utvärdering samt kontrollen av att statsbidraget går till avsett ändamål.

Granskningen visade att fördelningssystemet för det statliga stödet till studieförbunden inte hade tillförts de kvalitativa kriterier som riksdagen hade beslutat om. Detta innebar att fördelningssystemet främst styrde mot kvantitet och inte mot statens syften och prioriterade verksamhetsområden. Granskningen visade också att uppföljningen och utvärderingen inte i tillräcklig utsträckning belyste hur statens syften med statsbidraget uppfylldes och att kontrollen inte genomfördes effektivt då den inte förgicks av risk- och väsentlighetsanalyser och endast skedde i form av internkontroll.

Riksrevisionen rekommenderade Folkbildningsrådet att fördela statsbidraget så att det styrde studieförbundens folkbildningsverksamhet mot statens syften och prioriterade verksamhetsområden. Folkbildningsrådet rekommenderades också att kontrollera statsbidragets användning utifrån risk- och väsentlighetsanalyser.

Regeringen rekommenderades att ställa tydligare krav på Folkbildningsrådets myndighetsutövning, ge Folkbildningsrådet ett tydligare uppdrag att följa upp statsbidraget utifrån de statliga intentionerna och säkerställa att relevanta utvärderingar gjordes.

### Efter granskningen

Regeringen tillsatte en särskild utredare att utvärdera det statliga stödet till folkbildningen i oktober 2011. I direktiven för utvärderingen angavs att det bland annat ingår i uppdraget att analysera i vilken grad syftena med statsbidraget uppnåtts, göra en översyn av syftena och föreslå en ny modell för utvärderingen av verksamheten.

Utredaren presenterade sina resultat i oktober 2012 i betänkandet *Folkbildningens samhällsvärden – en ny modell för statlig utvärdering* (SOU 2012:72). Två myndigheter, Myndigheten för kulturanalys och Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) ska enligt förslaget få uppdrag att utvärdera folkbildningen. Utredaren föreslog också att Folkbildningsrådet får ett förstärkt

uppföljningsansvar. Utredaren pekade även på behovet av reformer av fördelningen av statsbidraget. Utredningen presenterade dock inget förslag om hur en sådan fördelning ska gå till.

I regeringens riktlinjer till Folkbildningsrådet för 2012 infördes att Folkbildningsrådet ska kartlägga och redovisa vilka former av risk- och väsentlighetsanalys som har använts av folkhögskolor och studieförbund vid kontroll av användningen av statsbidraget. Kraven på hur Folkbildningsrådet ska redovisa arbetet med utvecklingen av den interna kontrollen av bidragshanteringen har också skärpts. I 2013 års riktlinjer har vissa återrapporteringskrav tagits bort. Förändringarna beror på en anpassning av uppföljningen till de förslag som den särskilde utredaren har presenterat.

Folkbildningsrådet har genomfört en rad olika åtgärder för att säkerställa att studieförbunden arbetar med risk- och väsentlighetsanalyser i kontrollen av studieförbundens verksamhet. Frågan har fått stort utrymme på konferenser och vid besök hos studieförbundens nationella och lokala avdelningar.

Folkbildningsrådets medlemsorganisationer har tillsatt en utredning med uppdrag att ta fram förslag på hur Folkbildningsrådets myndighetsutövande roll kan stärkas.

På regeringens begäran kommer Folkbildningsrådet 2013 att redovisa vilka former av risk- och väsentlighetsanalys som har använts av folkhögskolor och studieförbund vid kontroll av statsbidragets användning samt hur rådet har utvecklat den interna kontrollen.





## 4.9 Utbildningsutskottet (Ubu)

- *Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor (RiR 2011:2)*
- *Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor (RiR 2011:3)*
- *Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva? (RiR 2011:16)*
- *Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning (RiR 2011:21)*
- *Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan (RiR 2011:23)*
- *Svensk klimatforskning – vad kostar den och vad har den gett? (RiR 2012:2)*
- *Att styra självständiga lärosäten (RiR 2012:4)*

<b>RiR 2011:2</b>	<b>Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor</b>
Regeringen	Skr. 2010/11:136
Riksdagen	Bet. 2011/12:UbU4, rskr. 2011/12:20

Riksrevisionen har granskat om universitet och högskolor använder tillgängliga resurser på ett effektivt sätt eller om det finns en potential att öka effektiviteten i resursanvändningen.

Granskningen visade att lärosätena hade en hög effektivitet men att det fanns en förbättringspotential. När de 30 lärosätena jämfördes med varandra framstod ungefär hälften av dem som fullt effektiva. Det fanns därmed en potential för ett effektivare resursutnyttjande vid de övriga lärosätena. Förbättringspotentialen var dock inte jämnt fördelad. Ett flertal lärosäten låg relativt nära ett effektivt resursutnyttjande, medan det för andra lärosäten fanns en relativt stor förbättringspotential.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att ge Högskoleverket, Statistiska centralbyrån och Vetenskapsrådet i uppdrag att i samråd utveckla metoder för mätningar av effektivitets- och produktivitetens utvecklingen inom högskolesektorn och genomföra dessa. Vidare rekommenderades lärosätena att initiera ett internt utvecklingsarbete med syfte att främja ett effektivare utnyttjande av resurser.

### **Efter granskningen**

I skrivelsen med anledning av granskningen angav regeringen att den har ett behov av en samlad bild av effektiviteten i högskoleverksamheten som en del i sitt beslutsunderlag. Regeringen avsåg att förtydliga Högskoleverkets uppdrag att följa universitetens och högskolornas resursutnyttjande i syfte att bistå regeringen med ett sådant underlag.

Regeringen avsåg också att ge Högskoleverket i uppdrag att utveckla metoder för att mäta effektivitets- och produktivitetens utveckling. Högskoleverket skulle utföra uppdraget i samverkan med Verket för innovationssystem för att också omfatta metodutveckling när det gäller effektivitet och produktivitet i lärosätenas uppgift att samverka med det omgivande samhället och verka för att högskolans forskningsresultat kommer till nytta. Uppdraget skulle genomföras i samverkan med universitet och högskolor och andra berörda myndigheter. I uppdraget ingick att översiktligt kartlägga arbetet med att öka högskolesektorns effektivitet i andra länder. Uppdraget meddelades i Högskoleverkets regleringsbrev för 2012.

I och med att Högskoleverket lades ner den 31 december 2012 övergick uppdraget om att följa lärosätenas resursutnyttjande till den nybildade myndigheten Universitetskanslerämbetet. Enligt regleringsbrevet för 2013 ska ämbetet granska hur effektivt verksamheten bedrivs vid universitet och högskolor och utveckla ändamålsenliga metoder för att mäta effektivitets- och produktivitetsutvecklingen i högskoleverksamheten. Hittills har inga resultat av arbetet publicerats. Universitetskanslerämbetet avser dock att redovisa resultat av arbetet på myndighetens webbplats.

<b>RiR 2011:3</b>	<b>Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor</b>
Regeringen	Skr. 2010/11:137
Riksdagen	Bet. 2011/12:UbU5, rskr. 2011/12:26

Riksrevisionen har granskat den kraftiga ökningen av oförbrukade forskningsbidrag hos lärosätena under perioden 2004–2009. I granskningens undersöktes om lärosätena hade säkerställt kapacitet att ta emot externa forskningsmedel och garanterat att medlen användes som planerat. Riksrevisionen granskade också om regeringen följt upp och säkerställt att de externa forskningsmedlen kommit i bruk som planerat.

Granskningen visade att ökningen av oförbrukade bidrag inte endast hängde samman med att tillgången på bidrag hade ökat. Ambitioner att koncentrera forskningsbidrag till färre forskare och starka forskningsmiljöer samt att prioritera resurser till särskilda forskningsområden hade också betydelse för att bidragen inte utnyttjades som planerat.

För lärosätena fanns incitament att spara medel för att lättare kunna hantera fluktuationer i bidrag från externa finansörer och i tillströmningen av studenter inom grundutbildningen. Forskare vars anställning var beroende av externa forskningsbidrag hade också incitament att spara på bidragen.

Regeringens, forskningsrådets och lärosätenas uppföljning av den externt finansierade forskningen i högskolan var bristfällig. Regeringen hade inte under den granskade perioden vidtagit tillräckliga åtgärder för att motverka den kraftiga ökningen av oförbrukade bidrag för forskning i högskolan.

Regeringen rekommenderades att se till att lärosätenas redovisning av årligen inbetalade forskningsbidrag var transparent. Forskningsråden borde uppdras att

utveckla formerna för utbetalning av forskningsbidrag. Forskningsråden borde ges i uppdrag att förbättra återrapporteringen av användningen av beviljade externa bidrag.

Lärosätena borde använda budget- och planeringsverktyg som möjliggjorde regelbunden och systematisk uppföljning av externa forskningsbidrag. De borde också skapa anställningsformer och arbetsplanering för undervisande och forskande personal så att tid frigjordes för forskning i enlighet med kontrakten med finansierarna.

### **Efter granskningen**

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten avsåg regeringen att ge lärosätena i uppdrag att utveckla universitetens och högskolornas redovisning av bidragsmedel. Några sådana uppdrag har inte lämnats vare sig i regleringsbrev eller i annan ordning. Däremot ska universitet och högskolor i budgetunderlaget för 2013 prognosticera utvecklingen av oförbrukade bidrag.

Regeringen gav i regleringsbrevet för 2012 Vetenskapsrådet i uppdrag att i samverkan med Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Verket för innovationssystem samt universitet och högskolor utveckla rutinerna för utbetalning av forskningsstöd, så att de bättre anpassas till lärosätenas planeringar. Detta uppdrag finns kvar i regleringsbrevet för 2013 och ska avrapporteras i Vetenskapsrådets årsredovisning.

Enligt Vetenskapsrådets regleringsbrev för 2012 och 2013 ska rådet verka för att öka långsiktigheten och förbättra förutsättningarna för forskning genom att stöd till forskare genomsnittligt utvecklas mot högre bidragsbelopp och längre stödperioder.

Några lärosäten har börjat arbeta med frågan om oförbrukade forskningsbidrag genom att inrätta system för att bättre kunna följa och redovisa de externa bidragen eller genom egna utredningar av vad de oförbrukade bidragen beror på.

Regeringen konstaterar i den forsknings- och innovationspolitiska propositionen (2012/13:30) att det är viktigt att forskningsfinansierare samt universitet och högskolor upprättar rutiner och rapporteringssystem som ger förutsättningar för att forskningsbidragen utnyttjas effektivt. Regeringen aviserade i propositionen sin avsikt att noga följa utvecklingen av de oförbrukade forskningsbidragen.

<b>RiR 2011:16</b>	<b>Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?</b>
Regeringen	Skr. 2011/12:9
Riksdagen	Bet. 2011/12:UbU6, rskr. 2011/12:50

Riksrevisionen har granskat statliga insatser inom utbildningsområdet som syftar till att tillvarata kompetensen hos akademiker med utländsk utbildning. Granskningen omfattade regeringen, Höskoleverket, Socialstyrelsen, länsstyrelserna samt universitet och högskolor.

Granskningen visade att det nuvarande systemet som involverar ett antal myndigheter kunde göras mer ändamålsenligt och effektivt. Det fanns behov av tidigare och tydligare information. Det tog generellt lång tid att få utländska högskoleutbildningar bedömda som grund för utlåtanden, lärarbehörighetsbevis respektive legitimation.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att samordna myndigheternas insatser och följa upp länsstyrelsernas ansvar för att samordna den målgruppsanpassade undervisningen i svenska i kommunerna. Dessutom borde berörda myndigheter samordna sin information så att den tydligt och tidigt når akademiker med utländsk utbildning.

### Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten angav regeringen att den skulle överväga behovet av nya eller förändrade insatser för akademiker med utländsk utbildning i arbetet med den samlade strategi för integrationspolitiken som skulle presenteras i samband med budgetpropositionen för 2013. Regeringen presenterade dock detta i propositionen *Utvidgad målgrupp för samhällsorientering samt ett kunskapsunderlag och en analys om integrationens tillstånd och utveckling* (prop. 2012/13:63) i december 2012. Regeringen avsåg också att ge Socialstyrelsen i uppdrag att i samverkan med berörda universitet och högskolor samt Höskoleverket vidareutveckla och precisera arbetsformen för bedömning av legitimation för hälso- och sjukvårdspersonal utbildad utanför EU/EES/Schweiz-området

Socialdepartementet gav med anledning av granskningen 2012 en utredare i uppdrag att klargöra ansvarsförhållanden och förtydliga processen för att förkorta och förbättra vägen till svensk legitimation för läkare utbildade utanför EU/EES. Utredaren överlämnade sin rapport i februari 2013.

Regeringen avsåg också att se över frågan om myndigheter som bedömer utländska högskoleutbildningar bör ställa krav på uppehålls- och arbetstillstånd. Regeringen övervägde hur samordning av målgruppsanpassad svenskundervisning bäst kan stärkas och vilken roll länsstyrelserna ska ha. Regeringen avsåg att fortsätta den långsiktiga satsningen på kompletterande högskoleutbildningar för nuvarande yrkesgrupper.

I juni 2011 gjorde regeringen ett tillägg till återrapporteringskraven i högskolornas regleringsbrev för 2011. Syftet var att få bättre kännedom om utfallet av de kompletterande högskoleutbildningarna för akademiker med utländsk utbildning och lärosätenas nedlagda kostnader för utbildningarna.

Den nationella ledningsgruppen för ULV-projektet (kompletterande högskoleutbildning för personer med utländsk lärarutbildning) vid Stockholms universitet skulle intensivifiera arbetet med informationsfrågorna till akademiker med utländsk utbildning under hösten 2011. Socialstyrelsen skulle inleda ett arbete med att utfärda föreskrifter om krav för utfärdande av legitimation för personer med utbildning från länder utanför EU/EES. Myndigheten genomförde under våren 2011 också en översyn av myndighetens webbplats i syfte att förtydliga informationen för denna målgrupp. En dialog mellan Socialstyrelsen, Högskoleverket och högskolor har inletts för att lägga grunden till ett långsiktigt samarbete om bland annat informationsfrågor.

Högskoleverket fick i regleringsbrevet för 2012 i uppdrag att genomföra en kartläggning och analys av olika former av kompletterande högskoleutbildningar för utländska akademiker. Verket skulle också redovisa i vilken omfattning de som har genomgått dessa utbildningar har fått ett arbete som är relevant för utbildningen alternativt fortsatt med studier. Uppdraget redovisades i april 2012. Högskoleverket har därutöver tillfrågat ett urval personer om hur de ser på det utlåtande som de har fått från verket om avslutade utländska högskoleutbildningar.

<b>RiR 2011:21</b>		<b>Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning</b>	
Regeringen		Skr. 2011/12:36	
Riksdagen		Bet. 2011/12:UbU8, rskr. 2011/12:152	

Riksrevisionen har granskat hur basanslaget för forskning och forskarutbildning används vid universitet och högskolor.

Granskningen visade att det fanns flera faktorer som innebar risk för att basanslaget inte kunde användas enligt riksdagens intentioner om självständigt agerande och strategiska beslut om långsiktiga inriktningar och prioriteringar om forskning och forskarutbildning. Det rörde sig bland annat om att bristande underlag om verksamheten begränsade lärosätenas möjlighet att dimensionera forskarutbildning och bedöma finansiella risker. Avsaknad av information om basanslagets användning innebar att regeringen saknade kunskap för att styra och följa upp i förhållande till riksdagens intentioner.

Granskningen visade också att vissa högskolor hade svårt att få basanslaget att räcka till mer än samfinansiering och delar av forskarutbildningen. Indikationer fanns även på att en stor andel av framtida resurser var intecknade i form av löften om forskningstid finansierad med anslag till bidragsfinansierade projekt.

Riksrevisionen rekommenderade lärosätena att utveckla sin redovisning för att få bättre underlag för att bedöma risker samt prioritera och följa upp basanslagets användning. Regeringen rekommenderades att utveckla formerna för finansiering av forskning och forskarutbildning, för att ge att varje universitet och högskola förutsättningar att fatta långsiktiga beslut om sin forskning och värna sin integritet gentemot sina samarbetspartner. Regeringen rekommenderades även att utveckla uppföljningen av hur de statliga medlen för forskning fördelas och förbrukas över tid.

### **Efter granskningen**

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningen angav regeringen att universitet och högskolor borde utveckla beskrivningen av hur anslagen för forskning och forskarutbildning används. Riksdagen beslutade om ett tillkännagivande till regeringen med anledning av en följdmotion till skrivelsen. Enligt tillkännagivandet borde regeringen överväga om systemet för fördelning av basanslaget är väl avvägt i relation till målet att varje lärosäte ska ha förutsättningar att fatta långsiktiga beslut om sin forskning och att värna lärosätets integritet gentemot sina samarbetspartners. Sedan Riksrevisionens granskning publicerades, pågår det ett arbete vid universitet och högskolor för att öka transparensen i redovisningen av samfinansiering och



uppskattningar av kostnader för forskarutbildningen. Regeringen avsåg att följa och utvärdera effekterna av det nyligen införda systemet, som innebär att tio procent av anslagen ska omfördelas utifrån lärosätenas förmåga att få externa medel samt resultat i form av publiceringar och citeringar. Vidare aviserade regeringen i skrivelsen att den skulle återkomma i frågan om resursfördelning för forskning och utbildning på forskarnivå i forsknings- och innovationspropositionen. I denna proposition menade regeringen att nuvarande resursfördelningsmodell bör behållas oförändrad, om än med vissa justeringar. Samfinansiering av oförbrukade bidrag ses inte som en risk eller ett problem.

<b>RiR 2011:23</b>		<b>Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan</b>	
Regeringen		Skr. 2011/12:57	
Riksdagen		Bet. 2011/12:UbU12, rskr. 2011/12:174	

Riksrevisionen har granskat om regeringen och skolmyndigheterna, genom styrning av skolverksamheten, framtagande av stödmaterial samt informationsinsatser, gett huvudmän, rektorer och lärare förutsättningar att åstadkomma en likvärdig betygssättning. I granskningen undersöktes också om skolmyndigheterna genom uppföljning, utvärdering och tillsyn av betygssättningen skaffat sig tillräckligt underlag för att inrikta styrningen och stödet mot en mer likvärdig betygssättning.

Granskningen visade att det nya regelverket för betygssättning var en viktig komponent för en tydligare styrning mot likvärdiga betyg. Granskningen visade dock att de metoder som Skolverket hade använt för att styra mot en mer likvärdig betygssättning, inte hade fått tillräckligt genomslag bland de betygssättande lärarna.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att förtydliga för skolmyndigheterna hur de bör utnyttja sina respektive mandat för att styra, stödja och följa upp grundskolornas arbete med likvärdig betygssättning och att renodla de nationella ämnesprovens roll som vägledande för betygssättningen genom att se över syftena och målen med proven.

Skolverket rekommenderades att använda sitt mandat så att styrningen och stödmaterialen når ända fram, samt återkommande följa upp hur lärare och rektorer uppfattar och använder stödmaterialen. Vidare borde Skolverket och Skolinspektionen öka sin samordning i syfte att använda de samlade resultaten av myndigheternas uppföljning och kontrollverksamhet mer effektivt.

## Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i att betygssättningen fortfarande inte var likvärdig. Regeringen menade dock att det nya regelverket med bland annat ny skollag, läroplaner med kunskapskrav, ny betygsskala, flera nationella prov, nya lärarexamina samt införande av lärarlegitimation, skulle medföra bättre förutsättningar för en likvärdig betygssättning.

Regeringen menade dock att det krävs ytterligare åtgärder för att säkerställa en likvärdig betygssättning. Skolverket har getts i uppdrag att kvalitetssäkra de nationella proven för att säkerställa att syftet med proven uppfylls. Skolinspektionen har fått i uppdrag att vidta åtgärder gentemot de skolor där inspektionens rättning av nationella prov avviker i betydande utsträckning från skolans egen rättning.

Riksdagen lämnade ett tillkännagivande till regeringen med anledning av en följdmotion till skrivelsen. Enligt tillkännagivandet borde regeringen se till att ett bedömningsstöd för den nya betygsskalan skyndsamt tas fram och göras tillgängligt där sådant material ännu inte finns.

Skolverket kommer att prioritera en mer systematisk uppföljning av myndighetens olika bedömningsstöd för att få viktig information för utformning av nya insatser och förbättra samordningen med Skolinspektionen.

RiR 2012:2	Svensk klimatforskning – vad kostar den och vad har den gett?
Regeringen	Skr. 2011/12:161
Riksdagen	Bet. 2012/13:UbU3, rskr. 2012/13:151, 152

Riksrevisionen har granskat i vilken utsträckning klimatforskningen stöder de klimatpolitiska målen. Granskningen omfattade svensk klimatforskning under perioden 1994–2010, och fokuserade på hur mycket pengar forskningen hade fått, vilka områden den hade inriktats mot och vilka resultat den hade lett till. Granskningen inriktades på forskning om att minska utsläppen av växthusgaser.

Granskningen visade att det var oklart i vilken utsträckning klimatforskningen faktiskt stöder klimatmålen och bidrar till minskade utsläpp på sikt. För att forskningen effektivt ska kunna bidra till de långsiktiga klimatmålen borde regeringen ta fram en samlad strategi för klimatforskningen som även definierar vad klimatforskning innefattar. Klimatforskningen behöver också tydligt samordnas med

andra styrmedel för att på ett effektivt sätt ge förutsättningar för att forskningsresultaten i praktiken ska bidra till klimatmålen. Vidare behövs en samlad redovisning av vad klimatforskningen kostar och bidrar till.

### **Efter granskningen**

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten redogjorde regeringen för sin avsikt att i kommande budgetproposition ge en samlad redovisning av klimatforskningens omfattning och resultat i anslutning till redovisningen av det övriga klimatarbetet. Regeringen redogjorde också för kommande åtgärder i form av uppdrag till Energimyndigheten och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas).

I budgetpropositionen för 2013 skriver regeringen ett kort avsnitt om klimatforskning under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård. Varken Riksrevisionens granskning eller skrivelsen berörs.

I regleringsbrevet för 2013 har myndigheterna fått i uppdrag att redovisa hur resultaten av den av myndigheterna finansierade klimatforskning bidrar till att klimatmålen nås och hur denna redovisning kan ske löpande så att riksdagen och regeringen får en bättre och samlad redovisning av klimatforskningens omfattning, resultat och effekter. I uppdraget ingår att föreslå en definition och avgränsning av klimatforskningen. Myndigheterna ska gemensamt och i samråd med andra berörda myndigheter komplettera myndigheternas forskningsstrategier för att tydliggöra insatser för klimatforskning. Strategierna ska även omfatta kommersialisering. Formas och Statens energimyndighet ska också komma med förslag till handlingsplaner för hur klimatforskningens resultat ska kunna samverka med andra styrmedel. Uppdraget ska redovisas gemensamt till regeringen i maj 2013.

Energimyndigheten har i regleringsbrevet för 2013 också fått i uppgift att utvärdera processerna för stora demonstrationsprojekt. Uppdraget ska redovisas i juni 2013. Myndigheten ska även genomföra analyser av innovationssystem som ska rapporteras i december 2014. Uppdragen är relaterade till kritiken i Riksrevisionens rapport om att varken Energimyndigheten eller Vinnova har följt upp i vilken mån resultaten från klimatforskningen har kommersialiserats.

RiR 2012:4	Att styra självständiga lärosäten
Regeringen	Skr. 2011/12:170
Riksdagen	Bet. 2012/13:UbU1, rskr. 2012/13:113

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av utbildning och forskning inom högskolan och hur universitet och högskolor följer upp sin verksamhet. Granskningen fokuserade på i vilken mån regeringens styrning skapade drivkrafter för att de övergripande målen om kvalitet och effektiv resursanvändning ska kunna uppnås.

Granskningen visade att det fanns problem i systemen för resurstilldelning som motverkade hög kvalitet och effektivt resursutnyttjande. Det saknades åtgärder från regeringen för att hantera problem som det enskilda lärosätet inte kunde lösa och det krävdes bättre förmåga till strategisk ledning vid lärosätena. Det tudelade systemet för forskningsfinansiering medförde effektivitetsproblem och formerna för att tillföra medel till forskningen i högskolan behövde utvecklas för att säkra att forskningsmedel användes effektivt. Lärosätenas integritet gentemot externa finansiärer behövde värnas. Granskningen visade också på risk för att kurser och program inom högskolan inte genomfördes med rimliga krav på hög kvalitet och god resursnivå. Styrningen skapade drivkrafter mot likriktning, samtidigt som den inte stödde forskningsanknytning av grundutbildningen. Granskningen visade också att det fanns behov av ökad kunskap om samspelet mellan utbildning och forskning i högskolan, att det fanns problem med ansvarsfördelningen för statistik och fördjupad analys av högskolesektorn, att lärosätenas styrelser behövde god kunskap för att kunna leda verksamheten strategiskt och att uppföljningen av hur resurser inom forskning och utbildning används behövde utvecklas.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utveckla formerna för finansiering av forskning och forskarutbildning. Vidare borde regeringen analysera behovet av profilering och koncentration av utbildningen inom högskolan och se över resurstilldelningssystemet för grundutbildningen. Regeringen borde också analysera hur en god forskningsanknytning av grundutbildningen kan säkras samt se över ansvarsfördelningen för statistik och fördjupad analys av högskolesektorn. Riksrevisionen rekommenderade lärosätena att utveckla sitt arbete med långsiktiga strategier för lärosätet och stärka styrelseledamöternas förståelse för de förutsättningar som gäller för högskolesektorn. Dessutom borde lärosätena utveckla sin kapacitet att följa upp hur resurserna används för olika ändamål inom verksamheten.

## Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten menade regeringen att resurstilldelningssystemet fungerade väl avseende profilering och koncentration men att det kunde finnas behov av en justering av hur lärosätena klassificerar olika kurser. Regeringen hade därför redan i Högskoleverkets regleringsbrev för 2012 gett verket i uppdrag att se över kursklassificeringen vid universitet och högskolor. Regeringen avsåg att ge den nya myndigheten Universitetskanslerämbetet ett uppdrag för omvärldsbevakning och analys av högskolesektorn.

I skrivelsen aviserade regeringen sin avsikt att återkomma till Riksrevisionens rekommendationer i forsknings- och innovationspolitiska propositionen (prop. 2012/13:30). I denna proposition föreslog regeringen vissa förändringar i resursfördelningen till universitet och högskolor vad avser forskning och forskarutbildning men hänvisade inte specifikt till Riksrevisionens granskning.

#### 4.10 Trafikutskottet (TU)

- *Kostnadskontroll i stora väginvesteringar? (RiR 2010:25)*
- *Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturområdet (RiR 2010:27)*
- *Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar? (RiR 2011:6)*
- *Trafikverkens produktivitet – Hur mycket infrastruktur får man för pengarna? (RiR 2011:7)*
- *Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat? (RiR 2011:22)*
- *Medfinansiering av statlig infrastruktur (RiR 2011:28)*
- *Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen? (RiR 2012:7)*
- *Citybanans regionala medfinansiering (RiR 2012:8)*

<b>RiR 2010:25</b>		<b>Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?</b>	
Riksrevisionens styrelse		Framställning, 2010/11:RRS13	
Riksdagen		Avslag på framställningen, bet. 2010/11:TU14, rskr. 2010/11:192	
Regeringen		Slutbehandlad, skr. 2010/11:10	

Riksrevisionen har granskat om regeringen och Vägverket/Trafikverket har säkerställt en god kostnadskontroll i stora väginvesteringar.

Granskningen visade att informationen till riksdagen brast i flera avseenden. Redovisningen av kostnadsutvecklingen för investeringsobjekten innebar en underskattning av kostnader och kostnadsökningar. Granskningen visade också att regeringen inte gjorde någon samlad uppföljning av åtgärdsplanerna. Därmed fick inte riksdagen tillförlitliga uppgifter om hur mycket väg man får för avsatta medel och inte heller information om den totala storleken på kostnadsökningarna i de stora väginvesteringarna.

Granskningen visade också på brister i underlagen till Vägverkets/Trafikverkets årsredovisning. Kostnadsuppgifter för olika investeringar var inte jämförbara och osäkerheten i de aggregerade uppgifterna hade ökat. Bristande dokumentation i enskilda projekt medförde att det i vissa fall inte gick att få tag i grundläggande information om projektens kostnader. Det var därför svårt att få fram ett underlag som skulle kunna bidra till återföring av erfarenheter och stärka träffsäkerheten i kostnadskalkyler för projekt som planeras.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att låta utreda utfallsbaserade kalkylmetoder och förbättra uppföljningen av de ekonomiska planerna.

Trafikverket borde bland annat förbättra kvaliteten i åiterrapporteringen i årsredovisningen, utveckla uppföljningen av kostnadsavvikelser och deras orsaker, begränsa och förtydliga användningen av vägindex för att beräkna kostnadsutvecklingen och öka det centrala ansvaret för ett mer enhetligt arbetssätt.

### **Efter granskningen**

I *Årsredovisning för staten 2010* angav regeringen att den avsåg att fortsätta att förbättra uppföljningen av den nationella planen för transportsystemet för åren 2010 – 2021. Kraven på Trafikverket som syftar till att förbättra styrningen av investeringsobjekt större än 500 miljoner kronor skulle kvarstå. Regeringen anförde vidare att Trafikverket hade infört en avvikelshantering av kostnad, tid och innehåll

för investeringsprojekten som innebar att samtliga avvikelser analyserades. Trafikverket ska fortsättningsvis utveckla den årliga återrapporteringen av övriga investeringsobjekt. Regeringen avsåg att utveckla återrapporteringen till riksdagen av de stora projektens projektering, byggande och kostnadsutveckling i förhållande till åtgärdsplanen. Av budgetpropositionerna för 2012 och 2013 framgår att återrapporteringen utvecklats i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer.

Trafikverket fick under hösten 2012 i uppdrag av regeringen att kvalitetssäkra den nationella planen för transportsystemet 2010 – 2021. Av redovisningen framgår att Trafikverket utvecklat nya index för investering och underhåll, som tas fram av Statistiska centralbyrån månadsvis. Trafikverkets redovisar modesta kostnadsökningar för de objekt som ingår i åtgärdsplanen. Emellertid har man helt avstått ifrån att göra nya kostnadsbedömningar för två av de största objekten, vilket troligen leder till en underskattning av kostnadsutvecklingen.

Trafikverket har gjort en projektportal för investeringsobjekt. Andra åtgärder är knutna till det nya planeringssystemet för infrastrukturområdet med riktlinjer för tydligare redovisning och större enhetlighet mellan projekten.

Från årsskiftet 2012/13 har regeringen förtydligat instruktionerna för Trafikverket (SFS 2010:185). Verket ska utveckla, förvalta och tillämpa modeller för samhällsekonomiska analyser inklusive efterkalkylering och successiv kalkylering. Trafikverket ska redovisa detta från och med årsredovisningen för 2013.

I behandlingen av en senare granskning om kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar (RiR 2011:6) har regeringen i en skrivelse till riksdagen (skr. 2010/11:139) angett åtgärder som är relevanta även för denna granskning.



<b>RiR 2010:27</b>	<b>Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturområdet</b>
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2010/11:RRS15
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna, bet. 2010/11:TU17, rskr. 2010/11:221
Regeringen	Ej slutbehandlad

Riksrevisionen har granskat om de samhällsekonomiska metoder som används för att ta fram underlag för investeringar i infrastruktur förvaltas på ett effektivt sätt.

Granskningen visade på brister i metodförvaltningen som medförde en påtaglig osäkerhet om analysernas, och därmed även de politiska beslutsunderlagens, kvalitet och jämförbarhet.

Trafikverket rekommenderades att skyndsamt bygga upp en tillförlitlig och långsiktig hållbar metodförvaltning som inkluderade överväganden och regleringar av konsultverksamhet samt främjande av korrekt, transparent och enhetlig metodtillämpning. Regeringen och Trafikanalys rekommenderades att följa upp denna utveckling och se till att konsekvensanalyser av brister genomfördes.

### **Efter granskningen**

Trafikverket tog med utgångspunkt i granskningen fram en handlingsplan för metodförvaltningen. Regeringen gav under 2011 Trafikverket i uppdrag att redovisa sitt utvecklings- och förvaltningsarbete. Regeringen angav vidare i instruktionen för Trafikanalys att myndigheten kontinuerligt ska följa Trafikverkets arbete med att utveckla samhällsekonomiska modeller samt den internationella utvecklingen på området.

I Trafikverkets uppdragsredovisning för 2011 angavs att beslut hade fattats om en generell förvaltningsstyrningsmodell samt att förvaltningen hade börjat byggas upp. Implementeringstakten var dock lägre än planerad bland annat till följd av andra viktiga uppdrag. I Trafikanalys uppföljning av Trafikverkets utvecklingsarbete under 2011 påpekades att verket sänkt ambitionsnivån för prognosmodellerna och att de satsade medlen var otillräckliga för att uppnå det planerade resultatet. Vidare saknade Trafikverket en tydlig policy för kompetensförsörjning inom området, exempelvis rörande konsultanvändning och kunskapsspridning om modellerna.

Under hösten 2012 har Trafikverket tagit fram en uppdaterad version av utvecklingsplanen för samhällsekonomiska metoder och verktyg. Enligt Trafikanalys

uppföljning för 2012 finns ett behov av ett förbättrat planeringsarbete och tillkommande uppföljning. Utvecklingsarbetet behöver bli mer strategiskt inriktat och inte underordnat behovsstyrt analysarbete. Det saknas fortfarande en validerad prognosmodell för godstransporter. I rapporten från Trafikanalys upprepas också från tidigare uppföljning att det saknas en policy för kompetensförsörjning och att avvägningen mellan interna och externa resurser behöver klargöras. En annan brist är att det till stor del saknas metoder för att göra samhällsekonomiska beräkningar för underhållsåtgärder i järnvägssystemet. Avsaknad av effektsamband för att kunna bedöma olika underhållsåtgärders effekter på exempelvis fel i infrastrukturen och förseningar är en av orsakerna för detta. Inom detta delområde lämnade regeringen i februari 2012 ett uppdrag till Trafikverket att utveckla och införa ett styrramverk för drift och underhåll.

<b>RiR 2011:6</b>	<b>Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?</b>
Regeringen	Skr. 2010/11:139
Riksdagen	Bet. 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87

Riksrevisionen har granskat om regeringen och Banverket/Trafikverket har säkerställt en god kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar. Fokus i granskningen låg på den ekonomiska redovisningen samt förutsättningarna för att identifiera och hantera kostnadsavvikelser. Granskningen genomfördes parallellt med granskningen av kostnadskontroll av stora väginvesteringar (RiR 2010:25).

Granskningen visade att den kostnadsinformation som lämnades till riksdagen innebar en underskattning av kostnadsutvecklingen för de studerade projekten. Granskningen visade också att regeringen inte gjorde någon samlad uppföljning av åtgärdsplanerna. Därmed fick riksdagen inte tillförlitliga uppgifter om hur mycket järnväg som man fått för avsatta medel och inte heller information om den totala storleken på kostnadsökningarna i järnvägsinvesteringar.

Granskningen visade även på brister i underlagen till Banverket/Trafikverkets årsredovisning. Bristerna innebar en ökad risk för fel i årsredovisningen och att avvikelser i förhållande till åtgärdsplanen var svåra att spåra i efterhand. Bristande dokumentation i enskilda projekt gjorde att det i vissa fall inte gick att få tag i grundläggande information om projektens kostnader. Problemen hade tidigare påtalats av revisionen och innebar att analysen av hela planerings- och genomförandeprocessen var begränsad. Det var därför svårt att få fram ett underlag som kunde bidra till erfarenhetsåterföring och till att stärka träffsäkerheten i kostnadskalkyler i kommande projekt.

Svårigheterna med att korrekt uppskatta kostnaderna för en järnvägsinvestering innebar en risk i den ekonomiska styrningen och planeringen av infrastrukturinvesteringar. Enligt forskning på området kunde inte risken för systematisk kostnadsunderskattning helt elimineras med hjälp av den nya kalkylmetoden, så kallad successiv kalkylering.

Regeringen och Banverket/Trafikverket hade under senare år tagit flera initiativ för att utveckla kostnadskontrollen. Granskningen visade dock att flera av de problem som dåvarande Riksrevisionsverket identifierat i tidigare granskningar (utförda åren 1979, 1985 och 1994) kvarstod på flera punkter.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utveckla rapporteringen till riksdagen och förbättra uppföljningen av de ekonomiska planerna. Regeringen borde också utveckla utfallsbaserade kalkylmetoder och överväga former för extern kvalitetssäkring av kostnadskalkyler för att motverka systematisk underskattning i kostnadskalkylerna. Trafikverket rekommenderades att förbättra kvaliteten i årsredovisningen, förtydliga användningen av banindex, vidareutveckla uppföljningen av kostnadsavvikelser och förbättra dokumentationen i enskilda projekt.

### **Efter granskningen**

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten angav regeringen att den avsåg att utveckla återrapporeringen till riksdagen. Regeringen hänvisade också till tidigare vidtagna åtgärder. Regeringen avsåg inte att vidta några ytterligare åtgärder men att följa frågan noggrant och ha beredskap att vidta ytterligare åtgärder vid behov.

I den senaste åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021 användes successiv kalkylering för beräkning av kostnader i samtliga större projekt och på uppdrag av regeringen genomförde Trafikverket 2012 en kvalitetssäkring av åtgärdsplanen. Trafikverkets redovisning berör kvalitetssäkringen av samtliga namngivna investeringar över 50 miljoner och analysen visar på modesta kostnadsökningar i investeringsprojekten. En förklaring kan dock vara att den successiva kalkylen endast har uppdaterats i ett mindre antal fall samt att järnvägsprojekt inom Västsvenska paketet inte alls omfattas av kvalitetssäkringen.

Med anledning av Riksrevisionens granskning har Trafikverket utvecklat sin redovisning i årsredovisningen genom att med stöd av olika index redogöra för kostnadsutvecklingen i branschen i förhållande till samhället i övrigt. Regeringens återrapporering i budgetpropositionerna för 2012 och 2013 har också utvecklats i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer. Trafikverket har tidigare aviserat en översyn av förvaltningen av banindex och 2013 ersätts banindex med infrastrukturindex som kommer att uppdateras månadsvis.

Regeringen anser att successivmetoden för närvarande är tillräcklig för att eliminera kostnadsunderskattningar i projekt. Regeringen menar att metoden behöver utvärderas innan ytterligare åtgärder kan beslutas. I en senare granskning konstaterade Riksrevisionen att varken regeringen eller Trafikverket genomfört eller börjat planera för en sådan utvärdering.

Trafikverket har vidtagit åtgärder för att förbättra dokumentationen från investeringsprojekten. Man har bland annat skapat en projektportal för investeringsobjekt. Andra åtgärder är knutna till ett nytt planeringssystem för infrastrukturuområdet med riktlinjer för tydligare redovisning och större enhetlighet projekten emellan.

Från årsskiftet 2012/13 har regeringen förtydligat Trafikverkets instruktion (SFS 2010:185) med att myndigheten ska utveckla, förvalta och tillämpa modeller för samhällsekonomiska analyser inklusive efterkalkylering och successiv kalkylering. Trafikverket att redovisar detta från och med årsredovisningen för 2013.

Under 2012 antog Riksdagen regeringens proposition om ett nytt planeringssystem för transportinfrastruktur. Det tioåriga planeringsperspektivet kompletteras med årliga beslut och därmed möjligheten att ompröva inriktningen årligen. Syftet är att stärka regeringens insyn och styrning i infrastrukturplaneringen och att skapa bättre förutsättningar för uppföljning.

<b>RiR 2011:7</b>	<b>Trafikverkens produktivitet – Hur mycket infrastruktur får man för pengarna?</b>
Regeringen	Skr. 2011/12:75
Riksdagen	Bet. 2011/12:TU1, rskr 2011/12:87

Riksrevisionen har granskat om de tidigare trafikverken, Vägverket och Banverket, har mätt och redovisat sin produktivitet i enlighet med rimliga krav och förväntningar. Även regeringens rapportering till riksdagen och krav gentemot trafikverken har granskats.

Granskningen visade att regeringen och trafikverken inte har tillgodosett rimliga krav på mätning och redovisning av produktivitet. Riksrevisionens egna beräkningar av produktivitet i investeringsverksamheten visar att det är möjligt att komma betydligt längre med att mäta produktivitetsutvecklingen.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att definiera, följa upp och rapportera produktiviteten tydligare. Trafikverket borde redovisa produktiviteten tydligare och förbättra sina förutsättningar för att mäta produktivitet.

### **Efter granskningen**

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten angav regeringen att den årligen avsåg att följa upp omfattningen, riktigheten och relevansen av de kommande beräkningarna och redovisa resultatet för riksdagen i budgetpropositionen. Regeringen överlät åt Trafikverket att definiera produktiviteten med flera mått och nyckeltal.

I budgetpropositionen för 2013 angav regeringen att Trafikverket hade påbörjat begränsade mätningar av produktiviteten under 2010 och att de utökats successivt under 2011 och 2012. Det statistiska underlaget byggs upp successivt över åren.

Trafikverket bedriver ett arbete med att mäta produktivitetens utveckling. Bland annat Riksrevisionens rapport utgör ett viktigt underlag i detta arbete. Regeringen har uppmanat Trafikverket att snarast möjligt bygga upp dels en organisation, och dels samspelande teknik- och ekonomisystem, som långsiktigt kan understödja mätningen.

Trafikverket och Produktivitetskommittén har sedan granskningens publicering haft kontakt med Riksrevisionen beträffande nyckeltal och metoder för mätning och beräkning av produktivitet. I januari 2012 hölls ett gemensamt seminarium. I samband med detta redovisade Trafikverket sin organisation och åtgärder som vidtagits. Under hösten 2012 har Trafikverket inrättat ett produktivitetskontor som ska omhänderta mätningarna och höja produktiviteten.

Trafikverkets och regeringens arbete sedan granskningen publicerades i januari 2011 har hade i slutet av 2012 lett till redovisning av produktivitet endast i begränsade delar av verksamheten och med grova mått. Den investeringsverksamhet som ingick i granskningen mäts fortfarande inte. Däremot har Trafikverket mätt och redovisat produktivitet för beläggningsunderhåll i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer i årsredovisningen för 2011.

<b>RiR 2011:22</b>	<b>Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?</b>
Regeringen	Skr. 2011/12:20
Riksdagen	Bet. 2011/12:TU7, rskr. 2011/12:154

Riksrevisionen har granskat om regeringen, Banverket/Trafikverket och Botniabanan AB har genomfört planering och byggande av Botniabanan så att ändamålen nåtts. Kostnaderna för att nå dessa ändamål har också undersökts.

Granskningen visade att intentionerna med Botniabanan inte hade nåtts. Botniabanan är beroende av följdinvesteringar för att fungera som avsett. De nödvändiga följdinvesteringarna var inte klara vid invigningen av Botniabanan, vilket begränsade antalet persontåg och potentialen för godstrafiken. Banverket och regeringen saknade systemperspektiv i sin planering, det vill säga att planeringen av omkringliggande banor inte samordnades med utbyggnaden av Botniabanan. Vidare var beslutsunderlagen för Botniabanan inte rättvisande. Det gällde antalet tåg som skulle kunna trafikera banan, restidsberäkningarna och den totala kostnaden. Enligt granskningen var den totala kostnaden för att förverkliga Botniabanas trafikupplägg 140 procent högre än vad som uppskattades inför beslutet om Botniabanan. Granskningen visade även att både Trafikverkets och regeringens information om infrastrukturinvesteringar var bristfällig.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utveckla direktiven i åtgärdsplaneringen och att styra mer aktivt i den fortlöpande planeringen av infrastruktur. Trafikverket rekommenderades att utveckla definition och avgränsning av projekt, utveckla analyser i åtgärdsplaneringen, förbättra kvalitetssäkring och uppföljning samt säkerställa att dokumentation bevaras.

### Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten hänvisade regeringen till tidigare vidtagna åtgärder, såsom oberoende granskningar av beslutsunderlag, införandet av en styrmodell för stora infrastrukturinvesteringar samt utveckling av återrapporteringen till riksdagen. Regeringen anförde vidare att infrastrukturplaneringen behöver effektiviseras så att transportinfrastrukturen snabbare kan utvecklas och möta samhällets behov. I prop. 2011/12:118 *Planeringssystem för transportinfrastruktur* föreslog regeringen förenklade förfaranden på flera områden i planeringssystemet.

Regeringen hade remitterat Riksrevisionens rapport till Trafikverket. I regeringens skrivelse angavs att Trafikverket hade arbetat med systemanalyser. Enligt Trafikverket

skulle systemanalyserna kunna utvecklas ytterligare till kommande planeringsomgångar. Vidare angav Trafikverket att det alltid kommer att behöva göras avgränsningar i projekt, men att arbetet kan förbättras. Vad gäller uppskattning av kostnader hänvisade verket till arbetet med successiva kalkyler. Tillsammans skulle de nya arbetssätten kunna leda till bättre beslutsunderlag.

<b>RiR 2011:28</b>	<b>Medfinansiering av statlig infrastruktur</b>
Regeringen	Skr. 2011/12:139
Riksdagen	Bet. 2012/13:TU2, rskr. 2011/12:154

Riksrevisionen har granskat genomförandet och utfallet av regeringens uppdrag till trafikverken att sluta avtal om medfinansiering av statliga väg- och järnvägsinvesteringar inom ramen för åtgärdsplaneringen 2010.

Granskningen visade att uppdraget var oklart formulerat och innehöll målkonflikter. Granskningen visade också att det sammantagna utfallet av de drygt 50 förhandlingarna med olika intressenter om medfinansiering bland annat innebar oklar ansvarsfördelning för infrastrukturen med risk för godtycke och lägre samhällsekonomisk effektivitet i hela åtgärdsplanen då medfinansierade projekt med lägre nytta konkurrerade ut mer lönsamma projekt utan medfinansiering.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att återgå till den samhällsekonomiska prioriteringsgrunden för statliga infrastrukturinvesteringar där finansieringsform inte spelar in och utveckla tydliga principer för statens ansvar för infrastrukturen. I samband med framtida finansieringsförhandlingar borde regeringen se över hur olika inblandade aktörers drivkrafter kan balanseras, så att allmänintresset får en tydlig plats. Regeringen borde också inför framtida finansieringslösningar i form av brukaravgifter, utreda hur sådana kan utformas effektivt och likformigt. Slutligen rekommenderade Riksrevisionen regeringen att överväga att sänka taket för förskotteringar och förtydliga deras syfte.

Trafikverket rekommenderades att förbättra kvaliteten i underlagen för presumtiva investeringsprojekt och att utveckla metoder för att värdering, beräkning och behandling av lokala nyttor ska bli likformig och transparent. Verket borde också anpassa sina interna rutiner kring externa aktörers förskotteringar av infrastrukturprojekt till riktlinjerna i myndighetens regleringsbrev.

## Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten angav regeringen att det krävs fler åtgärder än vad Riksrevisionen rekommenderade för att komma till rätta med de problem och brister som Riksrevisionen påtalat. Regeringen har föreslagit en ny ordning för infrastrukturplanering som tillsammans med att Trafikverket genomför ett antal verksamhetsåtgärder, kommer att lösa problemen enligt regeringen. Trafikverket har bland annat tagit fram en rutin för förvaltning av medfinansieringsavtal och avser att förbättra processen för förhandlingar om medfinansiering och framtagande av medfinansieringsavtal.

I propositionen *Planeringssystem för transportinfrastruktur* (prop. 2011/12:118) föreslog regeringen förändringar med avsikt att komma tillrätta med de problem kopplade till kvalitet och transparens som Riksrevisionen tog upp i granskningen samt i parallellgranskningen om Citybanans regionala medfinansiering. Enligt propositionen ska bland annat eventuella alternativa finansieringslösningar vara helt utredda för de projekt som ska genomföras i närtid. Vidare ska de effekter den föreslagna finansieringslösningen för med sig redovisas. Trafikverkets förslag kommer, enligt propositionens förslag, att remitteras till Trafikanalys, som ska granska de samhällsekonomiska kalkyler, kostnadsberäkningar, planeringsunderlag och analyser av alternativa finansieringslösningar som ligger till grund för Trafikverkets förslag. Utskottet tillstyrkte regeringens förslag.

I infrastrukturpropositionen *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem* (prop. 2012/13:25) menade regeringen att medfinansiering kan vara ett bra sätt att åstadkomma effektiva lösningar i transportsystemet. Angående ansvars- och finansieringsfördelning bör andra intressenters bidrag avse tillägg eller andra förbättringar i förhållande till grundutföranden av åtgärder som helt finansieras med statliga anslag. Samtidigt anger regeringen att medfinansiering av åtgärders grundutföranden ändå är tänkbar och regeringen anger ett antal aspekter som Trafikverket bör beakta i dessa fall.

Enligt propositionen ska medfinansiering vara frivillig och initieras av den medfinansierande parten. Övriga premisser för medfinansiering ska också tydliggöras så att medfinansiering varken är eller uppfattas vara ett sätt att "köpa sig förbi kön". När det gäller brukaravgifter ser regeringen en ökad grad av finansiering via sådana. Regeringen föreslår att riksdagen ska ta ställning till varje fall av alternativ finansiering för transportinfrastruktur.

I trafikutskottets betänkande *Transportsystemets inriktning* (2012/13:TU2) behandlar utskottet bland annat denna granskning, dess parallellgranskning om Citybanans regionala medfinansiering och regeringens infrastrukturproposition. Med anledning av de brister som Riksrevisionens granskningar påvisade i fråga om regeringens



medfinansieringspolitik biföll utskottet ett antal följdmotioner och föreslog att regeringen skulle tillkännages att den borde utarbeta tydligare principer för att komma till rätta med bristerna.

RiR 2012:7	Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?
Regeringen	Skr. 2012/13:3
Riksdagen	Bet. 2012/13:TU2, rskr. 2012/13:119

Riksrevisionen har granskat om styrningen mot de transportpolitiska målen är transparent och om rapporteringen till riksdagen är rättvisande utifrån de transportpolitiska målen och riksdagens klimatmål.

Granskningen visade att regeringen inte hade tydliggjort sambandet mellan lönsamhet, trafikökningar och ökade koldioxidutsläpp. Lönsamheten för många investeringsobjekt byggde på antaganden om trafikvolym och trafikökningar som med nu tillgänglig kunskap sannolikt är svåra att förena med klimatmålen. Granskningen visade också att koldioxidutsläppen som följer av den nationella planen hade underskattats. Det var osäkert om den nationella planen sammantaget ledde till minskade koldioxidutsläpp och därmed bidrog till klimatmålen.

Regeringen rekommenderades att i sin rapportering av infrastrukturplanen till riksdagen tydliggöra sambandet mellan lönsamhet, trafikökningar och ökade koldioxidutsläpp. Vidare borde regeringen, i samband med utvecklingen och genomförandet av Färdplan 2050, fastställa en ungefärlig bana för hur utsläppen ska minska i syfte att säkerställa att Trafikverket samordnar rapporteringen av koldioxidutsläpp med infrastrukturplaneringen. Regeringen rekommenderades även att tydligt redovisa för riksdagen hur man fördelat planeringsramen mellan trafikslagen i den långsiktiga infrastrukturplanen.

Trafikverket rekommenderades att samordna myndighetens planeringsunderlag för begränsad klimatpåverkan med infrastrukturplaneringen, så att regeringen och därmed även riksdagen kan få en rättvisande och konsistent bild som grund för infrastrukturbeslut.

### Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten redovisar regeringen åtgärder avsedda att öka förutsättningarna att genomföra bättre åtgärdsplaneringar framöver. I betänkandet *Transportsystemets inriktning*

(bet. 2012/13:TU2) avslog riksdagen motionsförslagen med anledning av regeringens skrivelse och lade skrivelsen till handlingarna.

Naturvårdsverket fick redan i december 2011 i uppdrag av regeringen att i dialog med andra myndigheter redovisa hur utsläppen ska minska över tid inom olika sektorer fram till 2050. Uppdraget redovisades i december 2012. I Färdplan 2050 konstaterar Naturvårdsverket bland annat att utvecklingen av den fysiska planeringen och infrastrukturen har stor betydelse för om utsläppen av växthusgaser ska kunna minskas i framtiden. Regeringen har ännu inte kommenterat Naturvårdsverkets underlag. I budgetpropositionen för 2013 framgår att regeringen har för avsikt att under mandatperioden närmare beskriva hur det svenska arbetet för att nå visionen om noll i nettoutsläpp 2050 ska genomföras.

I juni 2012 gav regeringen Trafikverket i uppdrag att göra en kvalitetssäkring av den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för 2010–2021. Trafikverket skulle uppdatera kostnadskalkyler, samhällsekonomiska kalkyler samt effektbedömningar och trafikprognoser. I november 2012 redovisade Trafikverket kvalitetssäkringen till Regeringskansliet. Enligt Trafikverket har de flesta vägobjekten blivit lönsammare på grund av att transportarbetet underskattats i den tidigare analysen, men kommenterar inte att detta samtidigt innebär högre utsläpp av växthusgaser.

För att precisera den långsiktiga prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta, som kritiserades i Riksrevisionens rapport, tillsatte regeringen i juli 2012 en utredning med uppdrag att bland annat föreslå åtgärder för hur denna långsiktiga prioritering ska kunna förverkligas (dir. 2012:78). Utredningen ska vara klar hösten 2013.

Regeringen har tagit fram en ny planeringsprocess för transportinfrastruktur som antogs av riksdagen i juni 2012. Enligt regeringen säkerställs därmed att riksdagen får ett tillbörligt inflytande genom en mer transparent ordning för hur ändrade förutsättningar för åtgärdsplanens genomförande ska hanteras. Enligt regeringen innebär det nya planeringssystemet bland annat att om ny information tillkommer, som visar att ett projekt i planen bedöms få oacceptabla effekter, kommer projektet att kunna stoppas.

I den infrastrukturproposition (prop. 2012/13:25) som lämnas till riksdagen hösten 2012 vidareutvecklade regeringen hur transportinfrastrukturen ska bidra till att de transportpolitiska målen kan uppnås.

RiR 2012:8	Citybanans regionala medfinansiering
Regeringen	Skr. 2012/13:15
Riksdagen	Bet. 2012/13:TU2, rskr. 2012/13:119

Riksrevisionen har granskat om Citybanans regionala medfinansiering varit effektiv med avseende på medfinansieringens påverkan på berörda infrastrukturprojekt och den övergripande infrastrukturplaneringen.

Granskningen visade att medfinansieringen inte var en effektiv finansieringsform för Citybanan och att medfinansieringen inte var tillräckligt underbyggd och transparent.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att om förhandlingar om medfinansiering bedöms nödvändiga bör detta redovisas transparent. Riktlinjer för medfinansiering bör utvecklas och hållbara motiv anges som hanterar avstegen från viktiga principer. Regeringen borde också ge en statlig aktör ett ansvar för att bevaka och balansera allmänintresset mot andra aktörers drivkrafter i förhandlingar om infrastruktur. Vidare borde regeringen informera riksdagen om framtida kostnader för medfinansierade projekt. Konsekvenserna av medfinansiering i den offentliga redovisningen bör utredas. Riksrevisionen rekommenderade även regeringen att inte använda vitesklausuler i medfinansieringsavtal samt att förbättra dokumentationshanteringen vid förhandlingar om infrastruktur. I de fall medfinansieringsförhandlingarna delegeras till Trafikverket bör regeringen se till att Trafikverket följer Riksrevisionens rekommendationer.

### Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten hänvisade regeringen till tidigare förslag till nytt planeringssystem för transportinfrastrukturen (prop. 2011/12:118). Regeringen instämde vidare delvis i Riksrevisionens kritik om bristfällig information till riksdagen om kostnaden för medfinansierade projekt och hänvisade till den kommande infrastrukturpropositionen där frågan om bemyndiganden för medfinansierade projekt skulle behandlas. Regeringen hade också förståelse för den kritik som riktades mot dokumentationshanteringen och hänvisade till att frågan diskuteras löpande på Regeringskansliet och att utbildningar hålls regelbundet.

I infrastrukturpropositionen *Investeringar för ett starkt och hållbart Transportsystem* (prop. 2012/13:25) menade regeringen att medfinansiering genom bidrag främst bör avse tillägg eller andra förbättringar i förhållande till grundutföranden av åtgärder som helt finansieras med statliga anslag. Medfinansiering av grundutföranden är

dock tänkbar och regeringen anger aspekter som Trafikverket bör beakta i sådana fall. Regeringen avsåg att från och med nästkommande planperioder även låta statens eventuellt tillkommande ekonomiska åtaganden till följd av att Trafikverket eller annan statlig myndighet ingår medfinansieringsavtal med till exempel kommuner omfattas av begärda beställningsbemyndiganden.

I betänkande *Transportsystemets inriktning* (2012/13:TU2) behandlade trafikutskottet bland annat regeringens infrastrukturproposition, Riksrevisionens granskning om Citybanans regionala medfinansiering och Riksrevisionens granskning om medfinansiering av statlig infrastruktur. Med anledning av de brister som Riksrevisionens granskningar har påvisat i fråga om regeringens medfinansieringspolitik föreslår utskottet, med utgångspunkt i några följdmotioner till regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens granskning om medfinansiering av statlig infrastruktur (RiR 211:28), att regeringen bör ges till känna att tydligare principer bör utarbetas för att komma till rätta med bristerna.



#### 4.11 Miljö- och jordbruksutskottet (MJU)

- *Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter (RiR 2011:8)*
- *Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv? (RiR 2011:29)*

<b>RiR 2011:8</b>	<b>Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter</b>
Regeringen	Skr. 2011/12:101
Riksdagen	Bet. 2011/12:MJU1, rskr. 2011/12:99

Riksrevisionen har granskat statens köp av utsläppskrediter från andra länder. Det nationella etappmålet för begränsad klimatpåverkan till 2020 ska delvis nås med hjälp av sådana.

Granskningen visade att regeringen inte har beslutat hur många utsläppskrediter som ska köpas och när. Därmed var det inte klart om klimatmålet kan nås och vad det kommer att kosta. Statens köp av utsläppskrediter hade inte genomförts tillräckligt effektivt och transparent, men kostnaderna kan vara lägre än för andra åtgärder.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att besluta om startåret för etappmålet 2020, ungefär i vilken takt utsläppen ska minska och hur många utsläppskrediter som högst ska tillgodoräknas under perioden för att nå målet 2020. Regeringen borde också årligen redovisa hur långt staten kommit i fråga om måluppfyllelsen, det vill säga antal erhållna utsläppskrediter och kostnaden för dem. Vidare rekommenderades regeringen att säkerställa att Energimyndigheten bidrar till ökad transparens och att myndighetens köp av utsläppsrätter effektivt bidrar till etappmålet 2020. Regeringen borde för riksdagen föreslå en utökning av bemyndiganderamen i syfte att anpassa anslagen för köp av utsläppskrediter till när köpen äger rum och krediterna ska betalas. Energimyndigheten rekommenderades att förbättra dokumentationen, uppföljningen och redovisningen av statens köp av utsläppskrediter.

### **Efter granskningen**

Regeringen har efter granskningen uppskattat att Sverige kommer att behöva cirka 40 miljoner utsläppskrediter (inkluderande redan kontrakterade volymer) för att nå det svenska etappmålet för 2020. Bedömningen utgår från en startnivå som bestäms av den genomsnittliga faktiska utsläppsnivån under åren 2008–2010. Regeringen har bedömt att inga exakta årliga volymmål bör bestämmas eftersom förskjutningar i leveranstid kan uppstå. Regeringen bedömer vidare att målet för de internationella insatsernas bidrag till klimatmålet för 2020 kan behöva justeras exempelvis i samband med 2015 års kontrollstation. Regeringen avser enligt budgetpropositionen för 2013 att förbättra rapporteringen till riksdagen och utveckla dialogen med Energimyndigheten. I dagsläget arbetar regeringen med att implementera EU:s bördefördelningsbeslut för icke-handlande sektorn till 2020, vilket kommer att ställa krav på den årliga rapporteringen. Energimyndigheten har också på uppdrag av

regeringen tagit fram förslag till utvecklad återrapportering från CDM och JI programmet. Kraven på redovisning har i enlighet med detta tydliggjorts i regleringsbrevet för verksamheten för 2013.

Medel som tidigare fonderats i avvaktan på utbetalning har betalats tillbaka och tillförts inkomstsidan på budgeten. Regeringen har i budgetpropositionen för 2013 föreslagit att bemyndiganderamen för 2013 ökar så att avtal om ytterligare klimatinvesteringar ska kunna ingås under året.

Energimyndigheten har förbättrat uppföljningen och redovisningen av statens köp av utsläppskrediter i rapporten *Sveriges CDM- och JI-program* som är ett komplement till Energimyndighetens årsredovisning. Rapporten innefattar en detaljerad redovisning projektvis och en redovisning av marknadens utveckling och vunna erfarenheter.

Energimyndigheten har förbättrat sin interna dokumentation efter granskningen. Myndigheten uppger också att den utvecklat sin riskanalys kontinuerligt, men att myndigheten hanterar risken i första hand genom att använda en transaktions- och avtalsstruktur som gör det möjligt att minimera risken för ekonomiska förluster eller fastlåsning i avtal.

<b>RIR 2011:29</b>	<b>Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?</b>
Regeringen	Skr. 2011/12:134
Riksdagen	Bet. 2012/13:FiU7, rskr. 2012/13:39

Riksrevisionen har granskat om regeringen, berörda myndigheter och det av staten delägda bolaget Miljöstyrningsrådet har använt styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling på ett effektivt sätt så att det bidrar till etappmålet 2020 för det nationella miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Miljökrav i offentlig upphandling är ett av statens styrmedel för att uppnå detta etappmål.

Granskningen visade att regeringens styrning av arbetet med miljökrav i offentlig upphandling behövde stärkas för att öka effektiviteten i styrmedlet. Den handlingsplan som fanns för styrmedlet saknade en tydlig inriktning mot etappmålet 2020 och övriga prioriterade miljö kvalitetsmål. Handlingsplanens mål var i stället inriktade mot själva processen att ställa miljökrav. Uppföljningen av dessa mål gav inte underlag för att bedöma om styrmedlet bidragit till minskad klimatpåverkan. Handlingsplanen var vidare inte uppdaterad och det var oklart vilka uppdrag som fortfarande gällde. Miljöstyrningsrådets ägardirektiv hade inte heller uppdaterats. Det



saknades även ett utpekat samordningsansvar för styrmedlet och Miljöstyrningsrådet och Konkurrensverkets information till upphandlare var inte helt samstämmig.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att uppdatera uppdragen i handlingsplanen och knyta den tydligare till etappmålet 2020. Regeringen rekommenderades också att peka ut ett ansvar för samordning av arbetet med styrmedlet och säkerställa att den information som ges till upphandlare är samstämmig. Vidare borde regeringen utreda om det går att peka ut prioriterade produktgrupper i förordning, som regeringen gjort när det gäller statens inköp av miljöbilar. Det skulle kunna bidra till minskad miljöpåverkan till låga kostnader.

### **Efter granskningen**

I skrivelsen till riksdagen instämde regeringen i huvudsak i att styrningen behöver stärkas för att öka effektiviteten i arbetet med miljökrav i offentlig upphandling. Regeringen har tillsatt två utredningar som delvis behandlar området. I april 2012 lämnades betänkandet *Upphandlingsstödet framtid*. Utredningen lämnade förslag om att inrätta en ny myndighet för upphandlingsstödet, bland annat för att skapa förutsättningar för en starkare styrning och samordnad information. Betänkandet är för närvarande under beredning i Regeringskansliet. Den andra utredningen inom området, *Upphandlingsutredningen 2010*, lämnade sitt slutbetänkande i mars 2013.

Ett regeringsuppdrag har även lämnats till Naturvårdsverket där verket bland annat uppdrogs att göra en analys och utvärdering av miljöeffekten av de styrmedel och åtgärder som införts för att nå miljö kvalitetsmålen. Naturvårdsverket avrapporterade uppdraget i juni 2012. Regeringen avvaktar vidare även ett pågående arbete inom EU med att ta fram nya upphandlingsdirektiv.

#### 4.12 Näringsutskottet (NU)

- *Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet (RiR 2012:6)*

<b>RiR 2012:6</b>	<b>Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet</b>
Regeringen	Skr. 2012/13:5
Riksdagen	Bet. 2012/13:NU8, rskr. 2012/13:169

Riksrevisionen har granskat regeringens regelförenklingsarbete under åren 2006–2010. Granskningen visade att regeringen inte hade nått det övergripande målet med regelförenklingsarbetet. Få företag upplevde att regelverken blivit enklare. Regeringens delmål att minska företagens administrativa kostnader med 25 procent hade heller inte uppnåtts.

Granskningen visade på problem i utformningen av regelförenklingsarbetet. Det hade i alltför stor utsträckning fokuserat på företagens administrativa kostnader, vilket innebar risk för att arbetet riktades mot fel områden. Målkonflikter och avsaknad av tydlig styrning uppifrån och ned hade försvårat större regelförenklingar. Vidare hade de konsekvensutredningar som låg till grund för införandet av nya regler stora brister när det gällde att redovisa förslagets effekter för företagen.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utveckla och införa delmål och indikatorer för att följa upp regelförenklingsarbetet mot det övergripande målet, prioritera tunga regelområden och fokusera mer på regelbördan i lagar och förordningar. Vidare borde regeringen skärpa tillämpningen av konsekvensförordningen och motsvarande regler så att konsekvensutredningarna kunde uppfylla kraven att redovisa förslagets effekter för företagen och att uppföljningen av befintligt regelverk stärktes. Regeringen rekommenderades också att bredda Regelrådets mandat så att rådet i sina yttranden beaktade samtliga konsekvenser av regelgivning för företag.

### **Efter granskningen**

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten redogör regeringen för åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas för att förbättra arbetet med regelförenkling. Arbetet ska fortsättningsvis fokusera på de fem områden som bedöms ge störst effekt i företagets vardag: minskade kostnader, minskat och förenklat uppgiftslämnande, förenklade myndighetskontakter på läns- och kommunal nivå, uppföljning av förenklingsförslag från näringslivet och bättre konsekvensutredningar. Regeringen har också tillsatt en särskild utredare som ska lämna förslag som innebär att uppgifter som lämnas från företagen till statliga myndigheter endast ska behöva lämnas en gång och till ett ställe. Regeringen redogör också för sju nya delmål och uppföljningsinsatser för regelförenklingsarbetet, vilka

samtliga tar sikte på 2020. Regeringen har också för avsikt att se över om rutinerna kring uppföljning och utvärdering av regler kan stärkas.

Statskontoret fick kort efter att granskningen publicerats i uppdrag att utvärdera Regelrådets verksamhet. Statskontoret föreslog att Regelrådets granskning borde breddas till att omfatta fler slags kostnader för företag än de administrativa. Regeringen har också tillsatt en särskild utredare (dir. 2012:116) för att se över och lämna förslag om förenklingar av skattereglerna för enskilda näringsidkare och handelsbolagsdelägare. I syfte att förenkla regelverket avser Regeringen också att se över redovisningen för små företag samt göra en bredare översyn av reglerna om frivillig skattskyldighet för mervärdesskatt vid uthyrning av verksamhetslokaler.



#### 4.13 Arbetsmarknadsutskottet (AU)

- *Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring? (RiR 2011:1)*
- *DO och diskrimineringsfrågorna (RiR 2012:3)*
- *Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor (RiR 2012:9)*

<b>RiR 2011:1</b>	<b>Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?</b>
Regeringen	Skr. 2010/11:134
Riksdagen	Bet. 2011/12:AU2, rskr. 2011/12:88

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning och Arbetsförmedlingens samt Inspektionens för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) arbete med säsongsarbetslösa. Med säsongsarbetslösa menas personer som är anställda en viss del av året, får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen mellan anställningar och följer detta mönster under en längre tid.

Granskningen visade att det samhällsekonomiska värdet av de extra varor och tjänster som de säsongsarbetslösa skulle ha producerat om de hade arbetat hela året uppgick till cirka 250 miljoner kronor per år. IAF hade emellertid inte utnyttjat sitt bemyndigande att meddela föreskrift som begränsar säsongsanställdas rätt till arbetslöshetsersättning. IAF ansåg att gruppen var för liten och för heterogen för att det skulle vara möjligt att meddela en tillämpbar föreskrift. Riksrevisionen bedömde att IAF:s prioritering var rimlig. Granskningen visade också på svagheter i Arbetsförmedlingens tillämpning av regelverket för de säsongsarbetslösa.

Arbetsförmedlingen rekommenderades att ge säsongsarbetslösa likvärdig tillgång till Arbetsförmedlingens tjänster i form av arbetsmarknadspolitiska program som övriga arbetssökande och att arbeta mer inriktat för att få de säsongsarbetslösa att aktivt söka arbete.

### **Efter granskningen**

Regeringen har inte vidtagit några åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning och planerar i dagsläget inte heller några åtgärder. En generell ändring av Arbetsförmedlingens regelverk har gjorts från och med 2012 som innebär att bland annat säsongsarbetslösa personer efter en individuell bedömning kan komma att få aktiva insatser från Arbetsförmedlingen. IAF har inom ramen för ett regeringsuppdrag studerat säsongsarbetslösa under 2012 samt beaktat säsongsarbetslöshet i sin översyn av föreskriften om vad som utgör lämpligt arbete inom arbetslöshetsförsäkringen. IAF:s ställningstagande att det är rimligt att avstå från att meddela föreskrifter om säsongsarbetslöshet kvarstår. Några mindre omfattande åtgärder har vidtagits av Arbetsförmedlingen med anledning av granskningens rekommendationer. Inget nytt har dock tillkommit under 2012.

RiR 2012:3	DO och diskrimineringsfrågorna
Regeringen	Skr. 2011/12:177
Riksdagen	Bet. 2012/13:AU1, rskr. 2012/13:122,123

Riksrevisionen har granskat om Diskrimineringsombudsmannen, DO, under de första verksamhetsåren har utformat sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt. Syftet med granskningen var att analysera orsakerna till DOs initiala problem med långa handläggningstider och låg aktivitet i det förebyggande arbetet. Granskningen syftade också till att bedöma vilka åtgärder som behövdes för att DO skulle kunna bedriva ett effektivare arbete mot diskriminering.

Granskningen visade bland annat att DO:s verksamhet under de första åren varit i huvudsak ärendestyrd. Detta förhållande påverkade DO:s möjligheter att nå resultat inom de delar av DO:s uppdrag som är inriktat mot förebyggande arbete inom diskrimineringsområdet. DO stod fortfarande, efter drygt tre års verksamhet, inför ett antal strategiska utmaningar när det gällde hur DO skulle utforma sina insatser och balansera dem mot varandra för att ge största möjliga effekt.

Riksrevisionen rekommenderade DO att fortsätta det påbörjade arbetet med att utveckla metoder för att återkommande inhämta kunskap om och analysera utvecklingen inom diskrimineringsområdet, prioritera mellan DO:s uppdrag och stämma av sin strategiska inriktning mot en återkommande och förnyad riskanalys. Regeringen borde följa upp DO:s arbete i dessa avseenden.

### Efter granskningen

I regeringens skrivelse till riksdagen med anledning av granskningsrapporten hänvisade regeringen till tidigare och pågående åtgärder och angav att inga ytterligare åtgärder behövdes till följd av granskningen.



<b>RiR 2012:9</b>	<b>Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor</b>
Regeringen	Skr. 2012/13:29
Riksdagen	Bet. 2012/13:AU2, rskr. 2012/13:121

Riksrevisionen har granskat Arbetsförmedlingens resurseffektivitet och hur regeringen styr Arbetsförmedlingens arbete för att åstadkomma en effektiv verksamhet.

Granskningen visade att ett flertal av arbetsförmedlingskontoren bedrev sin verksamhet resurseffektivt. Granskningen visade också att totalt inom Arbetsförmedlingen skulle de slutliga prestationerna, exempelvis övergångar från arbetslöshet till arbete eller studier, kunna öka med i genomsnitt 8 procent utan att mängden resurser förändrades. Det innebär att cirka 17 000 fler arbetslösa kunde ha fått ett arbete 2010, om alla förmedlingskontor varit lika effektiva. Förbättringspotentialen tycktes huvudsakligen finnas i arbetsförmedlingskontorens inre arbete.

Riksrevisionen rekommenderade Arbetsförmedlingen att genomföra en analys av orsakerna till effektivitetsskillnaderna mellan förmedlingskontor för att ta tillvara potentialen för effektivitetsförbättring vid enskilda kontor och att utveckla rutiner för systematisk datainsamling för att göra det möjligt att följa upp effektiviteten i förmedlingsverksamheten.

Regeringen rekommenderades att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att återkommande följa upp och analysera myndighetens resurseffektivitet.

### **Efter granskningen**

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten anger regeringen inga särskilda åtgärder. Regeringen pekar dock på att Arbetsförmedlingen i juni 2012 rapporterade till regeringen att myndigheten kommer att påbörja arbetet med att analysera orsakerna till effektivitetsskillnaderna mellan förmedlingskontoren (dnr A2012/1982). Arbetet kommer främst att inriktas på att identifiera de organisatoriska faktorer som kan tänkas bidra till skillnader i effektivitet mellan olika arbetsförmedlingskontor. Analysen kommer i första hand att användas inom Arbetsförmedlingen för att jämföra och utveckla arbetsmetoder.

Riksrevisionen följer årligen upp vad som har hänt med anledning av granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen och modifierade revisionsberättelser från den årliga revisionen. Resultatet av 2013 års uppföljning presenteras i denna rapport.

Rapporten omfattar en djup uppföljning av elva äldre och en översiktlig uppföljning av 50 nyare granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen. Den omfattar också fyra revisionsberättelser med reservation respektive avvikande mening som den årliga revisionen lämnade för verksamhetsåret 2011.

Uppföljningen av effektivitetsrevisionens granskningsrapporter visar att de ger ett betydande bidrag till förbättringsarbetet i den statliga verksamheten. Samtidigt visar uppföljningen att problem också kan kvarstå efter flera år.

När det gäller den årliga revisionen visar uppföljningen att de myndigheter som fått en modifierad revisionsberättelse vidtar relevanta åtgärder för att komma till rätta med problemen.

ISSN 1652-6597

ISBN 978 91 7086 310 3

Beställning:

[www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

[publikationsservice@riksrevisionen.se](mailto:publikationsservice@riksrevisionen.se)

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm