



RIKSREVISIONENS
UPPFÖLJNINGSRAPPORT
2014

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 341 7

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: ÖSTERTÄLJE TRYCKERI OCH RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2014



RIKSREVISIONENS
UPPFÖLJNINGSRAPPORT
2014



Riksrevisionens uppföljningsrapport 2014

Riksrevisionen överlämnar härmed resultatet av 2014 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* och *Jan Landahl* 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

Lars-Göran Gustafsson

För kännedom:

Riksrevisionens parlamentariska råd

Övriga riksdagsutskott

Innehåll

Riksrevisorernas förord	9
1 Inledning	11
1.1 Årets uppföljning och rapportens disposition	11
2 Djup uppföljning av 15 granskningsrapporter	13
2.1 Sidans stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning (RiR 2009:15)	14
2.2 Underhåll av belagda vägar (RiR 2009:16)	18
2.3 IT-investeringar över gränserna (RiR 2009:18)	21
2.4 Jobbskatteavdraget (RiR 2009:20)	25
2.5 Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter (RiR 2009:21)	28
2.6 Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb? (RiR 2009:22)	31
2.7 Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder (RiR 2009:24)	35
2.8 Statens garantier i finanskrisen (RiR 2009:26)	38
2.9 Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser (RiR 2009:28)	41
2.10 Omlokalisering av myndigheter (RiR 2009:30)	44
2.11 Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning (RiR 2009:31)	46
2.12 Från många till en – sammanslagningar av myndigheter (RiR 2010:3)	49
2.13 Arbetspraktik (RiR 2010:5)	53
2.14 Inställda huvudförhandlingar i brottmål (RiR 2010:7)	56
2.15 En förändrad sjukskrivningsprocess (RiR 2010:9)	59
3 Behandlingen av den årliga revisionens modifierade revisionsberättelser	63
3.1 Underlag för uppföljningen	64
3.2 Regeringens och myndigheternas behandling av modifierade revisionsberättelser	65

4	Uppföljning av 23 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen	69
4.1	Finansutskottet (FiU)	71
4.2	Skatteutskottet (SkU)	77
4.3	Justitieutskottet (JuU)	81
4.4	Försvarsutskottet (FöU)	87
4.5	Socialförsäkringsutskottet (SfU)	91
4.6	Socialutskottet (SoU)	95
4.7	Utbildningsutskottet (UbU)	101
4.8	Trafikutskottet (TU)	109
4.9	Miljö- och jordbruksutskottet (MJU)	117
4.10	Näringsutskottet (NU)	121
4.11	Arbetsmarknadsutskottet (AU)	125

Riksrevisorernas förord

Härmed presenteras *Riksrevisionens uppföljningsrapport 2014*. Rapporten innehåller en djup uppföljning av femton granskningsrapporter och en översiktlig uppföljning av 23 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen. Rapporten innehåller också en uppföljning av de modifierade revisionsberättelser som lämnats av den årliga revisionen för verksamhetsåret 2012. Ett fyrtiotal medarbetare har genomfört uppföljningen runt årsskiftet 2013/2014.

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 2012 medförde att tre myndigheter fick revisionsberättelser med modifieringen *reservation* och två fick revisionsberättelser med modifieringen *avstå från att uttala sig*. Av uppföljningen framgår regeringens och myndigheternas 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. Riksrevisionen arbetar med att också koppla uppföljningsresultaten till varje enskild granskningsrapport. Det kommer alltså att vara möjligt att ta del av granskningsrapporterna och uppföljningsresultaten i ett sammanhang.

I denna uppföljningsrapport har Riksrevisionen gjort några förändringar jämfört med tidigare år. Antalet djupt uppföljda granskningsrapporter har utökats samtidigt som antalet översiktligt uppföljda granskningsrapporter har minskats. Detta har skett genom att den uppföljning som gjorts 1–1½ år efter att granskningsrapporterna har publicerats har uteslutits. Skälet till förändringen är att den djupa uppföljningen ger ett mer utvecklat underlag för att bedöma resultatet av Riksrevisionens verksamhet.

Claes Norgren

Jan Landahl

1 Inledning

Riksrevisionens uppföljningsrapport 2014 är den åttonde uppföljningsrapporten sedan 2007. Uppföljningsrapporten ska ge riksdagen underlag för att bedöma Riksrevisionens resultat, det vill säga om granskningsverksamheten har bidragit till en bättre statlig verksamhet.

I årets uppföljningsrapport har antalet granskningsrapporter som blivit föremål för djup uppföljning utökats. Genom denna förändring ger uppföljningsrapporten 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 förändringar och förbättringar som har skett med anledning av granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen och de modifierade revisionsberättelser som den årliga revisionen lämnat.

1.1.1 Kapitel 1 Inledning

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

1.1.2 Kapitel 2 Djup uppföljning av femton granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen

I kapitlet redovisas djup uppföljning av femton granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen som beslutades under perioden oktober 2009–maj 2010. I och med 2014 års uppföljningsrapport har Riksrevisionen genomfört djup uppföljning av sammanlagt 72 granskningsrapporter. Det motsvarar cirka 26 procent av samtliga granskningsrapporter som publicerats från 2003

fram till september 2013.¹ 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.² 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.

1.1.3 *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 2012 resulterade i att tre myndigheter fick revisionsberättelser med modifieringen reservation och två myndigheter fick revisionsberättelser med modifieringen avstå från att uttala sig.

I kapitlet redovisas hur de berörda myndigheterna och regeringen har behandlat de modifierade revisionsberättelserna. Den rapportering om åtgärder som myndigheterna har lämnat till regeringen och Riksrevisionen samt regeringens rapportering till riksdagen i budgetpropositionen för 2014 har utgjort underlag för uppföljningen.

1.1.4 *Kapitel 4 Översiktlig uppföljning av 23 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen*

I kapitlet redovisas resultatet av en översiktlig uppföljning av 23 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen (RiR 2011:18–RiR 2012:10). Rapporterna har sorterats efter beredande utskott med utgångspunkt från riksdagens behandling av regeringens skrivelser med anledning av granskningsrapporterna.

¹ Tidpunkt för beslut om vilka granskningsrapporter som skulle bli föremål för djup uppföljning i Riksrevisionens uppföljningsrapport 2014.

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 enklare e-postenkäter.

2 Djup uppföljning av 15 granskningsrapporter

Syftet med den djupa uppföljningen är att brett belysa hur granskningsrapporterna från effektivitetsrevisionen tas emot och vad de leder till. Årets djupa uppföljning omfattar ett urval om 15 granskningsrapporter som beslutades under perioden oktober 2009–maj 2010.

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 en 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:

- Sidans stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning (RiR 2009:15)
- Underhåll av belagda vägar (RiR 2009:16)
- It-investeringar över gränserna (RiR 2009:18)
- Jobbskatteavdraget (RiR 2009:20)
- Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter (RiR 2009:21)
- Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb? (RiR 2009:22)
- Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder (RiR 2009:24)
- Statens garantier i finanskrisen (RiR 2009:26)
- Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser (RiR 2009:28)
- Omlokalisering av myndigheter (RiR 2009:30)
- Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning (RiR 2009:31)
- Från många till en – sammanslagningar av myndigheter (RiR 2010:3)
- Arbetspraktik (RiR 2010:5)

- Inställda huvudförhandlingar i brottmål (RiR 2010:7)
- En förändrad sjukskrivningsprocess (RiR 2010:9).

2.1 Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning (RiR 2009:15)

Svaga och outvecklade institutioner i den statliga förvaltningen i utvecklingsländer är ett hinder för utveckling och undanröjande av fattigdom. En central uppgift för Sida är därför att stödja utvecklingen av statsförvaltningen i länder som tar emot bistånd från Sverige.

2.1.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade under 2008 och 2009 i vilken utsträckning Sidas hantering av stöd till kapacitetsutveckling ger förutsättningar för att stärka mottagarlandets statsförvaltning. Granskningen behandlade också vilka förutsättningar som regeringen gett i sin styrning. Granskningen omfattade stödet till elva länder.

Granskningen visade att det inte var möjligt att avgöra om Sidas stöd till kapacitetsutveckling av statsförvaltningen i dessa länder är relevant. Sida hade kunskap om stöd till kapacitetsutveckling, men kunskapen omsattes ofta inte i praktiken. Det var inte tydliggjort om stödet byggde på ägarskap och efterfrågan i mottagarländerna.

Granskningen visade också att det fanns en målkonflikt mellan å ena sidan den princip i Parisdeklarationen som anger att stödet ska baseras på efterfrågan och, å andra sidan, Sidas användande av svenska myndigheter i biståndsarbetet.

Regeringen rekommenderades att utveckla riktlinjerna för samarbetsstrategier avseende stöd till kapacitetsutveckling i mottagarländernas statsförvaltning. Kraven på vilka bedömningar som ska göras för användandet av mottagarlandets system för offentlig finansiell styrning behövde också bli mer konsistenta.

Regeringen borde också besluta om samarbetsstrategier för de länder där aktuella samarbetsstrategier saknas. Vidare borde regeringen utveckla sin styrning av Sida i förhållande till Parisdeklarationen samt initiera en oberoende erfarenhetsredovisning av biståndet genom svenska myndigheter, med fokus på vilka hinder detta medför i arbetet med att uppfylla Parisdeklarationens mål.

Sida rekommenderades att förbättra underlagen inför beslut om stöd och förenkla hierarkin av styrdokument. Sida borde också fastställa tydliga regler för överföring av insatsansvar vid byte av handläggare.

2.1.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse överlämnade en redogörelse till riksdagen med anledning av granskningsrapporten. Styrelsen ansåg bland annat att målkonflikten mellan Parisdeklarationen och användandet av svenska myndigheter i biståndsarbetet snarast måste åtgärdas. Styrelsen ansåg också att regeringen borde intensifiera sitt utvecklingsarbete och tydliggöra strategierna för samarbete med mottagarländerna samt att regeringen snarast borde besluta om samarbetsstrategier för de länder som ännu inte hade sådana.³

Utrikesutskottet föreslog att redogörelsen skulle läggas till handlingarna med motiveringen att regeringen och Sida vidtagit och planerade att vidta åtgärder för att tillgodose Riksrevisionens rekommendationer. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

2.1.3 *Regeringens och Sidas åtgärder*

Regeringen kommenterade granskningsrapporten i budgetpropositionen för 2011. Regeringen hänvisade till att den, i de nya riktlinjerna för samarbetsstrategier för det bilaterala utvecklingssamarbetet, betonar vikten av att budgetstöd kombineras med stärkt kapacitetsutveckling, ansvarsutkrävande och finansiell kontroll. Sida skulle enligt de nya riktlinjerna ta fram specifika anvisningar för hantering av både generellt budgetstöd och sektorbudgetstöd. Regeringen bedömde att Riksrevisionens granskningsrapport därmed var slutbehandlad.

I riktlinjerna förtydligade regeringen hur Sida skulle arbeta för ett framgångsrikt stöd till kapacitetsutveckling. När det gällde målet om att nå högre biståndseffektivitet, det vill säga uppfyllande av Parisdeklarationen och andra internationella överenskommelser, innehöll riktlinjerna skrivningar som gällde även när andra svenska myndigheter än Sida var genomförare av biståndsinsatser.

Utrikesdepartementet (UD) och Socialdepartementet har gemensamt tagit fram en vägledning för hur styrningen av myndigheternas tjänsteexport bör utformas, bland annat med avseende på biståndseffektivitet.⁴ Exempelvis ska Sida bara samarbeta med myndigheter som har ett bemyndigande från regeringen att arbeta med bistånd.

Vad gäller rekommendationen om en oberoende erfarenhetsredovisning av hur biståndet genom svenska myndigheter fungerat, publicerade Institutet för utvärdering av internationellt biståndssamarbete (Sadev) år 2010 en utvärdering

³ Riktlinjer för samarbetsstrategier, Utrikesdepartementet, juni 2010.

⁴ Vägledning för regeringens styrning av statlig tjänsteexport, Socialdepartementet och Utrikesdepartementet, 2011.

av de svenska myndigheternas roll i biståndet.⁵ Regeringen gav också Sida i uppdrag att i årsredovisningen för 2013 sammanställa en redovisning av de samarbeten med andra svenska myndigheter som Sida har inom biståndet.

De samarbetsstrategier som vid rapportens publicering hade gått ut har förlängts. Alla biståndsinsatser täcks nu formellt av strategier. I vissa fall är dock själva innehållet i strategierna föråldrat. I väntan på att nya resultatstrategier införs har regeringen valt att inte låta utarbeta nya landstrategier enligt den gamla instruktionen.⁶

Under 2013 har regeringen beslutat att ersätta landstrategierna för bistånd med så kallade resultatstrategier.⁷ Genom att styra med resultatstrategier ska regeringen förbättra möjligheterna att nå och följa upp biståndets resultat.⁸ Riktlinjerna för resultatstrategierna är mer kortfattade och mindre detaljerade än de tidigare landstrategierna. Enligt UD och Sida återspeglar det en förändrad arbetsfördelning mellan UD och Sida. Den bärande principen är att UD ska definiera vad biståndet ska uppnå, medan det är Sidas uppgift att avgöra hur resultaten bäst uppnås. Sida är därmed friare än tidigare att välja vilka medel som ska användas i vilket land, och i någon mån också vilka sektorer som ska få svenskt bistånd.⁹

Som en del av denna förändring förflyttas också ansvaret för utformningen av kapacitetsutveckling från UD till Sida. I de nya resultatstrategierna nämns därför inte kapacitetsutveckling alls. Det kan jämföras med att regeringen i budgetpropositionen för 2011 framhöll att Riksrevisionens rekommendationer tillgodosågs genom tydligare skrivningar om kapacitetsutveckling i riktlinjerna för landstrategierna.

Sida har under 2012 infört ett nytt it-baserat insatshanteringssystem. Detta förbereder bland annat det underlag som behövs för att fatta beslut om en biståndsinsats och är uppbyggt kring frågor som måste besvaras för varje insats. Ansvarig handläggare ska också göra riskbedömningar avseende olika aspekter av insatserna. Flera av frågorna rör mottagarnas kapacitet, exempelvis vad gäller styrning och kontroll. Svaren på frågorna, och riskbedömningarna, ingår i det obligatoriska beslutsunderlaget för varje insats. Det nya insatshanteringssystemet möjliggör ett mer systematiskt förhållningssätt till bland annat frågorna som rör kapacitetsutveckling och biståndseffektivitet.

⁵ "Svenska myndigheter som genomförare av Sidafinansierade insatser – en utvärdering av organisering, styrning och stöd", Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (Sadev), 2010:3.

⁶ Intervju på UD, 2014-01-24.

⁷ Bilaga till Regeringsbeslut 2013-07-11, UF2013/41712/UD/USTYR "Riktlinjer för resultatstrategier inom Sveriges internationella bistånd".

⁸ Bilaga till Regeringsbeslut 2013-07-11, UF2013/41712/UD/USTYR "Riktlinjer för resultatstrategier inom Sveriges internationella bistånd", s. 1.

⁹ Intervjuer på Sida, 2014-01-21 och UD, 2014-01-24.

Beslutsunderlagen får också den enhetlighet som efterfrågats i Riksrevisionens granskning.¹⁰

Insatshanteringssystemet påverkar också andra aspekter av biståndet som togs upp i Riksrevisionens rapport. Också insatser där andra myndigheter än Sida deltar ska bedömas enligt samma frågor och riskbedömningar. Enligt Sida ska då också risken för en målkonflikt med målen för biståndseffektivitet bedömas när insatsen förbereds. Ett annat exempel är att de mottagande organisationernas kapacitet att låta genomföra och använda projektutvärderingar ska bedömas i förväg, och ingå i beslutsunderlaget.¹¹

Enligt Sida och UD innebär insatshanteringssystemet en stor förändring. Samtidigt bedöms det vara alltför tidigt att utvärdera effekterna på biståndet av det nya systemet.¹²

Utöver det nya insatshanteringssystemet har Sida också gjort förändringar i styrdokument och manualer för att tillgodose Riksrevisionens rekommendationer. Sida har infört en *Guidance to capacity development*, som är relevant för rekommendationen att Sida bör tydliggöra vilka minimikrav som ska gälla vid bedömningen av stöd till kapacitetsutveckling.¹³ Andra styrdokument har tagits bort, och enligt Sidas och regeringens bedömning har rekommendationen om att förtydliga hierarkin mellan olika styrdokument tillgodosetts.¹⁴ Manualen *Så arbetar Sida* har reviderats, och bland annat har en rutin för överlämning av insatsansvar vid byte av handläggare etablerats.¹⁵

2.1.4 Avslutande kommentar

Såväl regeringen som Sida förefaller ha accepterat granskningens problembeskrivning och vidtagit åtgärder för att tillgodose rekommendationerna. Enligt UD och Sida har Riksrevisionens rapport bidragit till en högre medvetenhet om vikten av en enhetlig och systematisk hantering av frågor om kapacitetsutveckling inom biståndet.¹⁶

Samtliga rekommendationer har tagits om hand av regeringen och Sida. De relativt stora förändringarna av strategiprocessen har dock gjort rekommendationerna som rör regeringens styrning av Sida inaktuella.

¹⁰ Intervjuer på Sida, 2014-01-21 och UD, 2014-01-24.

¹¹ Intervju på Sida, 2014-01-21.

¹² Intervjuer på Sida, 2014-01-21 och UD, 2014-01-24.

¹³ Bet. 2010/11: UU5. Intervju på Sida, 2014-01-21.

¹⁴ Bet. 2010/11: UU5.

¹⁵ Bet. 2010/11: UU5.

¹⁶ Bland andra rapporter som nämnts som bidragande i pågående förändringsprocesser finns RiR 2011:24 Statliga myndigheters tjänsteexport.

Den viktigaste genomgripande förändringen inom Sida är implementeringen av det nya insatshanteringssystemet, där Riksrevisionens rapport beaktades när systemet utformades.

Två större förändringar som påverkar kapacitetsutvecklingen, införandet av resultatstrategier och insatshanteringssystemet, har genomförts de senaste två åren. Det är ännu för tidigt att bedöma effekterna på biståndet av dessa. Därmed är det också svårt att bedöma påverkan från Riksrevisionens rapport, liksom huruvida de problem som uppmärksammades i rapporten verkligen undanröjts.

2.2 Underhåll av belagda vägar (RiR 2009:16)

Ett väl fungerande transportsystem är enligt riksdagen en viktig fråga ur flera perspektiv. Det är en viktig rättvise- och jämlikhetsfråga, en viktig välfärdsfråga, en viktig sysselsättningsfråga och en viktig fråga ur miljö- och hälsosynpunkt. Staten investerar varje år 3 miljarder kronor i underhåll av belagda vägar.

2.2.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade under 2008 och 2009 om Vägverkets beslut om underhåll av det statliga belagda vägnätet baserades på tillförlitliga och tillräckliga underlag för effektiv styrning mot riksdagens mål.

Granskningen visade att Vägverket saknade tillräckliga och tillförlitliga underlag för att styra underhållet av vägnätet. Underhållet av vägar riskerade därför att styras delvis slumpmässigt och inte efter behov. Vägverket säkerställde inte att underhållsmedlen investerades där de bäst behövdes. Konsekvensen var att det saknades kunskaper om måluppfyllelse och om huruvida målen skulle kunna nås till en lägre kostnad.

Regeringen rekommenderades att förbättra styrningen och uppföljningen av Vägverkets underhåll av belagd väg och att ge lämplig myndighet i uppdrag att utreda hur samhällsekonomiska kalkyler kan och bör styra underhållet av vägar. Regeringen borde också förbättra rapporteringen till riksdagen.

Vägverket rekommenderades att säkerställa att bedömningen av underhållsbehovet görs enligt gemensamma riktlinjer i hela landet. Verket borde också utveckla systemen för uppföljning av genomförda beläggningsåtgärder och säkerställa att erfarenheter fångas upp och tillämpas för att effektivisera verksamheten. Vidare borde Vägverket förbättra metoden för att beräkna kostnaden för det aggregerade medelsbehovet och göra det möjligt att följa kostnaderna för underhåll av enskilda vägsträckor över tid.

Vägverket borde även förbättra planeringen och säkerställa att relevanta data samlas in och används för att styra mot de transportpolitiska målen. I redovisningen till regeringen rekommenderades Vägverket att tydligare beskriva förutsättningarna för att styra underhållet utifrån trafikantundersökningar och samhällsekonomiska kalkyler samt förbättra redovisningen av eftersatt underhåll.

2.2.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse överlämnade en redogörelse till riksdagen. Styrelsen ansåg bland annat att granskningen och Riksrevisionens rekommendationer borde utgöra ett värdefullt underlag i regeringens och myndigheternas fortsatta utvecklingsarbete. Trafikutskottet ansåg likaledes att rekommendationerna borde utgöra ett värdefullt underlag i det utvecklingsarbete som regeringen redan tagit initiativ till. Utskottet föreslog att redogörelsen skulle läggas till handlingarna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

2.2.3 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

I såväl skrivelse 2009/10:197, *Åtgärdsplanering för transportsystemet 2010–2021* och i budgetpropositionen för 2011 hänvisar regeringen till Riksrevisionens granskning. Regeringen uppgav att den avsåg att, bland annat mot bakgrund av Riksrevisionens granskning, genomföra en grundlig genomlysning av drift- och underhållsverksamheten. Genomlysningen skulle inriktas mot såväl väg och järnväg som sjöfart.

Redan innan Riksrevisionens rapport publicerades hade regeringen diskuterat frågan om styrning av drift och underhåll samt behovet av ett nytt styrramverk. Arbetet med styrramverket påbörjades under 2011 och arbetet genomfördes med hjälp av en konsult och i samverkan med Trafikverket. De synpunkter som Riksrevisionen framfört i sin granskningsrapport användes i utvecklingen av det nya styrramverket.

I februari 2012 fick Trafikverket ett formellt uppdrag att slutföra styrramverket och från och med 2013 även att tillämpa ramverket.¹⁷ Styrramverket är ett gemensamt lednings- och styrningssystem för regeringen och Trafikverket och möjliggör en rapportering till riksdagen. Målen för styrramverket är att skapa fokus mot leverans kvaliteten, en transparent styrning från strategisk till operativ nivå, en röd tråd från långsiktig planering till uppföljning, en styrning av verksamheten baserad på verifierade effektsamband och en bättre rapportering till regeringen.

¹⁷ Trafikverkets slutrapport Införande av ett gemensamt styrramverk för drift och underhåll av väg och järnväg, TRV 2012/11921.

Vad gäller Riksrevisionens rekommendationer har regeringen genom det nya styrramverket säkerställt att Trafikverket har utvecklat nya tillståndsmått. Riksrevisionens rekommendation om att ge uppdrag till en myndighet att utreda hur samhällsekonomiska kalkyler bör styra underhållet av vägar har tillgodosetts indirekt genom uppbyggnaden av styrramverket och den bakomliggande tanken att detta ska bygga på verifierbara samband. Trafikverket har dock ännu inte utvecklat tillräckliga effektsamband för belagd väg.

Regeringen och riksdagen har beslutat om minskning av Trafikverkets anslag med drygt 30 miljoner kronor från 2014. Minskningen ska bland annat finansiera insatser på Regeringskansliet i form av utredning och styrning av de transportpolitiska frågorna. Regeringskansliet har därför påbörjat en omorganisation och förstärkning av Transportenheten på Näringsdepartementet. En förstärkning av Regeringskansliet har förordats bland annat av Riksrevisionen i tidigare granskningar, men har setts nödvändig även för att komma till rätta med påtalade brister i denna granskning.¹⁸

Vägverket inledde arbetet med att hitta former för att ta tillvara Riksrevisionens rekommendationer genom att anordna en workshop den 25 januari 2010. Trafikverket har efter myndighetens bildande i april 2010 tagit fram en handlingsplan för att komma till rätta med de identifierade bristerna. Trafikverket avslutade 2012 arbetet med handlingsplanen och flera av aktiviteterna hade vid denna tidpunkt genomförts.¹⁹

Bland annat har en omorganisation skett där huvudansvaret för planering, beställning och uppföljning av underhåll har samlats inom Trafikverkets verksamhetsområde underhåll. Ytterligare ett led i omorganisationen är att Trafikverket från och med 2013 har infört en nationell upphandlarfunktion för myndighetens hela upphandlingsbehov.

Vidare har ett väganläggningssystem introducerats på nätet med uppgifter om uppmätta och beräknade tillstånd på belagda vägar. Därigenom kan vägar identifieras som inte uppfyller den nya nationella underhållsstandarden för vägars tillstånd på lång sikt.²⁰ Underhållsbehoven kan också klargöras och lättare kostnadsberäknas. Den nationella standarden för belagda vägar är utformad utifrån samhällsekonomiska och funktionella beräkningar och innehåller nivåer för centrala tillståndsmått som varierar beroende på skyltad hastighet och trafikmängd.

¹⁸ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2014-01-16.

¹⁹ Trafikverkets avslutande rapport Utförda och pågående åtgärder för att hantera handlingsplan Beläggning avseende Riksrevisionens rapport RiR 2009:16.

²⁰ Underhållsstandard belagd väg 2001, TRV 2012:74.

Enligt Trafikverkets bedömning har åtgärderna lett till mer systematiskt och enhetligt arbetssätt, kostnadseffektivare upphandling genom paketering av åtgärder och mer enhetliga förfrågningsunderlag.²¹ Kvaliteten på tillståndsdata har höjts och data har gjorts tillgängliga för entreprenörer och konsulter, vilket på sikt kan leda till effektivisering av beläggningsverksamheten.

Vissa aktiviteter är dock ännu inte slutförda.²² Trafikverket har inte utvecklat ett system för prioritering mellan åtgärdsobjekt baserat på modeller för livscykelkostnad. Myndigheten har inte heller ännu fullt ut utvecklat metoder för beräkning av ackumulerat underhållsbehov för hela vägsystemet. Behovet av att utveckla bättre effektsamband för vägunderhåll är en pågående aktivitet, men har hittills inte prioriterats av Trafikverket.

2.2.4 Avslutande kommentar

Både regeringen och Trafikverket har haft nytta av Riksrevisionens granskningsrapport.²³ Granskningsrapporten har bidragit till att regeringen och Trafikverket har tagit fram ett styrramverk för väg och järnväg. Trafikverket har till följd av rapporten upprättat en nationell underhållsstandard och utvecklat it-verktyg för att kunna bedöma belagda vägars tillstånd och underhållsbehov. Den viktigaste effekten i den granskade verksamheten är att både regeringen och Trafikverket har fokuserat på att utveckla relevanta verktyg för att kunna planera och bedöma behov och resurser för underhåll av belagda vägar.

Granskningsrapportens rekommendationer påverkar fortfarande Trafikverkets utveckling av beläggningsverksamheten och kommer troligen att göra så ytterligare en tid.

Trafikverkets arbete med effektsamband för underhåll har hittills inte prioriterats. Rapporteringen enligt styrramverket ska emellertid bygga på verifierbara samband från och med 2013, vilket innebär att behovet av att utveckla effektsamband torde vara centralt även framöver.

2.3 IT-investeringar över gränserna (RiR 2009:18)

Den statliga förvaltningens uppgift är att ge god service till medborgare och företag samt att utföra sin verksamhet så effektivt som möjligt. Samarbete mellan myndigheter blir i detta sammanhang viktigt, inte minst när myndigheterna i samverkan ska investera i modern informationsteknik.

²¹ Intervju Trafikverket 2014-01-22.

²² Intervju Trafikverket 2014-01-22.

²³ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2014-01-16 och Trafikverket, 2014-01-22.

2.3.1 *Riksrevisionens granskning*

Riksrevisionen granskade under 2009 orsakerna till att angelägna it-investeringar i samverkan mellan myndigheter inte kommer till stånd och vilka konsekvenser detta får. Granskningen omfattade tio myndigheter och regeringen. Granskningen visade att en orsak var att myndigheterna nedprioriterade sin del i samverkan med andra offentliga aktörer. En annan orsak var att det saknades stöd i lagstiftningen för att genomföra it-investeringar.

Regeringen rekommenderades att ställa krav på myndigheterna att skriftligen redovisa hur de lever upp till kravet i 6 § myndighetsförordningen att genom samarbete med myndigheter och andra ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. En sådan redovisning borde särskilt uppmärksamma hinder för it-investeringar i samverkan.

Regeringen borde också ge samordnade uppdrag till myndigheter som genomför gemensamma it-investeringar eller tydliggöra detta i myndigheternas respektive instruktioner. Regeringen rekommenderades också att ge samverkande myndigheter finansiella förutsättningar att genomföra it-investeringar som sträcker sig över flera år.

En översyn av myndigheternas registerlagstiftning och annan berörd lagstiftning borde göras i syfte att skapa förutsättningar för att genomföra it-investeringar vid myndighetssamverkan. I en sådan översyn bör en avvägning göras mellan behovet av effektivitet och behovet av skydd för personers integritet.

2.3.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse beslutade att lägga granskningsrapporten till handlingarna.

2.3.3 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

Regeringen och E-delegationen

Regeringen kommenterade granskningsrapporten i budgetpropositionen för 2011 och hänvisade till vidtagna åtgärder under de senaste åren för att förbättra styrningen av myndighetsövergripande e-förvaltningsprojekt. Enligt regeringen spelar E-delegationen en central roll genom att initiera, planera, genomföra och följa upp myndighetsövergripande e-förvaltningsprojekt. Genom att tillföra resurser motsvarande 25 miljoner kronor per år till och med 2013 för att genomföra e-förvaltningsprojekt av strategisk betydelse ansåg regeringen att den hade skapat förutsättningar för att säkerställa myndighetsövergripande it-investeringar. Regeringen delade vidare Riksrevisionens bedömning att en översyn av registerlagstiftningen bör genomföras.

E-delegationen har tagit upp frågan om it-investeringar i flera betänkanden. I delegationens tredje betänkande som publicerades hösten 2010 påtalades risken för att förvaltningsgemensamma e-tjänster inte kommer till stånd på grund av att inblandade myndigheter inte kan enas om finansiering av förstudier.²⁴ Delegationen refererade i sammanhanget till en problembeskrivning liknande Riksrevisionens. Delegationen lämnade ett antal förslag till regeringen avsedda att underlätta it-investeringar över myndighetsgränser. Bland annat borde regeringen årligen avsätta 10 miljoner kronor för att finansiera förstudieprojekt initierade av delegationen. Inblandade parter borde också kunna teckna överenskommelser om samverkan för utveckling av e-tjänster, och myndigheter borde få möjlighet att ta ut avgifter av andra myndigheter. Delegationen har också publicerat en rad vägledningar, riktlinjer och ramverk med flera stödjande tjänster för att underlätta digital samverkan.

Hösten 2011 tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att se över den så kallade registerlagstiftningen.²⁵ Syftet med utredningen var att skapa rättsliga förutsättningar för en mer effektiv e-förvaltning, som tillgodoser såväl den enskildas rätt till personlig integritet som allmänhetens berättigade anspråk på insyn i den offentliga verksamheten. Slutredovisning ska ske i december 2014. Översynen av lagstiftningen har dock starkt påverkats av EU:s arbete med dataskyddsförordning varför det i nuläget är oklart vad utredningen kan göra i väntan på beslut.

I en skrivelse till riksdagen 2011 med anledning av andra granskningsrapporter från Riksrevisionen angav regeringen att den rådande lånefinansieringsmodellen i staten även kan tillämpas vid myndighetsgemensam utveckling av e-tjänster. Det är dock oklart i vilken mån denna möjlighet utnyttjas.²⁶

I december 2012 antog regeringen en ny strategi för arbetet med e-förvaltning som lyfter fram ”en digitalt samverkande statsförvaltning”.²⁷ Regeringen har också avsatt särskilda medel för it-investeringar över myndighetsgränserna.²⁸ För åren 2012–2014 har regeringen avsatt 27–38 miljoner kronor per år.

Ekonomistyrningsverket (ESV) fick i juni 2013 regeringens uppdrag att utvärdera flera pågående strategiska e-förvaltningsprojekt. I uppdraget ingick att ta fram en modell för att löpande följa upp ekonomiska nyttor som härrör från e-förvaltningsprojekt. ESV avrapporterade uppdraget den 14 januari 2014.²⁹

²⁴ Så enkelt som möjligt för så många som möjligt, SOU 2010:62.

²⁵ Dir. 2011:86.

²⁶ Uppgift från Regeringskansliet.

²⁷ Med medborgaren i centrum – regeringens strategi för en digitalt samverkande förvaltning, december 2012.

²⁸ Anslag 2.6 (Uo22) Gemensamma utvecklingsprojekt av strategisk betydelse.

²⁹ Uppföljning av ekonomiska nyttor från e-förvaltningsprojekt, ESV 2014:2, 2014-01-14.

Enligt avrapportering har flera av dem som ESV intervjuat inom ramen för uppdraget menat att det saknas tillräckliga incitament för samverkan över myndighetsgränser.

I budgetpropositionen för 2014 aviserade regeringen ett flerårigt utvecklingsprogram som bygger på e-strategin. Bland annat ska statsförvaltningen i samverkan utveckla och dela digitala lösningar som skapar en enklare, öppnare och effektivare förvaltning. I regleringsbrev för 2014 fick flera myndigheter krav på att återrapportera hur arbetet med att införa regeringens e-förvaltningsstrategi genomförs. Vidare har regeringen tagit en rad beslut som rör it-investeringar över myndighetsgränserna i anslutning till olika pågående sektorprojekt. Bland projekten kan nämnas *Rättskedjans informationsförsörjning*, *En dörr in för minskat uppgiftslämnande* och *Körkortsportalen*.³⁰

Myndigheter

I Riksrevisionens rapport redovisades 12 angelägna it-investeringar över gränserna, men där de berörda organisationerna fått svårigheter att genomföra investeringar. I uppföljningen har tre av de tolv fallen studerats.³¹ I två fall har it-investeringarna i hög grad realiserats och de hinder som förelåg vid Riksrevisionens granskning har i väsentlig grad undanröjts. Problemen har lösts bland annat genom att regeringen i särskild ordning finansierat utvecklingsprojekt, sett över berörd reglering och åstadkommit bättre styrd och utförd samverkan mellan aktörerna både på ledningsnivå och på verksamhetsnivå. I det tredje fallet har it-investeringen inte realiserats på det tänkta sättet.

De tre fallen styrker slutsatser i Riksrevisionens granskningsrapport om betydelsen av starkt behov av samverkan, bra finansiella lösningar och en reglering som möjliggör samverkan.

På myndighetsnivå har också Tillväxtsverket regeringens uppdrag att ta fram gemensamma mallar för myndighetssamverkan. Kammarkollegiet har tagit fram ett ramavtal för e-förvaltningsstödjande tjänster som myndigheterna kan använda för digital samverkan. Skatteverket, Bolagsverket, Transportstyrelsen och Lantmäteriet har genomfört behovsstudier inom fyra sektorer i syfte att initiera sektorsvis digital samverkan. Inom e-hälsa har en samverkande informationsarkitektur tagits fram.

³⁰ E-post från Regeringskansliet 2013-12-16.

³¹ Förvaltningens kontakter med medborgare och företag: elektronisk överföring av läkarintyg mellan hälso- och sjukvården (Försäkringskassan, Sveriges Kommuner och Landsting); Förvaltningens effektivisering: ny e-tjänst för bokning av förarprov (Vägverket, Transportstyrelsen); Förstärkning av viktiga samhällsfunktioner: elektronisk informationsåtkomst vid kriser (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Länsstyrelser).

2.3.4 *Avslutande kommentar*

Det har vidtagits en rad åtgärder med relevans för Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer sedan granskningen publicerades. Regeringen har förstärkt sin styrning av strategiska it-investeringar och sektorsövergripande projekt. Frågor som rör it-investeringar över myndighetsgränserna hanteras främst inom ramen för E-delegationens arbete. Delegationen har initierat flera insatser för att underlätta it-samverkan. I flera fall har Riksrevisionens granskningsrapport påverkat de insatser som gjorts, bland annat när det gäller översynen av registerlagstiftningen.

Regeringen har dock ännu inte ställt krav på myndigheterna att skriftligen redovisa hur de lever upp till 6 § i myndighetsförordningen att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

2.4 **Jobbskatteavdraget (RiR 2009:20)**

I syfte att få in fler personer på arbetsmarknaden och öka arbetskraftsutbudet har regeringen de senare åren stegvis infört ett skatteavdrag på förvärvsinkomster, det så kallade jobbskatteavdraget. Det första steget av jobbskatteavdraget infördes den första januari 2007. Förstärkningar har gjorts 2008–2011 och 2014. Den totala kostnaden för de fyra första stegen 2007–2010 i form av minskade intäkter på statsbudgeten har beräknats uppgå till drygt 70 miljarder kronor.

2.4.1 *Riksrevisionens granskning*

Riksrevisionen granskade under 2009 jobbskatteavdragets förutsättningar att vara en effektiv reform för att öka arbetskraftsutbudet. Granskningen avsåg jobbskatteavdragen 2007–2009. I granskningen ingick också att undersöka om regeringens beräkningsunderlag för avdraget var transparent och av god kvalitet.

Granskningen visade att jobbskatteavdraget hade förutsättningar att vara effektivt i den meningen att det fanns potential för reformen att nå målet om att på lång sikt öka arbetskraftsutbudet. Reformen hade också förutsättningar att vara särskilt effektiv för att öka arbetsutbudet för grupper med svag ställning på arbetsmarknaden.

Riksrevisionen gjorde vidare bedömningen att regeringens redovisning av beräkningsunderlaget för jobbskatteavdraget var transparent och av god kvalitet. Det kunde dock förbättras genom att regeringen förtydligade använda definitioner samt hänvisningar till tidigare egna bedömningar av reformeffekterna.

Granskningen visade även att allmänheten hade dålig kännedom om jobbskatteavdraget. Kännedomen var därtill lägst i de grupper som förväntades

få den största beteendeförändringen till följd av avdraget. Det fanns därmed en risk att reformen inte skulle få fullt genomslag.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att ge Skatteverket ett särskilt uppdrag att informera allmänheten om jobbskatteavdraget samt att utveckla redovisningen och förtydliga definitionerna av termer som används i samband med redogörelsen av reformeffekter.

2.4.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse överlämnade en redogörelse till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport. Riksdagen noterade att Riksrevisionens granskning bekräftade att jobbskatteavdraget hade potential att skapa en långsiktig ökning av arbetsutbudet och att det hade förutsättningar att vara särskilt effektivt för att öka arbetsutbudet för grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden. Utskottet ansåg också att det var positivt med åtgärder som syftade till att informera om jobbskatteavdraget och såg det som särskilt värdefullt om informationen kunde riktas till de grupper som hade lägst kännedom om jobbskatteavdraget och den största potentialen till beteendeförändringar. Riksdagen lade redogörelsen till handlingarna.

2.4.3 *Regeringens åtgärder*

Redan under granskningen påbörjade regeringen ett metodutvecklingsarbete för beräkningarna av de förväntade effekterna av jobbskatteavdraget. Regeringen kommenterade granskningen i budgetpropositionen för 2011 och instämde i att det var angeläget med en ökad kännedom hos allmänheten om jobbskatteavdraget. Regeringen ansåg det dock inte nödvändigt att lämna något särskilt uppdrag till Skatteverket om att informera allmänheten om jobbskatteavdraget. Bakgrunden var att verket redan informerade om avdraget inom ramen för sin ordinarie verksamhet.

Vidare ansåg regeringen att det var viktigt att redogörelsen för jobbskatteavdraget och dess reformeffekter var tydlig. Anledningen var Riksrevisionens rekommendation om att utveckla redovisningen och förtydliga definitionerna av termer som används i samband med redogörelsen av reformens effekter på sysselsättningen. Regeringen meddelade också sin avsikt att använda enhetliga termer i budgetpropositionerna vid avisering av kommande förslag, vilket också har skett.

Vid behandling av 2011 års ekonomiska vårproposition lämnade riksdagen ett tillkännagivande till regeringen om att jobbskatteavdraget borde utvärderas.^{32,33}

³² Prop. 2010/11:100.

³³ Bet. 2010/11:FiU20.

Tillkännagivandet var följden av ett bifall till ett yrkande i en motion med anledning av propositionen. Motionen hänvisade, avseende jobbskatteavdraget, till Långtidsutredningen 2011.³⁴ Långtidsutredningen förde resonemang om jobbskatteavdraget, bland annat med referens till Riksrevisionens granskningsrapport och rekommenderade regeringen att utvärdera avdraget.

Regeringen redovisade sin utvärdering av jobbskatteavdraget i 2012 års ekonomiska vårproposition.³⁵ Utvärderingen refererar till Riksrevisionens iakttagelser och beräkningar av såväl allmänhetens kännedom om jobbskatteavdraget som dess effekter på sysselsättningen.

Regeringen pekade på att jobbskatteavdraget sammantaget har medfört en ökning av utbudet och efterfrågan på arbetskraft, så att sysselsättningen varaktigt blivit högre och jämviktsarbetslösheten lägre. Eftersom det gått relativt kort tid sedan införandet av jobbskatteavdraget menade regeringen att de långsiktiga effekterna ännu inte går att utvärdera på utfallsdata. Det fanns dock flera indikatorer som pekade på att reformen redan haft positiva effekter på arbetsmarknaden. Exempelvis har både arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen ökat mer än vad som kan förklaras av den demografiska och konjunkturella utvecklingen. Vidare menade regeringen att studier av internationella data av olika jobbskatteavdragseffekter, där både simuleringsstudier och utvärderingar på utfallsdata gjorts, generellt visat på mycket likartade resultat. Regeringen tar detta till intäkt för att de genomförda simuleringsstudierna är en bra metod för att uppskatta långsiktiga effekter av skattereformer.

Utöver regeringen har även Finanspolitiska rådet använt Riksrevisionens granskning i sina rapporter, särskilt 2010 men även 2011.³⁶ Riksrevisionens beräkningar avseende allmänhetens kännedom om jobbskatteavdraget och avdragets effekter på arbetskraftsdeltagande och sysselsättning har då refererats tämligen utförligt.

2.4.4 Avslutande kommentar

Regeringen har tagit till sig Riksrevisionens kritik avseende behovet av ökad tydlighet när det gäller effekter av jobbskatteavdraget och beskrivningen av bakomliggande antaganden vid beräkning av effekterna. Den utvärdering som regeringen gjort av jobbskatteavdraget är väl genomförd.

Regeringen har inte vidtagit någon åtgärd med anledning av rekommendationen om att informera allmänheten om jobbskatteavdraget. Det är därför oklart i vilken omfattning medvetenheten om jobbskatteavdraget har ökat.

³⁴ SOU 2011:11, Långtidsutredningen 2011.

³⁵ Prop. 2011/12:100.

³⁶ *Svensk finanspolitik*, Finanspolitiska rådets rapporter 2010 och 2011.

2.5 Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter (RiR 2009:21)

Klimatförändringen och dess hot mot samhällen är global. För att Sverige skulle gå före i klimatpolitiken beslutade riksdagen om ett nationellt miljö kvalitetsmål, *Begränsad klimatpåverkan*, med ett delmål till 2012 som var mer ambitiöst än Kyotoåtagandet. Hanteringen av överskottet av nationella utsläppsrätter var avgörande för om detta, nu passerade mål, skulle kunna uppnås.

2.5.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade under 2009 regeringens och de ansvariga myndigheternas rapportering och hantering av Sveriges samlade nationella innehav och förväntade överskott av utsläppsrätter (så kallade Kyotoenheter). Granskningen genomfördes inom ramen för Riksrevisionens granskningsstrategi *Hållbar utveckling – Klimat*, som avslutades i december 2013 med en slutrapport. Granskningen berörde regeringen, Energimyndigheten och Naturvårdsverket.

Granskningen visade att det rådde brist på transparens i rapporteringen och att informationen var bristande för hur hanteringen av överskottet påverkade det nationella klimatmålet.

Frånvaron av beslut om hanteringen av förväntat överskott bidrog till att berörda myndigheter och departement hade olika uppfattning om hur det nationella klimatmålet skulle nås. Riksdagen hade heller inte fått tillfälle att ta ställning till användningen av det betydande finansiella värde som kommande överskott av utsläppsrätter utgjorde.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att redovisa det samlade innehavet av utsläppsrätter för riksdagen och att underställa riksdagen ett beslut om hur överskottet skulle hanteras. Regeringen borde också se till att allmänheten fick information om Sveriges totala innehav av utsläppsrätter, det förväntade överskottet och betydelsen av hanteringen för det nationella klimatmålet och dess delmål till år 2012. Motsvarande rekommendationer om rapportering riktades även till Energimyndigheten och Naturvårdsverket.

Regeringen borde också se till att det rättsligt reglerades vem som skulle vara kontoinnehavare för statens konton i det nationella utsläppsrättsregistret. Regeringen rekommenderades också att säkerställa att Energimyndigheten verkade för miljö kvalitetsmålet om begränsad klimatpåverkan och dess delmål för perioden 2008 till 2012 genom att rapportera Sveriges samlade nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter till regeringen och Miljömålsrådet.³⁷

³⁷ Myndigheten upphörde den 1 november 2010.

2.5.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse lämnade en redogörelse till riksdagen med anledning av granskningsrapporten. Styrelsen ansåg att det borde vara intressant för riksdagen att få del av en redovisning från regeringen om Sveriges samlade nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter och det förväntade kommande överskottet av utsläppsrätter. Även en redovisning för hur framtida överskott av utsläppsrätter ska hanteras och effekterna av detta borde vara av intresse. Styrelsen förutsatte att regeringen skulle lämna en sådan redovisning till riksdagen.

Miljö- och jordbruksutskottet lämnade ett tillkännagivande till regeringen med anledning av en motion i anslutning till granskningsrapporten. Utskottet ansåg att regeringen borde underställa riksdagen frågan om hur det samlade överskottet av utsläppsrätter skulle hanteras. Regeringen borde därmed återkomma till riksdagen med sina bedömningar och förslag i frågan. Utskottet förutsatte vidare att regeringen skulle återkomma till riksdagen med uppgifter om det svenska överskottet av utsläppsrätter inklusive uppskattat värde för dessa.

2.5.3 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

Regeringen kommenterade Riksrevisionens granskningsrapport och riksdagens tillkännagivande i budgetpropositionen för 2011. Enligt regeringen kan det faktiska överskottet fastställas sedan avräkning skett 2014. Regeringen angav att den avsåg att återkomma till riksdagen i frågan och att redovisningen av överskottet gjorts i skrivelsen *Årsredovisning för staten 2009*.³⁸

Regeringen har ännu inte lämnat förslag om hur överskottet av nationella utsläppsrätter ska hanteras. Regeringen anger att när den slutliga utsläppsstatistiken för Sverige under Kyotoprotokollets första åtagandeperiod finns tillgänglig ska Sverige rapportera till FN hur åtagandet för första perioden har uppnåtts. En slutlig avräkning och rapportering ska genomföras enligt FN:s regelverk och beräknas ske under 2015–2016.³⁹ Inom Regeringskansliet bereds för närvarande frågan om hur avräkningen och avrapporteringen av målpuffyllelsen ska ske. Regeringen avser att återkomma i god tid innan tidsfristen löper ut.⁴⁰

När det gäller rekommendationen om rättslig reglering av kontoinnehavare för statens konton i det nationella utsläppskontot arbetar Miljödepartementet med att uppdatera lag och förordning om handel med utsläppsrätter.⁴¹

³⁸ Skr. 2009/10:101.

³⁹ Miljödepartementet 2014-01-08.

⁴⁰ Skr. 2012/13:75.

⁴¹ Energimyndigheten, 2014-01-08.

Från och med *Årsredovisning för staten 2009* har regeringen redovisat innehav och överskott av Sveriges tilldelade utsläppsrätter, Assigned Amount Units (AAU). I *Årsredovisning för staten 2012* beräknades överskottet till cirka 48 miljoner utsläppsrätter (AAU) jämfört med Sveriges åtagande i Kyotoprotokollets första period. I det beräknade överskottet ingår dock inte vissa typer av utsläppsrätter:

- EUA (Emission Unit Allowance), utsläppsrätter inom EU:s system för handel med utsläppsrätter. Dessa utsläppsrätter är avsatta från Sveriges tilldelning av utsläppsrätter (AAU) och därefter omvandlande till EUA. Av de avsatta utsläppsrätterna fanns en reserv för nya anläggningar. Alla utsläppsrätter i reserven delades inte ut, vilket innebar att det fanns ett outnyttjat antal utsläppsrätter (kvarvarande utsläppsrätter) i reserven.
- CER (Certified Emission Reduction), certifierade utsläppsrätter inom ramen för mekanismen för ren utveckling (CDM).
- ERU (Emission Reduction Unit), utsläppsminskningenshet från projekt inom ramen för gemensamt utförande (JI).
- RMU (Removal Units), utsläppsminskningensheter som härrör från upptag eller utsläpp från skogs- och markanvändningssektorn, så kallade kolsänkor.⁴²

Efter granskningen började Naturvårdsverket, i enlighet med Riksrevisionens rekommendation, att redovisa information om Sveriges samlade innehav och förväntat överskott på sin webbplats. Sedermera har denna information försvunnit, men återkommit efter att Riksrevisionen efterfrågat information i uppföljande syfte.

Därutöver rapporterar Naturvårdsverket Sveriges utsläpp i förhållande till Sveriges Kyotoåtagande och EU:s system för handel med utsläppsrätter till FN:s klimatkonvention. Enligt denna rapportering är Sveriges tilldelade överskott av utsläppsrätter, inklusive förväntade utsläppsminskningensheter från kolsänkor, cirka 11–13 miljoner ton per år under åren 2008–2011.

Energimyndigheten redovisar Sveriges tilldelade mängd nationella utsläppsrätter (AAU) på sin webbplats. Till regeringen rapporterar Energimyndigheten Sveriges förväntade överskott av AAU i förhållande till Sveriges Kyotoåtagande och det svenska nationella delmålet till 2012 som ett underlag till skrivelsen *Årsredovisning för staten*. Denna rapportering avser även hur många AAU som avsatts till EU:s handelssystem. Myndigheten rapporterar därutöver i sin årsredovisning och i en särskild rapport om antalet

⁴² Utsläppsminskningensheter från kolsänkor existerar ännu inte, utan kommer att skapas och utfärdas till Sverige först i samband med den så kallade avräkningsperioden för Kyotoprotokollets första period. E-post från Energimyndigheten 2014-01-23.

utsläppskrediter från CDM- och JI-projekt.⁴³ Rapporteringen sker dock inte samlat eftersom rapporteringen av AAU sker separat från rapporteringen av utsläppskrediter från CDM- och JI-projekt. Inte heller rapporteras det förväntade antalet utsläppsminskningenheter från kolsänkor.

Naturvårdsverkets och Energimyndighetens redovisning av överskottet skiljer sig åt. Energimyndighetens beräkningar av överskottet innefattar bara AAU medan Naturvårdsverkets beräkningar till FN:s klimatkonvention inkluderar utsläppsminskningenheter från kolsänkor och utsläppsrätter som tilldelats handelssystemet (AAU, EUA, RMU). På Naturvårdsverkets webbplats inkluderas även utsläppskrediter från CDM- och JI-projekt i beräkningar av överskottet.

2.5.4 *Avslutande kommentar*

Riksdagen har med anledning av granskningen lämnat ett tillkännagivande till regeringen om att frågan om hur det samlade överskottet av utsläppsrätter ska hanteras bör underställas riksdagen. Regeringen har dock inte lämnat något sådant förslag till riksdagen.

En viktig åtgärd som har vidtagits är att det nationella överskottet av utsläppsrätter numera, med vissa begränsningar, redovisas i skrivelsen *Årsredovisning för staten*. I övrigt har rapporteringen om Sveriges totala samlade innehav av utsläppsrätter varierat sedan granskningen publicerades. I dagsläget är det svårt att hitta information om de olika typerna av utsläppsrätter som ingår i Sveriges samlade innehav. Dessutom skiljer sig Naturvårdsverkets rapportering från den som regeringen gör i skrivelsen *Årsredovisning för staten*.

2.6 **Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb? (RiR 2009:22)**

Jobb- och utvecklingsgarantin infördes 2007 och utgör en del av regeringens reformerade arbetsmarknadspolitik för att stärka arbetslinjen och öka sysselsättningen. Jobb- och utvecklingsgarantin är idag det största arbetsmarknadspolitiska programmet.

2.6.1 *Riksrevisionens granskning*

Riksrevisionen granskade under 2008 och 2009 om jobb- och utvecklingsgarantin var ett ändamålsenligt program för att snabbt få långtidsarbetslösa i arbete. Granskningen inriktades på garantins utformning samt regeringens styrning och Arbetsförmedlingens hantering av programmet.

⁴³ Årsredovisning 2012 och Årsrapport 2012 för Sveriges CDM- och JI-program, Energimyndigheten 2013.

Granskningen visade att det fanns brister i regeringens styrning och i Arbetsförmedlingens hantering och uppföljning av garantin. Regeringen hade inte prioriterat att utvärdera garantin, som inte heller var anpassad för stora deltagarvolymmer. Arbetsförmedlingens upphandlade förmedlingstjänster genom kompletterande aktörer hade inte bidragit till garantins effektivitet.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att bland annat förtydliga förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin avseende hur mycket tid som ska ägnas åt arbetssökande i garantins tredje fas. Regeringen rekommenderades vidare att klargöra de kompletterande aktörernas roll och ställa tydligare krav på Arbetsförmedlingen uppföljning.

Arbetsförmedlingen rekommenderades att genom prioriteringar erbjuda deltagarna i garantin insatser efter deras behov, förbättra uppföljningen och utvärderingen av garantin samt att förbättra incitamenten för kompletterande aktörer att erbjuda tjänster av hög kvalitet.

2.6.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse beslutade i januari 2010 att lämna en redogörelse till riksdagen med anledning av granskningsrapporten. Utskottet konstaterade att regeringen i budgetpropositionen lämnat välmotiverade kommentarer till de synpunkter och rekommendationer som Riksrevisionens styrelse framfört och att rekommendationerna därmed har beaktats i regeringens fortsatta arbete. Utskottet föreslog därför riksdagen att lägga redogörelsen till handlingarna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

2.6.3 *Regeringens och myndighetens åtgärder*

I budgetpropositionen för 2011 kommenterade regeringen granskningsrapporten. Regeringen framhöll att Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag tillförts 600 miljoner kronor för 2010, bland annat för att behålla kvaliteten i garantin trots lågkonjunkturen och ökade deltagarvolymmer. Regeringen påpekade samtidigt att man överlätit åt Arbetsförmedlingen att bedöma hur många deltagare varje handläggare kan hantera och samtidigt uppnå syftet med garantin. Man avsåg inte heller att ändra denna ordning.

För att motverka inlåsnings effekter i den tredje fasen av garantin rekommenderade Riksrevisionen regeringen att förtydliga hur mycket tid som ska ägnas åt arbetssökande i denna fas. I budgetpropositionen bedömde regeringen att rekommendationen var beaktad i och med det förtydligande som infördes i förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin i juni 2010.⁴⁴ När det gällde de kompletterande aktörernas roll inom garantin

⁴⁴ Förordning (2010:359) om ändring i förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

framhöll regeringen att dessa ska vara en självklar del av verksamheten. Allt för specificerade riktlinjer för de kompletterande aktörernas verksamhet skulle dock, enligt regeringen, motverka nytänkande och mångfald. Regeringen avsåg därför inte att vidta några åtgärder med anledning av rekommendationen.

Som kommentar till att regeringen inte skulle ha prioriterat en utvärdering av jobb- och utvecklingsgarantin vid dess införande 2007 framförde regeringen att prioriteringen då var att erbjuda ett bra stöd och insatser till alla långtidsarbetslösa, vilket i någon mening försvårade en utvärdering eftersom sådana kräver kontrollgrupper. Regeringen påpekade dock att man kontinuerligt följde upp garantin, bland annat genom ett uppdrag till Arbetsförmedlingen. Därmed betraktade regeringen rekommendationen som beaktad.

I senare budgetpropositioner har regeringen konstaterat att antalet deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin har ökat kontinuerligt sedan garantin infördes. Det har inneburit att Arbetsförmedlingen har haft fler deltagare per handläggare än det var tänkt när reformen genomfördes. Att säkerställa kvaliteten och aktivitetsnivån i garantin har därför varit en utmaning för Arbetsförmedlingen. För att möta det ökade antalet deltagare har regeringen tillfört betydande medel till Arbetsförmedlingen under en period av flera år. Även om handläggartätheten ökat något under senare år har ökningen hittills haft begränsad effekt på aktivitetsnivån för deltagarna.⁴⁵

I mars 2010 förändrade Arbetsförmedlingen de interna anvisningarna för hur aktiviteter ska redovisas för deltagare i garantin. Tidigare var det inte möjligt att i Arbetsförmedlingens register se alla aktiviteter som deltagarna tog del av under tiden i garantin. Av detta skäl blev posten ”ingen registrerad aktivitet” väl stor och missvisande.⁴⁶ Detta lyfte också Riksrevisionen fram i sin granskningsrapport.

Arbetsförmedlingen har, i enlighet med regeringens uppdrag, återkommande följt upp jobb- och utvecklingsgarantin samt hanteringen av kompletterande aktörer.⁴⁷ Några av resultaten från dessa uppföljningar är att deltagarna i garantin i genomsnitt har en relativt svag ställning på arbetsmarknaden och att andelen inskrivna som står långt från arbetsmarknaden ökar med tiden i programmet. Aktiviteterna i faserna ett och två i jobb- och utvecklingsgarantin ska täcka minst 75 procent av deltagarnas arbetsutbud.

⁴⁵ Se prop. 2011/12:1, UO14, prop. 2012/13:1, UO14 samt 2013/14:1, UO14.

⁴⁶ Arbetsförmedlingen (2010), Arbetsförmedlingens åiterrapportering 2010, Fördjupade analyser.

⁴⁷ Se bl.a. Arbetsförmedlingen (2010) Jobb- och utvecklingsgarantin – en uppföljning ur deltagarnas perspektiv, URA 2010:2; Arbetsförmedlingen (2010) Arbetsförmedlingens åiterrapportering 2010. Fördjupade analyser; Arbetsförmedlingen (2011), Jobb- och utvecklingsgarantin. En studie av sannolikheten att få jobb under programtiden; Arbetsförmedlingen (2011) Arbetsförmedlingens åiterrapportering 2011. Fördjupade analyser 2011-08-01; Arbetsförmedlingen (2013) Arbetsförmedlingens åiterrapportering 2012 Insatser för att bryta långvarig arbetslöshet, 2013-02-22.

Resterande tid ska ägnas åt eget jobbsökande. I uppföljningarna konstaterar Arbetsförmedlingen att aktivitetsnivån i programmet är betydligt lägre än vad som följer av programmets intentioner. De deltagare som blivit hänvisade till en kompletterande aktör har i genomsnitt en högre aktivitetsnivå och sökte fler arbeten än de deltagare som deltog i aktiviteter i Arbetsförmedlingens egen regi.

För att kunna prioritera inom den befintliga verksamheten och erbjuda deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin insatser efter deras behov har Arbetsförmedlingen tagit fram internutbildningar med fokus på den del av garantin som rör kartläggning. Arbetsförmedlingen utvecklar även arbetet med sysselsättningsanordnare inom jobb- och utvecklingsgarantin för att möjliggöra placeringar utifrån deltagarnas behov. Arbetet syftar även till att möjliggöra förbättrade uppföljningar av nya överenskommelser.⁴⁸

Under 2011 och 2013 har Arbetsförmedlingen ökat handläggartätheten i jobb- och utvecklingsgarantin. Antalet arbetssökande per handläggare har också minskat kraftigt i garantins alla faser.⁴⁹

En utvärdering av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin publicerades i februari 2010. Studien visade inga varaktiga effekter av samverkan med kompletterande aktörer på utflödet till arbete inom jobb- och utvecklingsgarantin. Initialt ökar dock i genomsnitt utflödet till arbete bland deltagarna på kontor som samverkar med kompletterande aktörer, jämfört med utvecklingen för övriga kontor.⁵⁰

Arbetsförmedlingen har påbörjat ett reformarbete kring upphandlingen och uppföljningen av kompletterande aktörer. Reformarbetet avser alla kompletterande aktörer som Arbetsförmedlingen upphandlar, det vill säga inte bara kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin. För att stärka uppföljningen av kompletterande aktörer genomförde Arbetsförmedlingen en fördjupad granskning av ett urval av de kompletterande aktörerna under våren 2013. I avrapporteringen redovisar Arbetsförmedlingen ett antal utmaningar kring hur upphandling av kompletterande arbetsförmedlingstjänster bör utformas så att leverantörerna ges goda förutsättningar att leverera tjänster av hög kvalitet.⁵¹

Under 2014 inför Arbetsförmedlingen en reviderad leverantörsuppföljningsmodell, som bland annat innebär att förmedlingen genom tydliga verktyg skapar utrymme för regelbundna resultatbaserade dialoger med sina leverantörer.

⁴⁸ Arbetsförmedlingen (2014), Kommentarer till den översiktliga beskrivningen i PM om RiR 2009:22, Jobb- och utvecklingsgarantin, PM.

⁴⁹ Arbetsförmedlingen (2014), Kommentarer till den översiktliga beskrivningen i PM om RiR 2009:22, Jobb och utvecklingsgarantin, PM.

⁵⁰ Harkman, A., M. Mikkonen och S. Okeke (2010), En utvärdering av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin, Working paper 2010:2, Arbetsförmedlingen.

⁵¹ Arbetsförmedlingen (2013), Rapport om fördjupad granskning av kompletterande aktörer.

Syftet med uppföljningsmodellen är att skapa incitament för leverantörerna att göra rätt och ge dem incitament till att utveckla sin verksamhet så att kvaliteten hela tiden höjs.⁵²

2.6.4 Avslutande kommentar

Sammanfattningsvis har regeringen och Arbetsförmedlingen vidtagit en rad åtgärder som är relevanta för Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Flera av de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen lämnade rör dock sådana förhållanden som kräver ett kontinuerligt arbete och kontinuerlig uppföljning.

2.7 Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder (RiR 2009:24)

Internationaliseringen gör att skattebaser blir alltmer rörliga. Det medför en risk för skatteplanering, skatteflykt och skattefusk. Skatteförvaltningar runt om i världen blir mer och mer beroende av information från andra länder för att kunna upprätthålla en effektiv skattekontroll. Samarbete och utbyte av information med andra länder kan fylla luckor där Skatteverket saknar kontrollinformation och bidra till en effektivare skatteuppbörd.

2.7.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade under 2009 om Skatteverkets internationella skattekontroll, särskilt informationsutbytet med andra länder, bedrivs på ett effektivt sätt.

Granskningen visade på brister i Skatteverkets hantering av informationsutbytet. Det tekniska utvecklingsarbetet hade länge fått stå tillbaka vilket medfört problem med att effektivt utnyttja de möjligheter som informationsutbytet erbjuder. Många automatiska kontrolluppgifter lästes aldrig in i taxeringssystemet eller riskerade att bli för gamla för att kunna användas i taxeringen innan de lästes in.

Skatteverket saknade ett system för att automatiskt identifiera inkommande utländska kontrolluppgifter, varför man lade betydande resurser på en omfattande och tidskrävande manuell identifiering. Den fördröjda inläsningen av kontrolluppgifter ledde till att många uppgifter aldrig kom till användning i kontrollen. Därtill saknades en kartläggning av innehållet i och omfattningen av inkommande utländska kontrolluppgifter, vilket minskade möjligheterna

⁵² Arbetsförmedlingen (2014), Kommentarer till den översiktliga beskrivningen i PM om RiR 2009_22 Jobb- och utvecklingsgarantin, PM.

att bedöma risken för skattefel samt att bedöma kontrollbehovet inom olika områden. Det ineffektiva informationsutbytet kunde få allvarliga konsekvenser för Skatteverkets förmåga att upprätthålla informationsutbytets preventiva effekt och i förlängningen riskera förmågan att säkra skatteintäkterna.

Skatteverket rekommenderades att göra informationsutbytet till ett prioriterat utvecklingsområde. Verket borde särskilt utveckla ett ärendehanteringssystem för automatiska kontrolluppgifter, som klarar av att identifiera uppgifter automatiskt och läsa in uppgifter i olika format.

2.7.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse beslutade i februari 2010 att överlämna en redogörelse till riksdagen med anledning av granskningsrapporten. Skatteutskottet menade att förutsättningarna för ett effektivt informationsutbyte med andra länder skulle förbättras om Skatteverkets planerade utvecklingsinitiativ på området genomfördes. Utskottet underströk betydelsen av att Skatteverket prioriterade åtgärder som gav god effekt på skatteinkomsterna och att regeringen borde överväga resurstillskott mot bakgrund av vad Riksrevisionen framfört. Skatteverket borde vidare noga överväga ytterligare åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer.

Utskottet föreslog att redogörelsen skulle läggas till handlingarna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

2.7.3 *Regeringens och myndighetens åtgärder*

Regeringen redogjorde för Riksrevisionens granskningsrapport i budgetpropositionen för 2011. Regeringen konstaterade att Skatteverket åtgärdat bristerna och föreslog inga ytterligare åtgärder. Man redogjorde inte för vilka brister som Skatteverket åtgärdat och hur detta hade skett.

Skatteverket redovisade i årsredovisningen för 2009 att verket genomfört en översyn av det internationella informationsutbytet och tagit fram en åtgärdsplan för att bland annat komma till rätta med de brister som Riksrevisionen uppmärksammat i granskningen. I samband med åtgärdsplanen tillsatte Skatteverket en arbetsgrupp för att förbättra effektiviteten i det automatiska informationsutbytet. Under 2010 gjordes även en kartläggning av innehållet i och omfattningen av utländska kontrolluppgifter.⁵³ En funktionsansvarig med ansvar för att samordna arbetet med utländska kontrolluppgifter tillsattes 2011.

Skatteverket har utvecklat ett maskinellt identifieringsstöd för automatiska kontrolluppgifter från utlandet som sattes i produktion under hösten 2011. Identifieringsprocessen har förfinats successivt sedan 2011 och under

⁵³ Utländska kontrolluppgifter, inkommande automatiska och enligt spardirektivet, Skatteverket 2010.

2013 kunde Skatteverket identifiera cirka 60 procent av inkommande kontrolluppgifter automatiskt. Det maskinella identifieringsstödet är dock inte färdigutvecklat. Det saknas till exempel en analys- och statistikfunktion, vilket gör att Skatteverket fortfarande har svårt att analysera och följa upp informationsutbytet på ett systematiskt sätt.⁵⁴

Användningen av de automatiska kontrolluppgifterna i kontrollverksamheten skiljer sig åt mellan kontrolluppgifter som avser fysiska respektive juridiska personer. Sedan 2002 finns en samordnad kontroll av kontrolluppgifter avseende fysiska personer. Denna kontrollverksamhet har effektiviserats till följd av det förbättrade identifieringsstödet.⁵⁵

När det gäller automatiska kontrolluppgifter avseende juridiska personer har utvecklingen däremot gått åt motsatt håll. I Riksrevisionens granskning framgick att många kontrolluppgifter avseende juridiska personer saknar kontrollvärde. Samtidigt hade Skatteverket använt vissa kontrolluppgifter på ett framgångsrikt sätt inom ramen för särskilda kontrollinsatser. Skatteverket genomförde 2011 en analys av det internationella företagsbeskattningsområdet som visade att automatiska kontrolluppgifter för juridiska personer har ett lågt indikatorvärde för skattefel. Skatteverket bedömde därför att det inte fanns skäl att inrätta en löpande kontrollinsats för automatiska kontrolluppgifter för juridiska personer.⁵⁶

Skatteverket konstaterade dock att det finns uppgifter som kan vara av värde i specifika kontrollinsatser och att enskilda kontrollinsatser ska kunna beställa kontrolluppgifter vid behov. Sedan 2011 har dock inga kontrolluppgifter för juridiska personer använts i kontrollverksamheten. Ett skäl till detta är att Skatteverket fortfarande har svårt att löpande analysera och följa upp inflödet av automatiska kontrolluppgifter.⁵⁷

Bristen på analys och uppföljning gör det svårare att identifiera kontrolluppgifter av värde för kontrollverksamheten. En annan svårighet är att det sedan 2012 finns en rättslig oklarhet om i vilken utsträckning Skatteverket har rätt att använda automatiska kontrolluppgifter från utlandet för urval och analys. Denna rättsliga oklarhet har sedan 2012 förhindrat användandet av automatiska kontrolluppgifter i kontrollverksamheten. Skatteverkets rättsavdelning har under hösten 2013 fått ett internt uppdrag att utreda frågan.

⁵⁴ Intervju med företrädare för Skatteverket 2014-01-08.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Intervju med företrädare för Skatteverket 2014-03-04.

⁵⁷ Ibid.

2.7.4 *Avslutande kommentar*

En övergripande rekommendation i Riksrevisionens granskning var att Skatteverket skulle göra informationsutbytet till ett prioriterat utvecklingsområde. Direkt efter Riksrevisionens granskning tog Skatteverket fram en åtgärdsplan i syfte att rationalisera hanteringen av utländska kontrolluppgifter och förbättra möjligheterna till urval, analys och kontroll. Åtgärderna i planen svarar väl mot de rekommendationer som Riksrevisionen lämnade i sin granskning. Genom tillsättande av en funktionsansvarig på Skatteverkets huvudkontor har förutsättningarna för ett effektivt informationsutbyte förstärkts ytterligare. Enligt ansvariga på Skatteverket hade Riksrevisionens granskning en avgörande betydelse för att åtgärdsplanen togs fram.

En central rekommendation från Riksrevisionen var nödvändigheten att utveckla ett automatiskt identifieringsstöd för att skapa effektivitet i informationsutbytet. Målsättningen hos Skatteverket 2009 var att automatiskt kunna identifiera 50 procent av inkommande automatiska kontrolluppgifter. Under 2013 klarade det maskinella identifieringsstödet av att identifiera cirka 60 procent av inkommande kontrolluppgifter.

Skatteverket har inte kommit lika långt när det gäller rekommendationen att utveckla förmågan att analysera och följa upp informationsutbytet på ett systematiskt sätt. Punktvisa analysinsatser har genomförts sedan 2009. Med ett förbättrat analys- och statistikverktyg skulle dock arbetet kunna effektiviseras och bli en löpande del av verksamheten.

Den rättsliga oklarheten om Skatteverkets rätt att använda automatiska kontrolluppgifter från utlandet för urval och analys riskerar att ha en negativ påverkan på en fortsatt effektivisering av informationsutbytet. Eftersom kontrolluppgifter endast kan användas under en begränsad tid i kontrollverksamheten är det viktigt att frågan får en lösning.

2.8 **Statens garantier i finanskrisen (RiR 2009:26)**

Hösten 2008 beslutade riksdagen med en extraordinär berednings- och beslutsprocess om mycket omfattande statliga garantier för att mildra effekterna av finanskrisen. Garantiramarna för de största garantisystemen som avsåg kreditinstitut uppgick till drygt 3 000 miljarder kronor.

2.8.1 *Riksrevisionens granskning*

Riksrevisionen granskade under 2009 regeringens program för statliga garantier till bankerna och exportindustrin under finanskrisen och hantering av garantierna från senhösten 2008 till hösten 2009. Granskningen avsåg

de fyra största garantiprogrammen. Granskningen berörde regeringen och Riksgälden, Exportkreditnämnden (EKN) och bolaget AB Svensk Exportkredit. Myndigheternas och bolagets riskbedömningar är utgångspunkten för regeringens bedömning av förväntade kostnader i statsbudgeten för utfallande garantier.

Granskningen visade att de villkor som regeringen och EU ställt upp för garantierna bidrog till att hålla nere statens kostnader för dessa och ökade möjligheten att återvinna gjorda förluster. Granskningen visade dock att regeringen inte hade säkerställt ett tillfredsställande underlag för bedömningen av statens risker när det gällde framtida kostnader för givna garantier och att regeringen inte gjort någon samlad och tydlig återrapportering till riksdagen.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att initiera utredningar och analyser om statens ekonomiska risker med garantierna. Analyserna borde samordnas för alla statliga garantier. Regeringen borde också redovisa en samlad bild av riskerna för staten i till exempel skrivelsen *Årsredovisning för staten*.

2.8.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse lämnade i februari 2010 en framställning till riksdagen. Styrelsen ville understryka betydelsen av att fullödlig information lämnas till riksdagen i en viktig fråga som omfattar betydande belopp. Trots att ett antal uppdrag hade lämnats till Riksgälden ansåg styrelsen, i likhet med vad riksdagen tidigare begärt, att regeringen borde uppmanas att snarast för riksdagen presentera en samlad redovisning av de ekonomiska riskerna för staten och skattebetalarna, inkluderande både bank- och exportkreditgarantier. Styrelsen föreslog därför att riksdagen skulle begära att regeringen snarast skulle återkomma till riksdagen med en samlad redovisning av de ekonomiska risker för staten som beslutet om bank- och exportkreditgarantier har medfört. Finansutskottet var kritiskt till att regeringen dröjt med att utveckla riskbedömningar för de statliga garantierna. Utskottet förutsatte att uppdraget till Riksgäldskontoret skulle fullföljas och ansåg inte att något tillkännagivande behövdes. Riksdagen beslutade enligt utskottets förslag.

2.8.3 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

Efter granskningen gav regeringen Riksgälden i uppdrag att lämna förslag på hur en årlig bedömning av risker i de samlade statliga garantierna kan göras. Uppdraget redovisades 2010 i rapporten *Förslag till en samlad riskanalys av statliga garantier och krediter*.⁵⁸ Vidare har Riksgälden i regleringsbrev för budgetåren 2011–2013 fått i uppdrag att analysera riskerna i statens samlade garanti- och kreditgivning. Detta sker i samarbete med ett antal berörda

⁵⁸ Riksgälden, dnr 2010/1842.

myndigheter som genom förordningen (2011:211) om utlåning och garantier åläggs att lämna Riksgälden de upplysningar som behövs för denna analys. Riksgäldens årliga rapport ska innehålla både en kvalitativ och kvantitativ riskanalys av statens garanti- och kreditportfölj.

I maj 2011 fick Riksgälden i uppdrag av regeringen att i samverkan med EKN, Statens bostadskreditnämnd (BKN), Sida och Centrala studiestödsnämnden (CSN) samt övriga berörda myndigheter, lämna en separat rapport till Finansdepartementet med en samlad riskanalys av statliga garantier och krediter. Från och med 2012 ingår i Riksgäldskontorets uppdrag även att analysera statens implicita garantiåtaganden gentemot den finansiella sektorn, speciellt när det finns en tydlig koppling till stora explicita garantiåtaganden. Underlaget ska lämnas till Finansdepartementet senast den 15 mars årligen. Sedan 2011 redovisas en samlad analys av riskerna i statens utlånings- och garantiverksamhet i skrivelsen *Årsredovisning för staten*. Denna analys bygger i långa stycken på Riksgäldskontorets rapporter.

Den nya budgetlagen (2011:203) innebar en rad ändrade och nya bestämmelser som rör statliga garantier och statlig utlåning med kreditrisk. I och med den nya budgetlagen är den del i skrivelsen *Årsredovisning för staten* som rör garantier och krediter föremål för den årliga revisionens granskning.

I enlighet med rekommendationerna i Riksrevisionens granskningsrapport har regeringen initierat analyser om de ekonomiska riskerna för staten som är förknippade med garantierna. Regeringens redovisning i *Årsredovisning för staten* har också förbättrats i och med den samlade analys som görs av Riksgälden. Det är svårt att uppskatta denna typ av risker, varför det krävs ett fortlöpande utvecklingsarbete. Riksgälden har i uppdrag att fördjupa sin analys inom området.

2.8.4 Avslutande kommentarer

I samband med den finansiella krisen ökade den nominella volymen utfärdade garantier och krediter kraftigt. Behovet av att genomföra en djupare analys av statens samlade kreditrisker och deras potentiella inverkan på statens finanser ökade. I slutet av 2009 gav regeringen Riksgälden i uppdrag att lämna ett förslag till hur en årlig bedömning av de samlade riskerna skulle kunna göras.⁵⁹ Riksrevisionens rapport kom strax därefter. Mot den bakgrunden kan Riksrevisionens rapport sägas ha understött en redan påbörjad utveckling.

⁵⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Riksgäldskontoret (Fi2009/7941).

2.9 Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser (RiR 2009:28)

Högre utbildning innebär en avsevärd ekonomisk satsning för såväl den enskilda som samhället. Staten avsätter årligen cirka 20 miljarder kronor för högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå. Ett viktigt skäl för detta är att en välutbildad arbetskraft förväntas bidra till högre ekonomisk tillväxt. Ett krav på all högskoleutbildning är att den ska utveckla studenternas beredskap att möta förändringar i arbetslivet.

2.9.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade under 2009 regeringens, lärosätenas och Högskoleverkets insatser för att främja studenternas anställningsbarhet.

Granskningen visade att arbetslivsanknytning i utbildningen inte säkerställdes och att det fanns brister i lärosätenas interna uppföljning av sina insatser. Studenterna fick otillräcklig information om arbetsmarknaden och ansvaret för vägledning om yrken och arbetsmarknad var otydligt. Frågan om anställningsbarhet var inte fokuserad i Högskoleverkets kvalitetsutvärderingar och det var också oklart om de nya kursmålen gav stöd åt insatser för att främja studenternas anställningsbarhet.

Regeringen rekommenderades att uppdra åt Högskoleverket att utvärdera om de nya kursmålen stöder insatser som främjar studenternas anställningsbarhet samt hur lärosätena hanterade dialogen med det omgivande samhället om utbildningarnas innehåll och dimensionering och studenternas omvärldskontakter under utbildningen.

Regeringen föreslogs också uppdra åt Högskoleverket att i samarbete med lärosätena utveckla den arbetsmarknadsrelaterade informationen till blivande studenter. Vidare borde regeringen i högskoleförordningen förtydliga lärosätenas ansvar för vägledning om såväl studier som yrken och karriär på arbetsmarknaden.

Universitet och högskolor rekommenderades att säkerställa att det generellt övervägdes hur arbetsmarknadsrelevans och arbetslivsanknytning ska beaktas i utbildningen. Vidare rekommenderades lärosätena att se över och kvalitetssäkra sin arbetsmarknadsrelaterade information till blivande studenter, och utveckla uppföljningen av insatser för att främja anställningsbarheten.

Högskoleverket borde i sitt kvalitetssäkringssystem inkludera bedömningskriterier med koppling till arbetslivsanknytning i de utbildningar som ska utvärderas i syfte att främja studenternas anställningsbarhet samt utveckla sitt kunskaps- och erfarenhetsutbyte med lärosätena om studenternas etablering på arbetsmarknaden.

2.9.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse lämnade en redogörelse till riksdagen. Mot bakgrund av den stora samhällseliga investering som görs i högre utbildning ansåg styrelsen att granskningsresultatet borde vara av intresse för riksdagen.

Utbildningsutskottet menade att kopplingen till arbetslivet under studietiden och studenters anställningsbarhet är en viktig faktor för den enskilda studentens framtida yrkesliv och för samhället. Utskottet konstaterade vidare att studenternas anställningsbarhet ska främjas genom den högre utbildningen samt att denna fråga också togs upp i regeringens proposition om kvalitet i den högre utbildningen, som behandlades vid samma tillfälle.⁶⁰ Utskottet hänvisade även till tidigare betänkanden under mandatperioden där man konstaterat att uppdrag på området fanns i regleringsbrev till universitet och högskolor samt till Högskoleverket för budgetåret 2010.⁶¹ Utskottet föreslog att redogörelsen skulle läggas till handlingarna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

2.9.3 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

Enligt regeringens proposition *Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen*, är anställningsbarhet i bemärkelsen utbildningens användbarhet på arbetsmarknaden ett viktigt resultat som bör inkluderas i kvalitetsutvärderingarna. Med anledning av propositionen fick Högskoleverket i uppdrag att utveckla ett system för kvalitetsutvärdering av den högre utbildningen. Åtgärden var i linje med Riksrevisionens rekommendationer. I december 2010 presenterade Högskoleverket sin modell för kvalitetsutvärdering. I modellen tillmättes utbildningens användbarhet och koppling till arbetsmarknaden betydligt större betydelse än tidigare.⁶²

I regleringsbrevet för 2012 fick Högskoleverket i uppdrag att kartlägga lärosätenas arbete med utbildningars arbetsmarknadsanknytning. Högskoleverket redovisade uppdraget i sin rapport *Kontaktaktiviteter – Högskolornas verksamheter för utbildningarnas arbetslivsanknytning*.⁶³

I budgetpropositionen för 2013 betonade regeringen att utbildningens användbarhet i arbetslivet är ett viktigt resultat som bör inkluderas i kvalitetsutvärderingarna. I de utvärderingar som Högskoleverket hittills genomfört inom ramen för systemet för kvalitetsutvärderingar 2011–2014 har det emellertid visat sig finnas metodproblem med studentenkäter som avsåg att fånga upp denna aspekt. Mot den bakgrunden menar regeringen att det

⁶⁰ Prop. 2009/10:139, Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen.

⁶¹ Bet. 2009/10:UbU20.

⁶² Högskoleverkets system för kvalitetsutvärdering 2011–2014, Rapport 2010:22 R.

⁶³ Högskoleverket, rapport 2012:23 R.

är viktigt att utbildningarnas användbarhet i arbetslivet bedöms även i de kommande utvärderingarna.

I regleringsbrevet för 2014 fick Universitetskanslersämbetet i uppdrag att följa upp hur universitet och högskolor arbetar med dimensionering. I uppdraget ingår dels att undersöka vilka underlag lärosätena använder sig av för att dimensionera utbildningarna med anledning av studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov, dels att kartlägga lärosätenas samarbete med varandra och andra myndigheter i fråga om dimensionering av utbildning. Uppdraget är relevant för Riksrevisionens rekommendationer. Universitetskanslersämbetet ska sprida resultaten av uppföljningen till universitet och högskolor och föreslå eventuella åtgärder för att förbättra arbetet. Universitetskanslersämbetet ska i årsredovisningen redogöra för hur uppdraget har genomförts.

Högskoleverket har sedan många år ett återkommande regeringsuppdrag att i samverkan med universitet och högskolor redovisa och utveckla metoder för uppföljning av examinerades etablering på arbetsmarknaden. Högskoleverket påbörjade i mars 2010 ett utvecklingsarbete i dialog med ett 30-tal företrädare för universitet och högskolor. Som ett resultat av denna samverkan redovisades även skillnader i etablering mellan examinerade med svensk respektive utländsk bakgrund samt andelen som var företagare.

Generellt har den allmänna utvecklingen under senare år inneburit ett ökat fokus på utbildningens användbarhet och arbetsmarknadsanknytning. Bakom denna utveckling finns faktorer som ökade förväntningar från studenter och arbetsliv samt den diskussion om anställningsbarhet som förts inom ramen för Bologna-processen.⁶⁴

2.9.4 *Avslutande kommentar*

Riksrevisionens granskning berörde främst betingelserna för lärosätenas utbildning när det gäller arbetsmarknadsanknytning och arbetsmarknadsrelevans. Dessa betingelser påverkas av vad som görs inom respektive lärosäte på institutions-, fakultets- och universitetsledningsnivå. Betingelserna påverkas också av hur Universitetskanslersämbetet (tidigare Högskoleverket) och regeringen agerar.

Regeringen har tydligt betonat vikten av arbetsmarknadsrelevans och arbetslivsanknytning i den högre utbildningen samt att denna aspekt bör tillmätas stor betydelse i samband med kvalitetsutvärderingar. Det framgår bland annat av den proposition som behandlades samtidigt med redogörelsen från Riksrevisionens styrelse. Regeringen har också initierat

⁶⁴ Se exempelvis Universitetskanslersämbetet, Universitet och högskolor. Årsrapport 2013. Rapport 2013:2.

ett antal viktiga utrednings- och kartläggningsuppdrag till Högscoleverket/ Universitetskanslersämbetet med direkt koppling till frågan. De flesta av Riksrevisionens rekommendationer till regeringen avsåg uppdrag till Högscoleverket. Flera av dessa har helt eller delvis tagits om hand.

Riksrevisionens rekommendationer till Högscoleverket har i allt väsentligt tagits om hand. Myndigheten har bland annat inkluderat arbetslivsrelaterade bedömningskriterier i sitt system för kvalitetsutvärdering för perioden 2011–2014.

I vilken mån rekommendationerna till högskolorna tagits om hand av de cirka 40 lärosätena är av naturliga skäl svårt att bedöma. Högscoleverket framhåller dock i en rapport från 2012 att information och uppföljning i detta hänseende alltjämt är ett av flera angelägna utvecklingsområden för lärosätena.⁶⁵

2.10 Omlokalisering av myndigheter (RiR 2009:30)

I samband med 2004 års försvarsbeslut drabbades flera regioner av nedläggningar eller omlokaliseringar av militär verksamhet. Som compensation omlokaliserades ett antal statliga myndigheter till drabbade orter. Omlokaliseringen förväntades bland annat bidra till att orterna kunde behålla sina skatteunderlag och till breddning av de lokala arbetsmarknaderna.

2.10.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade under 2009 effekterna av den omlokalisering av myndigheter som gjordes för att kompensera regioner som förlorade arbetstillfällena till följd av försvarsbeslutet 2004. Granskningen inriktades mot huruvida regionerna faktiskt blev kompenserade, hur verksamheten i de utflyttade myndigheterna Konsumentverket och Folkhälsoinstitutet påverkades och om kostnaderna blev de förväntade.

Granskningen visade att regionerna genom omlokaliseringen blev kompenserade för de förlorade arbetstillfällena. Kostnaderna för omlokaliseringen blev dock högre än förväntat. De omlokaliserade myndigheternas verksamhetsvolym påverkades negativt av utflyttningen och det tog flera år innan de åter uppnådde den verksamhetsvolym de hade innan utflyttningen.

Riksrevisionen lämnade inga rekommendationer i granskningsrapporten. Istället formulerades ett antal lärdomar utifrån iakttagelserna i granskningen. Lärdomarna rörde bland annat att det tar tid efter en omlokalisering innan verksamheten fungerar normalt, vikten av att göra realistiska

⁶⁵ Högscoleverket (2012:23 R).

lönsamhetskalkyler samt vikten av att ta tillvara vunna erfarenheter av omlokalisering genom uppföljning och utvärdering.

2.10.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse överlämnade en redogörelse till riksdagen med anledning av granskningsrapporten. Styrelsen ansåg att det inför eventuella framtida diskussioner och beslut om omlokalisering av myndigheter behövdes ett mer tillförlitligt underlag och en bättre beredskap som bland annat byggde på erfarenhet och kunskap från tidigare omlokaliseringar. Näringsutskottet föreslog att redogörelsen skulle läggas till handlingarna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

2.10.3 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

Regeringen kommenterade granskningsrapporten i budgetpropositionen för 2011, men redovisade inga konkreta åtgärder.

Granskningens modell för beräkning av produktionsbortfall användes i betänkandet *En myndighet för havs- och vattenmiljö* (SOU 2010:8).

Folkhälsoinstitutet har som följd av granskningen ändrat sina interna rutiner så att det går att följa upp kostnader för rekrytering.

Sedan januari 2014 har Folkhälsoinstitutet slagits ihop med Smittskyddsinstitutet och delar av Socialstyrelsen för att bilda den nya myndigheten Folkhälsomyndigheten. Denna myndighet är lokaliserad till Östersund och Solna, där myndighetens ledning finns. Konsumentverket har sedan omlokaliseringen till Karlstad behållit ledningen i Karlstad.

Både Konsumentverket och Folkhälsoinstitutet (Folkhälsomyndigheten) har nästan sju år efter omlokaliseringen vissa svårigheter att rekrytera och behålla kvalificerad personal.⁶⁶

År 2013 beslutade regeringen att Diskrimineringsombudsmannen (DO) ska flytta från Stockholms innerstad till Tensta-Rinkeby. DO har reagerat på liknande sätt som myndighetsledningarna för de myndigheter som ingick i Riksrevisionens granskning. DO ser omlokaliseringen som ett hot mot myndighetens inre effektivitet samt befarar att det blir svårare att rekrytera personal.

2.10.4 *Avslutande kommentar*

Riksrevisionen lämnade inga direkta rekommendationer i granskningsrapporten men redovisade ett antal erfarenheter ägnade att

⁶⁶ Källa: Intervjuer med företrädare för Konsumentverket och Folkhälsomyndigheten.

användas vid framtida omlokaliseringar. Huruvida den kunskap som granskningen genererade kommer att tas tillvara vid eventuella framtida förändringar av myndigheters lokalisering återstår att se.

Argument om att spara pengar genom lägre lokalhyror används i diskussionen när myndighetsstrukturer förändras, till exempel vid bildandet av Folkhälsomyndigheten. Riksrevisionens granskning visade dock att kostnaden för att rekrytera och lära upp ny personal vid omlokalisering, vida översteg de besparingar som gjorts genom lägre lokalhyror.

2.11 Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning (RiR 2009:31)

Överförmyndarnas uppgift är myndighetsutövning mot enskilda och skydd av utsatta personers intressen. Brister i verksamheten drabbar i slutändan de huvudmän som samhället har åtagit sig att skydda.

2.11.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade under 2009 länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna. Granskningen följde upp i vilken mån beslutade regeländringar hade omsatts i tillsynen samt bidragit till att lösa problem som uppmärksammats i Riksrevisionens granskning Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare (RiR 2006:5).

Granskningen 2006 visade på omfattande brister i länsstyrelsernas tillsyn och även i överförmyndarnas verksamhet.

Granskningen 2009 visade att de problem som iakttagits i 2006 års granskning till stor del kvarstod, trots att länsstyrelsernas tid för tillsyn hade ökat, liksom antalet inspektioner och antalet granskade akter vid varje inspektion. Dokumentation och återkoppling av tillsynens resultat samt bevakning av rättsfall hade också förbättrats. Förekomsten av anmärkningar i granskade akter var dock stor, liksom skillnaden mellan länen.

Granskningen visade även på fler och svårare fall i överförmyndarnas verksamhet samt omdiskuterade lösningar – främst så kallade förvaltarenheter – för att lösa detta.

Regeringen rekommenderades att följa upp verksamheten bättre och utnyttja olika möjligheter att stärka tillsynen. Ett sätt att göra detta kunde vara att genom ökad koncentration stärka en professionell och mer samordnad utveckling av länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna. På längre sikt borde regeringen initiera en översyn av överförmyndarfunktionen. Översynen borde inriktas

på expansionen av allt svårare ärenden, rekryteringen av ställföreträdare samt uppgiftsfördelningen mellan tingsrätt och överförmyndare. Länsstyrelserna borde initiera gemensamma bedömningsgrunder för granskning av akter för att säkra huvudmännens rättssäkerhet och likabehandling.

2.11.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse lämnade en framställning till riksdagen med anledning av granskningsrapporten. Styrelsen föreslog att regeringen borde vidta åtgärder för att stärka länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna och ta initiativ till en översyn av överförmyndarnas organisation och verksamhet.

Civilutskottet hänvisade till regeringens pågående arbete för att stärka tillsynen av överförmyndarna och föreslog riksdagen att avslå framställningen. Utskottet förutsatte dock att regeringen skulle återkomma till riksdagen med en proposition i frågan under 2011. Riksdagen beslutade enligt utskottets förslag.

2.11.3 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

Regeringen redogjorde för granskningsrapporten i budgetpropositionen för 2011 och hänvisade till tidigare vidtagna åtgärder.

I regleringsbrevet för 2010 fick länsstyrelserna i uppdrag att redovisa omfattningen av samarbetet i tillsynsverksamheten avseende överförmyndare och överförmyndarnämnder. De fick också i uppdrag att följa upp effekterna av vissa ändringar i regelverket för tillsynen av överförmyndare som genomfördes åren innan Riksrevisionens granskning.

I slutet av 2011 överlämnade regeringen en proposition till riksdagen med förslag om att koncentrera delar av länsstyrelsernas verksamhet till några länsstyrelser.⁶⁷ En av verksamheterna var tillsynen av överförmyndarna. Riksrevisionens granskningsrapport var ett underlag för propositionen. Riksdagen tillstyrkte propositionen och sedan juli 2012 är sju länsstyrelser ansvariga för tillsynen av överförmyndare i hela landet.

I början av 2012 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppgift att föreslå åtgärder som skulle ge bättre förutsättningar för gode män och förvaltare.⁶⁸ Syftet var att säkerställa tillgången till kvalificerade och lämpliga ställföreträdare. Utredningen lämnade sitt betänkande i maj 2013.⁶⁹ Riksrevisionens granskning var ett av utredningens underlag. Utredningen tog bland annat upp åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa tillgången till

⁶⁷ Prop. 2011/12:31, Ändring av viss länsstyrelseverksamhet.

⁶⁸ Kommittédirektiv 2012:16 Bättre förutsättningar för gode män och förvaltare.

⁶⁹ SOU 2013:27, Vissa frågor om gode män och förvaltare.

relevant statistik över överförmyndarnas verksamhet samt uppgiftsfördelningen mellan tingsrätter och överförmyndare vid rekrytering av ställföreträdare. Regeringen planerar en proposition med anledning av utredningen i början av 2014, då regeringen också avslutar behandlingen av Riksrevisionens granskningsrapport.⁷⁰

I redovisningen av uppdraget i regleringsbrevet för 2010 pekar länsstyrelserna på ett väl utvecklat samarbete på överförmyndarområdet i form av bland annat en gemensamt framtagen nationell tillsynsplan.

Den största förändringen för länsstyrelsernas är den koncentration som genomförts av tillsynen av överförmyndarna. Även om någon nationell tillsynsplan inte längre finns, följer de länsstyrelser som arbetar med tillsynen den tidigare planen och har gemensamt arbetssätt. Koncentrationen har gett länsstyrelserna möjlighet att ensa sitt arbete och hitta gemensamma bedömningskriterier, vilket har förbättrat tillsynen.

2.11.4 *Avslutande kommentar*

En rad åtgärder i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer har vidtagits av såväl regeringen som länsstyrelserna. Enligt uppgift har regeringen och länsstyrelserna haft nytta av granskningen och den har medfört att frågan om överförmyndarna hamnat i fokus.⁷¹ I stort sett samtliga av Riksrevisionens rekommendationer är omhändertagna.

Det finns dock kvarstående problem i överförmyndarverksamheten, bland annat när det gäller svårigheter att rekrytera ställföreträdare till svåra fall. Om förslagen om rekrytering, som tas upp i utredningen 2013, genomförs kommer troligen vissa förbättringar att kunna göras.

Utredningen tar dock inte upp frågan om översyn av själva överförmyndarsystemet, vilket Riksrevisionen föreslog. Med hänsyn till utvecklingen mot allt större påfrestningar på systemet, bland annat med allt fler komplexa ärenden, innebär det en risk för att de lösningar som föreslås inte räcker för att lösa framtida problem.

⁷⁰ Intervju med företrädare för justitiedepartementet, december 2013.

⁷¹ Företrädare för Regeringskansliet och länsstyrelserna.

2.12 Från många till en – sammanslagningar av myndigheter (RiR 2010:3)

Några av de största myndigheterna i landet har genomgått omfattande omorganisationer de senaste åren. Sedan 2004 har åtta av tio koncernmyndigheter slagits samman till så kallade enmyndigheter. Sammanslagningarna har av riksdagen och regeringen motiverats med att en sammanhållen myndighet är en bättre garant för en likformig och rättssäker handläggning. Ett ytterligare motiv var att myndigheterna skulle kunna utnyttja sina resurser bättre, genom bland annat lägre kostnader för administrationen.

2.12.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade under 2009 och 2010 effekterna av sammanslagningarna av Försäkringskassan, Skatteverket och Åklagarmyndigheten till så kallade enmyndigheter. Syftet med granskningen var att undersöka om sammanslagningarna hade lett till ökad enhetlighet i handläggningen av ärenden vid respektive myndighet.

Granskningen visade att sammanslagningarna hade lett till förbättrade förutsättningar för att åstadkomma ökad enhetlighet när det gällde handläggningstider och tillämpning av regelverk. Samtliga myndigheter hade vidtagit en rad åtgärder i detta hänseende, men granskningen visade att dessa hade haft små effekter.

Regeringen rekommenderades att i större utsträckning följa upp sammanslagningarna och dess effekter på enhetlighet i handläggningen.

Riksrevisionen rekommenderade myndigheterna att på ett mer systematiskt sätt följa upp variationerna i handläggningen, samt möjliggöra ett ökat erfarenhetsutbyte mellan handläggarna för att skapa ökad samsyn i bedömningsfrågor. Myndigheterna rekommenderades även att säkerställa att resurser löpande omfördelades för att uppnå en jämnare arbetsbelastning inom hela myndigheten.

2.12.2 Styrelsens och riksdagens behandling

Riksrevisionens styrelse lämnade en framställning till riksdagen med anledning av granskningsrapporten.⁷² Styrelsen föreslog att riksdagen skulle begära en redovisning från regeringen av i vilken utsträckning en ökad enhetlighet i rättstillämpningen hade uppnåtts genom sammanslagningarna av Skatteverket, Åklagarmyndigheten och Försäkringskassan.

⁷² Framst. 2009/10:RRS30.

Mot bakgrund av styrelsens framställning föreslog konstitutionsutskottet att riksdagen genom ett tillkännagivande skulle begära att regeringen återkom till riksdagen med en redovisning i enlighet med Riksrevisionens styrelses förslag. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.⁷³

I skrivelsen *Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen* (Skr. 2012/13:75) angav regeringen, i samband med redovisning av åtgärder rörande Åklagarmyndigheten, att riksdagens skrivelse med anledning av tillkännagivandet var slutbehandlad. Konstitutionsutskottet bedömde dock dels att den redovisning som regeringen lämnat främst var inriktad på vilka åtgärder som genomförts för att uppnå de effekter som tillkännagivandet efterfrågade och inte effekterna i sig, dels att redovisningen skiftade i omfång för var och en av de aktuella myndigheterna. Tillkännagivandet kunde därmed inte anses som slutbehandlat och regeringen borde återkomma med en beskrivning av den fortsatta behandlingen av tillkännagivandet i kommande redogörelser.

I budgetpropositionen för 2014 anger regeringen att den avser att återkomma till riksdagen vid ett senare tillfälle. Enligt uppgifter från Regeringskansliet är ärendet under beredning.⁷⁴

2.12.3 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

I budgetpropositionen för 2011 kommenterade regeringen granskningsrapporten i de delar som avsåg Försäkringskassan. Regeringen menade att det mot bakgrund av granskningsrapporten kunde finnas skäl att se över behovet av återrporteringskrav på Försäkringskassan. Mot bakgrund av att regeringen följde utvecklingen noga när det gällde rättssäkerhet och enhetlighet och av det skälet hade inrättat Inspektionen för socialförsäkringen, som ska bedriva systemtillsyn och effektivitetsgranskning inom socialförsäkringsområdet, ansåg regeringen att granskningsrapporten i de delar som gäller Försäkringskassan var slutbehandlad.

I regleringsbrevet för 2011 uppdrog regeringen åt Försäkringskassan att redovisa hur myndigheten arbetar med att säkerställa en likformig tillämpning. Försäkringskassan redovisade uppdraget 2012.⁷⁵ Av redovisningen framgick att likformigheten i utfallet hade ökat inom ohälsoområdet och att Försäkringskassans aktiva arbete med likformighet i tillämpningen gett resultat. Försäkringskassan uppgav också att den fortsätter utvecklingsarbetet för att kunna belysa olika aspekter av likformigheten och säkerställa att likformigheten i tillämpningen förblir hög eller ökar.

⁷³ Bet. 2010/11:KU8, rskr. 2010/11:154.

⁷⁴ Telefonsamtal med företrädare för Regeringskansliet 2014-01-24.

⁷⁵ Svar på regeringsuppdrag om variationer i tillämpningen av lagstiftningen, dnr O20341-2011, 2012-02-17.

Regeringen har därefter i regleringsbrevet gett Försäkringskassan i uppdrag att följa upp regionala skillnader i tillämpningen av sjukförsäkringen. I årsredovisningen för 2012 uppgav Försäkringskassan att det fanns stora regionala variationer i bedömningen av assistansersättning och att åtgärder vidtagits för att öka enhetligheten. Myndigheten testar för närvarande ett system med indikatorer som syftar till att följa upp om handläggningen skiljer sig åt mellan olika kontor. Enligt uppgift från Försäkringskassan är det fortfarande svårt för myndigheten att utnyttja möjligheten att omfördela resurser eftersom alla handläggare inte har samma kompetens.⁷⁶

När det gäller Skatteverket har regeringen i regleringsbrevet för 2013 gett myndigheten i uppdrag att kartlägga de vanligast förekommande frågorna i ärenden om överklaganden/omprövningar med särskilt fokus på inkomstslaget näringsverksamhet. I uppdraget ingick att analysera om Skatteverkets ställningstaganden bidragit till ökad enhetlighet och rättssäkerhet. Myndigheten skulle också göra en genomgång av processer i domstol, bland annat i syfte att stärka enhetligheten i sin rättstillämpning och effektivisera sin processföring. Uppdraget redovisades i december 2013.⁷⁷ Skatteverkets rättsavdelning arbetar vidare med att ta fram åtgärder.⁷⁸

Skatteverket arbetar också med att införa en kvalitetssäkringsmodell för hela myndigheten för att öka enhetligheten i arbetet.⁷⁹ Arbetet är ett resultat av en rapport från myndighetens internrevision.⁸⁰ Enligt uppgift från myndigheten finns en rutin för när omfördelning av resurser ska ske mellan regioner eller kontor. Möjligheten att omfördela resurser används för att hålla handläggningstiderna vid hög arbetsbelastning, till exempel inom bouppteckningsverksamheten.⁸¹

Sedan 2011 ställer regeringen i regleringsbrevet krav på att Åklagarmyndigheten ska analysera skillnader mellan kammare och redovisa vilka åtgärder myndigheten vidtar för att minska skillnader i rättstillämpning mellan åklagarkamrar. Regeringen gav i maj 2011 Åklagarmyndigheten i uppdrag att inrätta en mer sammanhållen struktur för rättslig tillsyn för att öka enhetligheten i rättstillämpningen. Åklagarmyndigheten har som följd av uppdraget inrättat en särskild tillsynsfunktion vid Riksåklagarens kansli för samordning av tillsynsverksamheten. Handläggningen har koncentrerats till färre platser och riktlinjer har tagits fram för att ärenden ska hanteras på samma sätt.

⁷⁶ Telefonsamtal med företrädare för Försäkringskassan 2014-01-15.

⁷⁷ Rapportering av uppdraget "Processföring" i regleringsbrevet per 2012-12-13, dnr 131 76429-13/113.

⁷⁸ Telefonsamtal med företrädare för Skatteverket, 2014-03-06.

⁷⁹ Beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens granskning, dnr 152784-13/1211.

⁸⁰ Rättslig styrning, revisionsrapport från skatteverkets internrevision, dnr 152784-13/1211.

⁸¹ Telefonsamtal med företrädare för Skatteverket, 2014-03-06.

I en tillsynsrapport 2012 och i årsredovisningen för 2012 bedömer Åklagarmyndigheten att utvecklingen när det gäller enhetligheten i stort är positiv. Myndigheten anger också i en rapport till Riksåklagaren att den arbetar med att utveckla och utöka erfarenhetsutbytet mellan åklagare. Frågan om hur åklagarna lättare ska kunna tillgodogöra sig styrdokument beskrivs vidare som en mycket viktig punkt i Riksrevisionens granskning som myndigheten behöver komma till rätta med.⁸²

I regleringsbrevet för 2013 fick Åklagarmyndigheten i uppdrag att tillsammans med Rikspolisstyrelsen redovisa en analys av resultatet av verksamheten utredning och lagföring samt att granska kvaliteten i handläggningen i den brottsutredande verksamheten. I redovisningen analyseras skillnader i resultat mellan olika län. Redovisningen innehåller också åtgärder med syfte att öka enhetligheten.⁸³

Åklagarmyndigheten har tagit fram ett statistiskt system som ger indikationer om variationer i myndighetsutövning mellan kammare. För att följa upp hur rättstillämpningen utvecklas gör man aktgranskningar. Enligt uppgift från myndigheten utnyttjas möjligheten att omfördela resurser inom myndigheten oftast genom att ärenden flyttas. Detta anses ha ökat förutsägbarheten och skapat en jämnare arbetsbelastning i verksamheten.⁸⁴

Riksrevisionen rekommenderade myndigheterna att möjliggöra interna praxisdiskussioner kring rättstillämpningen för att skapa ökad samsyn. Samtliga granskade myndigheter har med anledning av granskningen utökat erfarenhetsutbytet mellan handläggare/åklagare för att skapa samsyn, vilket på sikt kan leda till ökad enhetlighet.

2.12.4 *Avslutande kommentar*

En rad åtgärder har vidtagits av såväl regeringen som myndigheterna. Uppföljningar från myndigheterna indikerar att enhetligheten i stort utvecklas positivt. Samtidigt kvarstår dock en del kända variationer i handläggningen och en del, tidigare okända, variationer upptäcks.

Regeringen har bedömt att granskningsrapporten är slutbehandlad liksom riksdagens tillkännagivande. Riksdagen har dock bedömt att regeringens redovisning varit skiftande i omfång för de aktuella myndigheterna och att den i för hög grad har varit inriktad mot åtgärder. Riksdagen har därför efterfrågat en redovisning av de vidtagna åtgärdernas effekter på enhetligheten.

⁸² Enhetlighet i rättstillämpningen – rapport till Riksåklagaren 2012.

⁸³ Granskning av kvaliteten i den brottsutredande verksamheten. Gemensamt regeringsuppdrag för Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen, dnr ÅM-A 2013/0556 och POA-400-2488/12.

⁸⁴ Telefonsamtal med företrädare för Åklagarmyndigheten 2014-01-21.

2.13 Arbetspraktik (RiR 2010:5)

Regeringen inledde under 2009 en stor satsning på den arbetsmarknadspolitiska åtgärden arbetspraktik. Arbetspraktik innebär att en arbetssökande genomför en praktikperiod hos en arbetsgivare. Syftet är att stärka deltagarnas möjligheter att få och behålla ett arbete. Tidigare svenska och internationella studier visar dock att närbesläktade åtgärder visat på små eller negativa sysselsättningseffekter jämfört med andra alternativ.

2.13.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade under 2009 och 2010 regeringens underlag inför satsningen på den arbetsmarknadspolitiska åtgärden arbetspraktik som inleddes under 2009. Inom ramen för granskningen utvärderades åtgärdens sysselsättningseffekter utifrån praktikperioder under 2007.

Granskningen visade att det saknades empirisk evidens i såväl nationell som internationell forskning för att åtgärden skulle ge bättre sysselsättningseffekter än andra arbetsmarknadspolitiska program. Därmed saknades stöd för den kraftiga satsningen. Granskningen visade också att den mångtydiga målbilden, tillsammans med bristen på viktig registerinformation hos Arbetsförmedlingen, försvårar uppföljningar och utvärderingar av åtgärden. Vidare riskerade den kraftiga volymökningen att leda till kvalitetsförsämringar och därmed ytterligare försämrade sysselsättningseffekter för åtgärden.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att basera kraftiga arbetsmarknadspolitiska satsningar på empirisk evidens eller väl grundade teoretiska utgångspunkter, samt tydligt redovisa denna evidens och andra bakomliggande antaganden till reformer i syfte att skapa transparens.

Regeringen borde också utforma målen för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna så att de blir utvärderingsbara, och överväga mixen av åtgärder i syfte att effektivisera arbetsmarknadspolitiken. Dessutom borde regeringen se till att volymökningens påverkan på arbetspraktikens sysselsättningseffekter följs upp.

Riksrevisionen rekommenderade Arbetsförmedlingen att undersöka förutsättningarna för och konsekvenserna av att registrera syftet med den insats som ges för varje programdeltagare, inte minst i uppföljnings- och utvärderingssyfte.

2.13.2 Styrelsens och riksdagens behandling

Riksrevisionens styrelse överlämnade en redogörelse till riksdagen med anledning av granskningsrapporten. Enligt styrelsen borde satsningar på arbetsmarknadspolitiska program så långt som möjligt bygga på kunskap

och erfarenheter, och det ska vara möjligt att i efterhand utvärdera resultatet av satsningarna. Styrelsen förutsatte också att regeringen skulle beakta Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.

Arbetsmarknadsutskottet konstaterade att synpunkterna från styrelsen hade beaktats i regeringens fortsatta arbete och föreslog att redogörelsen skulle läggas till handlingarna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

2.13.3 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

I budgetpropositionen för 2011 kommenterade regeringen Riksrevisionens granskningsrapport. Regeringen meddelade sin avsikt att tydligare redovisa den evidens som ligger till grund för bedömningen av effekterna vid framtida större satsningar inom arbetsmarknadsområdet. Regeringen ansåg att Riksrevisionens rekommendation var beaktad.

Företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet uppger att regeringen följer forskningen inom arbetsmarknadspolitiken och har kontinuerlig kontakt med Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) för att diskutera arbetsmarknadspolitiska åtgärder.⁸⁵ Både regeringen och Arbetsförmedlingen framhåller dessutom att utvecklingen inom arbetsmarknadspolitiken de senaste åren har inneburit mer inslag av försöksverksamheter, vilket innebär att insatser prövas innan de implementeras fullt ut. På detta sätt ökar regeringens möjligheter att basera satsningar på evidens.

Vidare anförde regeringen att den löpande följer hur Arbetsförmedlingen implementerar och genomför sina uppdrag. Därmed ansåg regeringen att den hade uppfyllt Riksrevisionens rekommendation om att målen för de arbetsmarknadspolitiska programmen borde utformas så att de är utvärderingsbara.

Riksrevisionen rekommenderade också i granskningen att mixen av de arbetsmarknadspolitiska programmen borde ses över i syfte att effektivisera arbetsmarknadspolitiken. I budgetpropositionen för 2011 menade regeringen att rekommendationen var tillgodosedd i och med att den löpande arbetar med att anpassa mixen till det rådande konjunkturläget.

Arbetsförmedlingen tillämpar en mix av arbetsmarknadspolitiska insatser mot bakgrund av att myndigheten har i uppdrag att prioritera långtidsarbetslösa arbetssökande med svag ställning på arbetsmarknaden. Det innebär att de arbetssökande ofta behöver flera olika insatser.⁸⁶

⁸⁵ Intervju 2014-01-16.

⁸⁶ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen 2014-01-10.

När det gäller Riksrevisionens rekommendation om att registrera syftet med den insats som ges för varje programdeltagare, arbetar Arbetsförmedlingen fortlöpande med att utveckla dokumentationen i enskilda ärenden. Ett nytt bedömningsstöd har införts för att det ska vara lättare att identifiera vilka arbetssökande som ska få förstärkta insatser från Arbetsförmedlingen. Den bedömning som görs i samband med att arbetsförmedlaren upprättar en individuell handlingsplan för varje arbetssökande, är styrande för vilken insats den sökande anvisas till. I handlingsplanen finns dock inte alltid angivet syfte med en insats. Däremot registreras syftet i beslutet om anvisningen för varje enskild arbetssökande.⁸⁷

Arbetsförmedlingen arbetar kontinuerligt med uppföljningar och utvärderingar. Under 2013 publicerade myndigheten en rapport, *Programeffekter 1996–2010* (2013:9), som bland annat innehåller en utvärdering av insatsen arbetspraktik utförd av IFAU.⁸⁸ Utvärderingen avsåg dock inte den volymökning som skedde 2009 och som var bakgrunden till Riksrevisionens granskning.

2.13.4 Avslutande kommentar

Riksrevisionen lämnade flera rekommendationer som är allmänna och omfattande. Det går till exempel inte att identifiera någon specifik åtgärd som regeringen vidtagit med anledning av rekommendationen om evidensbaserad arbetsmarknadspolitik. Det är därmed svårt att bedöma om Riksrevisionens granskning har påverkat hur väl arbetsmarknadspolitiken svarar mot forskning och evidens.

Det finns heller ingen entydig bild för effekterna av rekommendationen att regeringen bör utforma målen för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna så att de blir utvärderingsbara. Riksrevisionen har i en nyligen publicerad granskningsrapport om så kallade instegsjobb och nystartsjobb rekommenderat regeringen att utforma arbetsmarknadspolitiska insatser så att effektutvärderingar blir möjliga.⁸⁹ Det kan även nämnas att IFAU, i en rapport om sysselsättningseffekterna av jobbskatteavdraget, menade att dessa inte går att utvärdera på ett trovärdigt sätt.⁹⁰

⁸⁷ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen 2014-01-10.

⁸⁸ Arbetspraktik – en utvärdering och en jämförelse med arbetsmarknadsutbildning, (2013:4)

⁸⁹ Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?, RiR 2013:17.

⁹⁰ IFAU, Jobbskatteavdraget, Rapport 2012:2.

2.14 Inställda huvudförhandlingar i brottmål (RiR 2010:7)

Inställda förhandlingar i brottmål är ett känt problem sedan många år tillbaka. Delgivningssvårigheter och utevaro är två primära orsaker till att tingsrätten beslutar om att ställa in förhandlingar. Inställda förhandlingar leder till ineffektivitet, rättssäkerhetsproblem och höga kostnader.

2.14.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade under 2009 och 2010 inställda huvudförhandlingar i brottmål. Granskningen inriktades mot effektiviteten i handläggning och beredning vid myndigheter och domstolar. I syftet ingick att beräkna kostnader för att ytterligare belysa problemet med inställda huvudförhandlingar.

Granskningen visade att regeringen, domstolarna och övriga myndigheter brast i bland annat ledning och samverkan. Myndigheterna hade inte i tillräcklig utsträckning lyft upp samverkansfrågorna till central nivå för att hitta former för strukturerad samverkan. Den gällande lagstiftningen satte också en ram för i vilken utsträckning det fanns möjligheter att döma i den tilltalades frånvaro.

Regeringen rekommenderades dels att överväga behovet av skärpt lagstiftning för att öka möjligheterna att döma i den tilltalades frånvaro, dels att följa upp lagändringar som genomförts i syfte att effektivisera brottmålsprocessen. Delgivning behövde prioriteras för att bidra till att minska problemet med inställda huvudförhandlingar.

Domstolsverket behövde säkerställa att problemet med inställda huvudförhandlingar togs upp i utbildningar för domstolens personal. Rikspolisstyrelsen rekommenderades att samordna polisresurserna så att dessa i högre grad involverades i delgivningsarbetet. Systemstödet för delgivning behövde förbättras och integreras med polisens övriga register och verksamhetssystem för att säkerställa ett samordnat arbetssätt samt en systematisk och löpande uppföljning av delgivningsverksamheten.

2.14.2 Styrelsens och riksdagens behandling

Riksrevisionens styrelse överlämnade en redogörelse till riksdagen med anledning av granskningsrapporten. Enligt styrelsen var det viktigt att skapa förutsättningar för samverkan på regional och lokal nivå. Styrelsen underströk också betydelsen av att den nya delgivningslagen följdes upp för att tidigt kunna klarlägga om regeländringarna var tillräckliga för att minska problemet med inställda förhandlingar i brottmål.

Justitieutskottet föreslog att redogörelsen skulle läggas till handlingarna med hänvisning till nyligen beslutade regeländringar och pågående arbete. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

2.14.3 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen uppdrog i regleringsbrevet för 2011 åt Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket att tillsammans redovisa de gemensamma åtgärder som pågick och som vidtagits för att förbättra hanteringen av mängdbrott i hela rättskedjan. Uppdraget redovisades till regeringen i oktober 2011. Inom ramen för uppdraget undersöktes bland annat hur delgivningsuppdrag till polisen fungerade och vilken samverkan som förekom mellan tingsrätt och polis. Det kunde konstateras att det finns en betydande förbättringspotential för delgivningsverksamheten och att ökad samverkan kunde vara ett sätt att uppnå förbättringar.

Regeringen uppdrog också åt Domstolsverket i regleringsbrevet för 2011 att skapa förutsättningar för ett regelbundet erfarenhetsutbyte mellan domstolarna när det gällde delgivningsfrågor. Domstolarna har inom ramen för ett projekt för erfarenhetsutbyte mellan domstolar arbetat mycket med frågor om vardagsdelgivning. Det har enligt Domstolsverket lett till effektivare arbetssätt på domstolarna.

I april 2011 trädde en ny delgivningslag (2010:1932) i kraft. Syftet med den nya lagen är att ge bättre förutsättningar för en effektiv och säker hantering av delgivningar. Bland annat har det skapats större möjligheter att använda elektronisk kommunikation. Det har också lagts ett större ansvar på parterna att bevaka handlingar som domstolar och andra myndigheter skickar i pågående mål och ärenden. Samtidigt infördes en möjlighet till auktorisation av privata delgivningsföretag, vilken innebär att godkänd personal vid sådana i princip har samma befogenheter som de stämmingsmän som har utsetts av polismyndigheterna. Domstolsverket har arbetat vidare med denna möjlighet genom att upphandla stämmingsmannadelgivningstjänster. Regeringen avser inom kort att tillsätta en utredning med uppdrag att utvärdera lagen.

Straffprocessutredningen, som regeringen tillsatte i juli 2010, överlämnade i april 2013 ett betänkande (SOU 2013:17) som bland annat innehöll förslag med syfte att minska antalet inställda huvudförhandlingar. Utredningen refererade bland annat till Riksrevisionens granskningsrapport. Utredningen föreslog att förenklad delgivning ska kunna användas mer och att möjligheterna ska utökas att döma i den tilltalades utervaro. Regeringen har överlämnat en lagrådsremiss med förslag på nya åtgärder för att komma till rätta med problemen med inställda förhandlingar; man refererar här till Riksrevisionens granskning. Regeringen avser att föreslå för riksdagen att gränsen för att döma i utervaro höjs från tre till sex månaders fängelse och att möjligheterna att använda förenklad delgivning mot tilltalade utökas.⁹¹

⁹¹ Regeringens lagrådsremiss 2014-06-02, Åtgärder för att hantera brottmål och inställda förhandlingar.

Domstolsverket rekommenderades att ta upp problemet med inställda huvudförhandlingar och dess konsekvenser i utbildningar för domstolens personal. I Domstolsverkets internutbildning av domstolssekreterare ingår effektivare delgivning som ett moment. I utbildningen medverkar personer från företaget Svensk delgivningsservice, som tar upp hur domstolarna tillsammans med företaget kan förbättra delgivningen. Under 2014 ska man komplettera med ytterligare utbildningstillfällen som enbart tar sikte på delgivningsfrågor. Dessutom har Domstolsverket publicerat en delgivningshandbok på sitt intranät.⁹²

När det gäller erfarenhetsutbyte har Domstolsverket anordnat seminarier mellan domstolarna på temat effektiv vardagsdelgivning. En följd av seminarierna är att flera domstolar har inlett ett arbete med att utveckla arbetet med delgivning, en åtgärd som enligt verket ska ha stor påverkan på genomförandet av förhandlingar. Domstolsverket har också diskuterat inställda huvudförhandlingar vid vissa budgetdialoger med domstolarna, bland annat vid domstolar som bedrivit särskilda insatser för att minska inställda huvudförhandlingar.⁹³

I april 2011 trädde en lagändring i kraft som innebar att anställda vid auktoriserade delgivningsföretag har samma delgivningsbefogenheter som offentliga stämmingsmän. Domstolsverket genomförde efter lagändringen en samordnad upphandling av delgivningstjänster åt domstolsväsendet under slutet av 2012. Enligt verket avser man att under 2014 göra en uppföljning och verka för att både leverantören och domstolar arbetar än mer aktivt med delgivningsfrågor. Därmed kan man gemensamt skapa bättre förutsättningar för fler lyckade delgivningar och färre inställda förhandlingar. En första utvärdering av effekterna borde enligt verket kunna göras i slutet av 2014.⁹⁴

Domstolsverkets statistik över orsaker till inställda huvudförhandlingar har utvecklats. Från och med halvårsskiftet 2013 har nya kategorier för orsaker till inställda huvudförhandlingar på tingsrätter införts i verksamhetsstödet. Detta kan enligt Domstolsverket ha förbättrat möjligheterna att få fram en rättvisande statistik. De nya kategorierna ska också göra det lättare att i statistiken identifiera de inställda huvudförhandlingar som utgör ett verkligt problem för verksamheten.⁹⁵

Rikspolisstyrelsen har vidtagit åtgärder för att sprida goda exempel på ökad samverkan till samtliga polismyndigheter. Det handlar om ingripanden mot vaneförbrytare i trafiken där polisen samtidigt haft möjlighet att verkställa

⁹² Intervju med företrädare för Domstolsverket, 2014-01-10.

⁹³ Intervju med företrädare för Domstolsverket, 2014-01-10.

⁹⁴ Intervju med företrädare för Domstolsverket, 2014-01-10.

⁹⁵ Intervju med företrädare för Domstolsverket, 2014-01-10.

delgivningar. Även lokal närpolis och polisens utredare har varit behjälpliga med delgivning när de träffat misstänkta.⁹⁶

Rikspolisstyrelsen avser att införa ett nytt förbättrat delgivningssystem i mars 2014. När systemet är infört ska alla ärenden och handlingar blir sökbara oberoende av tid och plats. Då blir det möjligt även för andra handläggare än delgivare att kunna se pågående delgivningsärenden.⁹⁷ Delgivningssystemet har potential att användas för uppföljning i framtiden.

Polishögskolan har genomfört kurser för handläggare av delgivningsärenden. Syftet är att förbättra polisens stämningmannadelgivningar och därmed åtgärda de brister Riksrevisionen iakttagit i sin granskning.⁹⁸

2.14.4 *Avslutande kommentar*

Regeringen och de granskade myndigheterna har vidtagit en rad åtgärder som är relevanta för iakttagelser och rekommendationer i Riksrevisionens granskning. Trots det har andelen inställda förhandlingar vid tingsrätterna ökat något sedan granskningen genomfördes. Ökningen har skett trots att antalet utsatta förhandlingar i tingsrätterna har minskat och trots att lagen skärpts så att det oftare går att döma i utevaro. En förklaring till att tillståndet inte har förbättrats kan vara att åtgärderna ännu inte fått full effekt. Det problem som föranledde Riksrevisionens granskning kvarstår alltså.

2.15 **En förändrad sjukskrivningsprocess (RiR 2010:9)**

Under 2009 kostade förmånerna sjukpenning, rehabiliteringspenning samt sjuk- eller aktivitetsersättning, inklusive administration, 93 miljarder kronor. I syfte att försöka få tillbaka sjukskrivna personer i arbete hade regeringen under åren innan genomfört en rad reformer inom sjukförsäkringen. I juli 2008 infördes den så kallade rehabiliteringskedjan med bestämda tidsgränser för olika bedömningar av sjukskrivnas arbetsförmåga. Samtidigt infördes bland annat en bortre gräns för rätt till sjukpenning.

2.15.1 *Riksrevisionens granskning*

Riksrevisionen granskade under 2009 och 2010 det förändrade regelverket inom sjukförsäkringen, det vill säga införandet av den så kallade rehabiliteringskedjan och ettårsgränsen samt ändrade regler för sjukersättningen.

⁹⁶ Rikspolisstyrelsen, polisavdelningen, underlag 2014-01-08.

⁹⁷ Uppgifter från företrädare för Rikspolisstyrelsen, 2014-01-09.

⁹⁸ Uppgifter från företrädare för Rikspolisstyrelsen, 2014-01-09.

Granskningen visade att regeringen inte gav Försäkringskassan tillräckliga förutsättningar att införa rehabiliteringskedjan på ett bra sätt, vilket gav negativa konsekvenser för tillämpningen av regelverket under de första månaderna efter införandet. Granskningen visade också att Försäkringskassan inte klarade att hålla rehabiliteringskedjans tidsgränser och att myndighetens it-stöd var otillräckligt för de beräkningar som behövde göras till följd av regeländringarna. I samband med regeländringarna infördes även en rad nya termer. Granskningen visade att flera av termerna var otydliga och svåra att tolka. Sjukskrivningsprocessen hade dock blivit mer aktiv och insatser gjordes tidigare i sjukfallen än före regeländringarna.

Regeringen rekommenderades att vid större förändringar i regelverket se till att den genomförande myndigheten gavs tid att på ett samlat sätt genomföra förberedelsearbetet efter riksdagens beslut. Regeringen borde också definiera termer av central betydelse för handläggningen så tydligt som möjligt. Försäkringskassan rekommenderades att fortsätta arbetet med att uppfylla tidsgränserna i rehabiliteringskedjan samt att förtydliga och skapa en enhetlig tillämpning av termerna i regelverket. Försäkringskassan behövde också utveckla it-stödet för de beräkningar som krävs enligt det nya regelverket.

2.15.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse beslutade att lämna en redogörelse till riksdagen med anledning av granskningsrapporten.⁹⁹ Enligt styrelsen borde man intensifiera pågående projekt inom Försäkringskassan för att komma till rätta med problemen intensifieras. Enskilda som kommer i kontakt med Försäkringskassan måste alltid få en likartad och rättvis behandling enligt syftet med lagstiftningen. Styrelsen betonade också vikten av att regeringen verkade för att hela ansvarskedjan i sjukförsäkringsprocessen ska fungera bättre, bland annat genom samverkan mellan ansvariga aktörer. Socialförsäkringsutskottet föreslog att redogörelsen skulle läggas till handlingarna.¹⁰⁰ Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

2.15.3 *Regeringens och myndighetens åtgärder*

I budgetpropositionen för 2011 delade regeringen Riksrevisionens uppfattning när det gällde behovet av tid för att genomföra förberedelsearbetet, men pekade samtidigt på att övergångsbestämmelser underlättade Försäkringskassans genomförande av de nya bestämmelserna. Regeringen ansåg att det var viktigt med tydliga definitioner av nya termer, men betonade också behovet av utrymme

⁹⁹ Redog. 2010/11:RRS3.

¹⁰⁰ Bet. 2010/11:SfU1.

för skälighetsbedömningar. Vidare bedömde regeringen att Försäkringskassan skulle få ytterligare vägledning genom utveckling av rättspraxis.

Försäkringskassan har genomfört flera åtgärder för att öka andelen bedömningar inom tidsgränserna. Andelen beslut som fattas inom de uppställda tidsramarna har också ökat. Försäkringskassan kan dock konstatera att en positiv trend med ett ökande antal beslut inom tidsramarna brutits på senare tid. Myndigheten avser att analysera vad det beror på och utifrån analysen se över vilka åtgärder som behöver vidtas.¹⁰¹

Försäkringskassan bedriver också ett kontinuerligt arbete med att förtydliga och skapa en enhetlig tillämpning av regelverket. Ett exempel på detta är uppföljningar som genomförs på lokal nivå.¹⁰²

När det gäller it-stödet sker automatiska beräkningar numera i en mycket större utsträckning. Även för de beräkningar som inte sker automatiskt finns ett förbättrat it-stöd.¹⁰³

2.15.4 Avslutande kommentar

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen handlade dels om behovet av tillräcklig förberedelse för den genomförande myndigheten vid större regeländringar, dels om behovet av att tydligt definiera termer av central betydelse för handläggningen. De regeländringar i sjukförsäkringen som infördes 2008 var genomgripande; även om förändringar i försäkringen har gjorts sedan dess har de inte varit lika omfattande. Det är därför svårt att bedöma om några förbättringar har skett när det gäller hur regeringen förbereder och genomför större regeländringar.¹⁰⁴

Försäkringskassan har genomfört åtgärder och förbättringar inom de områden som berördes av granskningen. Eftersom dessa frågor är centrala för handläggningen och föremål för kontinuerlig förbättring är det svårt att bedöma vilket bidrag Riksrevisionens granskning har svarat för.

¹⁰¹ Uppgifter från företrädare för Försäkringskassan.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Telefonintervju med företrädare för Socialdepartementet.

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.¹⁰⁵ 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 per år.¹⁰⁶ 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.

Uttalande 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 upptäckta fel kan vara både väsentliga och genomgripande. Detta kan vara fallet om myndigheten inte anger vilket ramverk för finansiell rapportering som används när myndigheten upprättar sin redovisning. Revisorn har då inga kriterier för hur redovisningen ska vara upprättad att granska mot.

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ Årsredovisning för staten 2012, Skr. 2012/13:101, s. 23.

I revisionsberättelserna för räkenskapsåret 2012 har det lämnats tre modifieringar med reservation samt två modifieringar med avstå från att uttala sig. I denna uppföljningsrapport har dessa fem uttalanden följts upp.

3.1 Underlag för uppföljningen

Riksrevisionen lämnar revisionsberättelser till regeringen och i vissa fall till riksdagen.¹⁰⁷ 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.¹⁰⁸ 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 modifierad 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 ett inledande uppföljnings- och planeringsarbete inför varje verksamhetsår. 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.

Riksrevisionens årliga revision ska arbeta förebyggande. Eventuella fel och brister ska kommuniceras med de berörda så snart som möjligt så att de kan åtgärdas innan årsredovisningen beslutas. Detta förebyggande arbete, i kombination med att de statliga myndigheterna överlag har hög kvalitet i årsredovisningarna, gör att antalet modifierade revisionsberättelser normalt är lågt.

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

¹⁰⁸ 28 § myndighetsförordningen (2007:515).

3.2 Regeringens och myndigheternas behandling av modifierade revisionsberättelser

Riksrevisionens årliga revision har granskat drygt 240 myndigheters årsredovisningar för 2012. Revisionen avsåg verksamhetsåret 2012 och resulterade i att tre myndigheter fick revisionsberättelse med modifieringen reservation och två myndigheter fick revisionsberättelse med modifieringen avstå från att uttala sig. I det här avsnittet redogörs för innebörden av dessa modifieringar samt för kommentarer och åtgärder från regeringen och de berörda myndigheterna med anledning av uttalandena i revisionsberättelserna.

3.2.1 Kammarkollegiets förvaltning av Allmänna arvsfonden (Avstå från att uttala sig)

Avsaknad av ramverk för finansiell rapportering

Enligt lag om Allmänna arvsfonden skall redovisning för förvaltningen av Allmänna arvsfonden som avser det senaste avslutade räkenskapsåret lämnas. Det framgår dock inte i lag om Allmänna arvsfonden eller förordning (SFS 2004:484) om Allmänna arvsfonden vad den redovisning för förvaltning som Kammarkollegiet lämnar skall innehålla eller vilket ramverk för finansiell rapportering som skall tillämpas vid upprättandet av redovisningen. En revision enligt ISSAI¹⁰⁹ för finansiell revision kräver att redovisningen är upprättad i enlighet med tillämpligt ramverk för finansiell rapportering avsett att ge en rättvisande bild. Det är således inte möjligt att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande.

Åtgärder

I svar på den revisionsrapport som lämnades i anslutning till revisionsberättelsen har Kammarkollegiet pekat på att arvsfondsagen inte anger vilket regelverk som ska gälla för att upprätta redovisningen för förvaltningen av Allmänna arvsfonden. Kammarkollegiet har förståelse för de problem som därmed uppstår när Riksrevisionen granskar redovisningen, men menar att myndigheten lämnat en redovisning som godtagits av såväl regeringen som riksdagen. Kammarkollegiet avser inte att vidta några åtgärder utifrån Riksrevisions rekommendation om att söka formellt beslut om vilket regelverk som ska gälla vid upprättandet av redovisningen för förvaltningen av Allmänna arvsfonden. Kammarkollegiet menar att om Riksrevisionen anser att tillämplig lag eller förordning behöver kompletteras för att Riksrevisionen ska kunna utföra sin lagenliga granskningsuppgift ankommer det på Riksrevisionen att vidta nödvändiga åtgärder.

Regeringen har inte kommenterat Riksrevisionens revisionsberättelse.

¹⁰⁹ International Standards of Supreme Audit Institutions.

3.2.2 *Kompetensrådet för utveckling i staten (Reservation)*

Avsättning för avveckling av lokaler

Riksrevisionen bedömer att myndigheten skulle ha redovisat en övrig avsättning med ett väsentligt högre belopp för lokalkostnader i årsredovisningen 2012. Myndigheten är under avveckling men är bunden av ett hyresavtal till och med den 31 december 2016. Myndigheten har uppskattat det maximala beloppet avseende framtida hyror till 4 190 tkr. En tillförlitlig uppskattning av det troliga utflödet av resurser som kommer att krävas för att reglera åtagandet borde redovisats som en avsättning. Om en avsättning hade redovisats skulle flera delar av årsredovisningen påverkats såsom övriga avsättningar, lokalkostnader samt kapitalförändringar.

Bristande dokumentation avseende resultatredovisningen

Kompetensrådet för utveckling i staten behöver enligt regleringsbrevet inte lämna en resultatredovisning. Trots detta undantag från ekonomiadministrativa regelverket har myndigheten lämnat en omfattande resultatredovisning. Myndigheten saknar dock dokumentation till stor del av informationen som lämnas i resultatredovisningen.

Åtgärder

Myndigheten upphörde den 1 januari 2013. Riksrevisionen begärde inget svar från myndigheten i den revisionsrapport som lämnades i anslutning till revisionsberättelsen. Avvecklingsmyndigheten har slutit en överenskommelse med annan hyresgäst om övertagande av hyreskontraktet från och med den 1 november 2013.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2014 påpekat att myndigheten hanterat anslaget i enlighet med regeringens beslut. Regeringen avsåg inte att vidta några åtgärder.

3.2.3 *Myndigheten för utländska investeringar i Sverige (Reservation)*

Felaktig upplupen intäkt

Myndigheten för utländska investeringar i Sverige redovisar en felaktig upplupen intäkt (redovisat under posten oförbrukade bidrag med negativt belopp) i årsredovisningen 2012 på 1 942 tkr. Eftersom myndigheten inte har rätt till den upplupna intäkten borde verksamheten istället ha finansierats med anslag. Konsekvensen är att utgående överföringsbelopp på anslag UO24:2.4 ap.1 (Investeringsfrämjande) är för högt redovisat med 1 942 tkr. Beloppet kommer därför behöva avräknas anslag i avvecklingsmyndigheten under 2013.

Åtgärder

I svar på den revisionsrapport som lämnades i anslutning till revisionsberättelsen har myndigheten angett att den gjort en utredning av det fel som Riksrevisionen påpekat, tillsammans med Statens servicecenter. Myndigheten avser att redovisa resultatet av utredningen och medverka till att avvecklingsmyndigheten kan ta hand om bristerna på ett korrekt sätt. Regeringen har inte angett några åtgärder. Myndigheten avvecklades den 31 december 2012.

3.2.4 *Nämnden för hemslöjdsfrågor (Avstå från att uttala sig)*

Undantag från obligatoriska delar av årsredovisningen

Riksrevisionen vill fästa uppmärksamheten på sid. 34 och 36 i årsredovisningen som beskriver att Nämnden för hemslöjdsfrågor har undantag från att lämna resultaträkning och balansräkning i årsredovisningen samt att nämndens anslag disponeras och redovisas av annan myndighet. Eftersom regleringsbrev Ku2011/1960/RFS ger undantag från obligatoriska delar av en årsredovisning som behövs för att ge en rättvisande bild av nämndens finansiella ställning, resultat och finansiering i enlighet med förordning (SFS 2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, saknas grund för att göra ett uttalande om den rättvisande bilden.

Åtgärder

Riksrevisionen begärde inget svar från myndigheten i den revisionsrapport som lämnades i anslutning till revisionsberättelsen. Vare sig regeringen eller myndigheten har angett några åtgärder med anledning av den modifierade revisionsberättelsen.

3.2.5 *Smittskyddsinstitutet (Reservation)*

Avvikelse mellan finansiell redovisning och resultatredovisning

Tabell 1 på sidan 11 i resultatredovisningen redovisar myndighetens totala ekonomiska utfall gällande anslag, avgifter och externfinansiering. Dessa uppgifter överensstämmer inte med vad som är redovisat i de finansiella delarna av årsredovisningen. Avvikelserna är väsentliga och har inneburit att resultatredovisningens övriga underliggande tabeller (tabellerna 6–9, 11, 12, 14–16 och 19) med ekonomiskt utfall för alla verksamhetsområden innehåller motsvarande avvikelser. Enligt 3 kap. 2 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag bör en eventuell brist på överensstämmelse mellan verksamhetens totala intäkter och kostnader och årsredovisningens finansiella delar kunna förklaras och kommenteras vilket inte har gjorts i årsredovisningen.

Åtgärder

Smittskyddsinstitutet har i svar på den revisionsrapport som lämnades i samband med revisionsberättelsen angett att institutet avser att göra förändringar som gäller redovisning av intäkter och kostnader per verksamhetsområde i kommande årsredovisning. I budgetpropositionen för 2014 anger regeringen att reservationen har behandlats vid den årliga myndighetsdialogen med Smittskyddsinstitutet. Regeringen bedömer att Smittskyddsinstitutets kommande årsredovisning kommer att utformas i överensstämmelse med de författningskrav som ställs.

4 Uppföljning av 23 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen

I detta kapitel redovisas resultatet från uppföljningen av 23 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen. Dessa 23 rapporter har varit föremål för översiktlig uppföljning (basuppföljning). Från och med årets uppföljningsrapport görs översiktlig uppföljning endast en gång av varje granskningsrapport. Det innebär att samtliga publicerade granskningsrapporter följs upp cirka 2–2½ år efter publicering.

I de följande avsnitten presenteras de översiktliga uppföljningarna per granskningsrapport. I avsnitten beskrivs vad granskningarna visade samt vilka åtgärder som regeringen och övriga granskade organisationer har vidtagit eller aviserat. Utgångspunkten för uppföljningen är regeringens redovisning av vidtagna respektive aviserade åtgärder i de särskilda skrivelserna och i annan dokumentation. Vidare framgår regeringens skrivelse till riksdagen med anledning av rapporten och i förekommande fall det behandlande utskottets betänkande med anledning av skrivelsen.

I tabellerna på de följande sidorna finns en förteckning över de granskningsrapporter som behandlas i kapitlet. Granskningsrapporterna redovisades även i *Riksrevisionens uppföljningsrapport 2013*.

Av tabellerna framgår vilket utskott som har behandlat eller kommer att behandla granskningsrapporterna. Formellt avser behandlingen regeringens skrivelse med anledning av granskningsrapporten.

Granskningsrapporter som regeringen har behandlat i skrivelser 2011–2012

Rapportnr	Rapporttitel	Utskott	Sida
RiR 2011:18	Brottsutsatt Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott	JuU	82
RiR 2011:19	Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?	SoU	96
RiR 2011:20	Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?	SfU	92
RiR 2011:21	Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning	UbU	102
RiR 2011:22	Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?	TU	110
RiR 2011:23	Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan	UbU	103
RiR 2011:24	Statliga myndigheters tjänsteexport	FiU	72
RiR 2011:25	It-stödet i rättskedjan	JuU	83
RiR 2011:26	Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?	FiU	73
RiR 2011:27	Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet	JuU	85
RiR 2011:28	Medfinansiering av statlig infrastruktur	TU	111
RiR 2011:29	Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?	MJU	118
RiR 2011:30	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012	FiU	74
RiR 2012:1	Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?	SkU	78
RiR 2012:2	Svensk klimatforskning – vad kostar den och vad har den gett?	UbU	105
RiR 2012:3	DO och diskrimineringsfrågorna	AU	126
RiR 2012:4	Att styra självständiga lärosäten	UbU	106
RiR 2012:5	Besparingar i försvarets materielförsörjning	FöU	88
RiR 2012:6	Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet	NU	122
RiR 2012:7	Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?	TU	113
RiR 2012:8	Citybanans regionala medfinansiering	TU	115
RiR 2012:9	Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor	AU	127
RiR 2012:10	Statens försäljningar av apotek	SoU	98

4.1 Finansutskottet (FiU)

- *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)

RiR 2011:24	Statliga myndigheters tjänsteexport
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 riksdagen ett underlag med tillräcklig och rättvisande information. Riksdagen betonade under 2010 att svenska myndigheter bör exportera sitt förvaltningskunnande inom områden där respektive myndighet 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 gick inte heller att säkerställa om myndigheterna följde de politiska restriktioner som uttryckts. Flera myndigheter hade inte heller säkerställt att de hade nått full kostnadstäckning vid prissättningen. 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 utom i årsredovisningen. Sammantaget bedömde Riksrevisionen att regeringen inte hade tillräckliga underlag för att kunna förse riksdagen med en rättvisande bild av den statliga tjänsteexporten.

Regeringen rekommenderades att formulera mål för tjänsteexporten och kräva åiterrapportering. Regeringen borde också se över ESV:s uppdrag och ge verket utökat 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 regeringen. Regeringen avsåg att utveckla styrningen av de statliga myndigheternas tjänsteexport i enlighet med inriktningen i den förvaltningspolitiska propositionen. Det innebar bland annat att innan regeringen bemyndigar en myndighet att bedriva tjänsteexport av varaktig karaktär, ska en prövning göras av 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, bland annat i syfte att klargöra hur tjänsteexporten ska särredovisas. Den lämnade också ett uppdrag till ESV att säkerställa att det finns krav på särredovisning av intäkter av tjänsteexport från statliga myndigheter i myndigheternas årsredovisningar. ESV meddelade i januari 2014 (Hermesmeddelande 2013:4) att myndigheter som bedriver tjänsteexport ska särredovisa intäkter och kostnader för denna. ESV har även övervägt hur begreppet tjänsteexport kan avgränsas, men har inte lämnat någon närmare definition.

Socialdepartementet och Utrikesdepartementet har tagit fram en vägledning till stöd för Regeringskansliet i det fortsatta arbetet med att utforma styrningen av de statliga myndigheternas tjänsteexport.

I juni 2013 definierade Skatteverket begreppet tjänsteexport. Enligt Skatteverket ska verksamheten vara av tillfällig natur eller av mindre omfattning och bedrivs med full kostnadstäckning.

RiR 2011:26	Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?
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 hade använts 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 statsskulden eftersom statens finanser långsiktigt styrs av överskottsmålet.

Riksrevisionen rekommenderade bland annat att Stabilitetsfondens planerade storlek skulle knytas till ett mått som är bättre kopplat till riskutvecklingen i det finansiella systemet. Vidare rekommenderades regeringen att göra Stabilitetsfonden till en riktig fond, där de medel som betalas av bankerna till Stabilitetsfonden placeras i tillgångar med låg risk och kan avyttras i händelse av att Stabilitetsfonden behöver användas.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen med vissa delar av rapportens slutsatser. Man ansåg dock inte att det var oklart om regeringen haft tillräckligt stöd för att utfärda förordningen (2009:46) om kapitaltillskott till solventa banker med flera. Regeringen uteslöt inte att det kan finnas skäl att placera medlen i Stabilitetsfonden på annat sätt än idag. I en promemoria från Finansdepartementet i augusti 2013, *Ett förstärkt ramverk för finansiell stabilitet*, aviserade regeringen ett flertal förändringar av Stabilitetsfonden och stabilitetsavgiften. Bland annat avser regeringen att göra om fonden från ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret till en riktig fond med finansiella tillgångar. Nuvarande målnivå tas bort och avgiftsnivåerna kan komma att höjas för att säkerställa att de täcker statens direkta kostnader för att hantera en finansiell kris. Förändringar inom dessa områden ligger väl i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Arbetet med att utforma dessa förslag pågår inom Regeringskansliet.

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 gällde 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. Man 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 avsåg att 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 2012 redovisades en sådan tabell och i budgetpropositionen för 2013 återkom regeringen med den aviserade utförliga beskrivningen av bedömningen av potentiell BNP och dess bestämningsfaktorer. Från och med budgetpropositionen för 2013 innehåller de ekonomiska propositionernas tabellsamling för makroekonomisk utveckling och offentliga finanser en tabell över potentiell BNP i löpande priser.

4.2 Skatteutskottet (SkU)

- *Klimatrelaterade skatter – Vem betalar? (RiR 2012:1)*

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 var transparent och överblickbar, samt om det fanns skillnader i fördelningen av utgifter för klimatrelaterade skatter mellan olika förorenare. Granskningen genomfördes inom ramen för Riksrevisionens granskningsstrategi *Hållbar utveckling – Klimat*, som avslutades med en slutrapport i december 2013.

Granskningen visade att det var 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 olika branscher inom näringslivet och olika hushållstyper 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 den på kort sikt särskilt kommer att bedöma styrmedlens effektivitet och om de behöver kompletteras. Inom Regeringskansliet pågår ett utvecklingsarbete med syfte att bättre följa upp fördelningseffekter av energi- och koldioxidbeskattningen. Regeringen menade också att det är angeläget med ett tydligt ansvar för samordning av analyser, samlad rapportering och för samspelet mellan styrmedel i förhållande till utsläppen.

Det saknas fortfarande en analys av effekterna av de klimatrelaterade skatterna tillsammans med effekterna av EU:s handelssystem.

Konjunkturinstitutet har sedan 2012 tagit fram en årlig miljöekonomisk rapport på uppdrag av regeringen. I den första rapporten menade Konjunkturinstitutet att man 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 tagit fram en studie utifrån nationalekonomisk teori, om hur olika styrmedel inom klimat- och energipolitiken interagerar.

Regeringen lämnade hösten 2013 ett uppdrag till Naturvårdsverket och Energimyndigheten att ta fram underlag för uppföljningen av Sveriges klimat- och energipolitiska mål till 2020. Regeringen tillsatte vid samma tid en utredning om översyn av ansvarsfördelningen mellan och strukturen för olika myndigheter inom miljöområdet.

4.3 Justitiekontrollen (JuU)

- *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 2011:18	Brottsutsatt Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott
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 brottskadestånd 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 brottskadestånd och att låta Brottsoffermyndigheten underrätta Kronofogden när utbetalning av brottskadeersättning verkställts.

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

Riksdagen lämnade i december 2012 ett tillkännagivande till regeringen om att den borde redovisa förbättringsåtgärder inom rättsväsendet avseende bemötandet av och stöd till brottsutsatta. Redovisningen skulle särskilt fokusera på åtgärder som vidtagits i syfte att förbättra informationen till brottsutsatta och öka deras möjligheter att få sina skadeståndskrav tillgodosedda.

På regeringens uppdrag med anledning av tillkännagivandet har Rikspolisstyrelsen tagit fram en handbok om information till brottsutsatta. Man har även tagit fram skriftlig information som vänder sig direkt till brottsutsatta, liksom riktlinjer för hela brottsofferarbetet. Rikspolisstyrelsen har också genomfört en temadag tillsammans med Åklagarmyndigheten och Brottsoffermyndigheten. Syftet var att visa på vikten av att såväl informera brottsoffer om möjlighet till ekonomisk ersättning som att tydliggöra polisens skyldighet att utreda skadeståndsanspråk.

Åklagarmyndigheten har under 2012, i enlighet med Riksrevisionens rekommendation, tagit fram riktlinjer 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, utan att involvera den brottsutsatta. Brottsoffermyndigheten har under 2013 satsat särskilt på att informera om brottsskadeersättning till barn.

Regeringen behandlar för närvarande betänkandet *En ny brottsskadelag* (SOU 2012:26) där bland annat systemet med brottsskadeersättning behandlas. I budgetpropositionen för 2014 aviseras en proposition till våren 2014.

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 fördrade. 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. Det var svårt för myndigheterna att utveckla gamla system, genomföra projekt och långsiktigt planera för olika insatser. De hade inte samverkat tillräckligt för att analysera behov av it-stöd och relaterade risker. Det fanns problem med kompetensförsörjningen i it-verksamheten och konsultberoendet var högt. I myndigheternas riskanalyser hade man inte tagit med risk för brister i intern styrning och kontroll av it-verksamheten.

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. Man borde ta fram en långsiktig plan för det fortsatta RIF-arbetet, samtidigt som man säkerställer informationsförsörjningen i rättskedjans huvudflöde och utreder behov av anpassning av registerförfattningar. Regeringen borde även pröva RIF-

rådets verksamhetsform och mandat för att åstadkomma samverkan. Regeringen rekommenderades också att förbättra uppföljningen av myndigheternas it-verksamhet, ställa krav på ökad samverkan mellan myndigheterna och säkerställa en fungerande upphandlingssamordning för it-utvecklingsområdet.

Efter granskningen

I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten redovisade regeringen flera initiativ som tagits sedan 2009 för att förbättra rättsväsendets informationsförsörjning. Man hade samordnat arbetet med planering och genomförande i en projektorganisation och regeringen avsåg att fatta beslut om den fortsatta inriktningen av utvecklingsarbetet. Regeringen hade också tillsatt en utredning för att göra en översyn av registerlagstiftningen.

Vidare aviserade regeringen i skrivelsen en utredning om behov av författningsändringar för arbetet med rättsväsendets informationsförsörjning. Regeringen beredde även ett förslag till ny lagstiftning för åklagarväsendets personuppgiftsbehandling, och det pågick en översyn av den rättsliga regleringen av domstolarnas behandling av personuppgifter. Regeringen redogjorde också för redan vidtagna och pågående åtgärder på myndighetsnivå.

I en departementspromemoria 2013 lämnas förslag till lagstiftning om behandling av personuppgifter i de allmänna domstolarnas, de allmänna förvaltningsdomstolarnas samt hyres- och arrendenämndernas rättskipande och rättsvårdande verksamhet – en domstolsdatalag. Lagen föreslås gälla från april 2014.

I maj 2012 uppdrog Justitiedepartementet åt en konsultfirma att göra en organisations- och arbetsprocessanalys av RIF-arbetet vid vissa myndigheter, bland annat Domstolsverket. I redovisningen våren 2013 bedömdes bland annat att RIF behövde förtydligas och förenklas samt att samverkan och samordning mellan de berörda myndigheterna behövde förbättras.

I regleringsbrevet för 2014 fick de så kallade RIF-myndigheterna fortsatt uppdrag att samordna informationsförsörjningen i brottmålsprocessen. Myndigheterna ska bland annat bistå Regeringskansliet med beräkningar som möjliggör kostnads- och nyttokalkyler.

På myndighetsnivå sker förbättringar av it-styrningen, även om problem kvarstår på vissa håll. Regeringen gav i september 2013 Statskontoret i uppdrag att utreda orsakerna till brister när det gäller Polisens it-styrning. De iakttagelser som Statskontoret redovisade i december 2013 stämmer i stort med de problem som Riksrevisionen noterade i granskningen två år tidigare.

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

Riksrevisionen har i en slutrapport granskat regeringens och myndigheternas styrning av rättsväsendet under perioden 2000–2011. Granskningen hade gjorts utifrån de iakttagelser om effektivitetsbrister som framkommit i de åtta granskningsrapporterna inom granskningsstrategin *Rättsväsendets samlade effektivitet*. Granskningen omfattade regeringen och Justitiedepartementet samt Rikspolisstyrelsen (RPS) 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 hade 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 hade styrts. Granskningen visade också att det saknades 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 att 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. De rekommenderades också 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.

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 RPS i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som kan vidtas inom polisorganisationen för att möjliggöra ett ökat antal civilanställda. I sin redovisning i mars 2013 bedömde RPS att det inom nuvarande ekonomiska ramar inte är möjligt att öka antalet civilanställda.

Brå fick i april 2012 i uppdrag av regeringen att analysera och följa upp hur Polisen har styrt och använt de senaste årens resurstillskott. Brå skulle också analysera utvecklingen av Polisens resultat och bedöma resursökningens betydelse för resultatet. Redovisning ska ske hösten 2014. Av regleringsbrevet för 2012 och 2013 framgår att Brå ska utveckla sitt bidrag till att rättsväsendets verksamheter bedrivs kunskapsbaserat.

4.4 Försvarsutskottet (FöU)

- *Besparingar i försvarets materieförsörjning Regeringens genomförandegrupp 2008 (RiR 2012:5)*

RiR 2012:5	Besparingar i försvarets materieförsörjning Regeringens genomförandegrupp 2008
Regeringen	Skr. 2011/12:173
Riksdagen	Bet. 2012/13:FöU5, rskr. 2012/13:192

Riksrevisionen har granskat besparingar i försvarets materieförsörjning 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 Försvarmaktens 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 materieförsörjningsstrategi 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, det vill säga 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 inga egentliga åtgärder. Enligt skrivelsen pågick ett arbete inom Regeringskansliet med att se över och föreslå förbättringar i regeringens styrning av materieförsörjningen; 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 redovisningen ytterligare. Principen för den utvecklade redovisningen utgick från regeringens långsiktiga utveckling av styrning och redovisning inom materielområdet samt de riktlinjer som riksdagen lämnat. I maj 2013 gav regeringen en utredare i uppdrag att utforma en ändamålsenlig ordning för styrningen av Försvarsmaktens materielinvesteringar samt öka möjligheterna för riksdagen att fatta investeringsbeslut på strategisk nivå. Uppdraget ska redovisas den 31 mars 2014.

Vid behandlingen av regeringens skrivelse med anledning av granskningsrapporten lämnade riksdagen ett tillkännagivande till regeringen med anledning av två följdmotioner till skrivelsen. Riksdagen ansåg att regeringen borde garantera tillfredsställande information om förändringar i försvarets förmåga och en tydlig rollfördelning mellan regeringen och myndigheterna. Riksdagen ansåg även att regeringen bör ge rimliga förutsättningar för att kvalitetssäkra viktiga beslutsunderlag.

4.5 Socialförsäkringsutskottet (SfU)

- *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten? (RiR 2011:20)*

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 för 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 bidragsbrotten endast är en del av det samlade arbetet mot felaktiga utbetalningar. Vidare avsåg regeringen att införa regler om att asylsökande ska vara skyldiga att anmäla ändrade förhållanden. I budgetpropositionen för 2014 redogjorde regeringen för hur CSN, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten arbetar med felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Regeringen angav att den kommer att följa arbetet inom ramen för den reguljära styrningen och uppföljningen.

Försäkringskassan har i regleringsbrev för 2012–2014 fått i uppdrag att redovisa och kommentera verksamhetens resultat när det gäller att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. CSN har haft motsvarande uppdrag 2012 och 2013.

I årsredovisningarna för 2011 och 2012 beskriver Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen att de arbetar med frågan om felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. CSN redogör i årsredovisningen för 2012 för Riksrevisionens granskningsrapport och redovisar flera vidtagna åtgärder. Bland annat har CSN förtydligat myndighetens rutinbeskrivningar för hantering av misstänkta brott, förbättrat den information som lämnas till de studerande vid ansökningstillfället, förbättrat statistiken och gjort en översyn av arbetet med misstänkta bidragsbrott under 2013.

4.6 Socialutskottet (SoU)

- *Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan? (RiR 2011:19)*
- *Statens försäljningar av apotek (RiR 2012:10)*

RiR 2011:19	Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?
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. Lagen reglerade inte frågor om samtycke för utbyte av patientinformation om beslutsförmögna. Organiseringen av vården fick konsekvenser för åtkomsten av patientinformation eftersom lagen ställde hårdare krav vid informationsutbyte mellan vårdgivare än inom en och samma 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 man kan säkerställa ett effektivt utbyte av patientinformation mellan omsorg och hälso- och sjukvård. 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

Den så kallade Patientmaktsutredningen tillsattes innan Riksrevisionens granskning publicerades. I slutbetänkandet i juni 2013 framhöll utredningen bland annat att en utvidgning av rätten att välja vård i annat landsting ställer krav på att resultatet av arbetet med informationsstruktur och fackspråk måste föras ut i vården på ett sådant sätt att information om patienten kan följa denna. Efter granskningens publicering tillsatte regeringen 2011 en särskild utredare för att se över lagstiftningen i syfte att utreda hur ett effektivt utbyte av information mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården kan säkerställas. Utredaren har lämnat flera förslag ägnade att förbättra informationsutbytet.

Regeringen har under 2011 satsat medel till stöd för behörighetshantering och säkerhet i informationsutbytet mellan kommuner, landsting, privata utförare och brukare. Man har också slutit en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om regionala utvecklingsledare som ska bidra till erfarenhetsutbyte och samarbete mellan kommuner och landsting när det gäller informationshantering.

Regeringen tillsatte 2012 en utredning om beslutsoförmögna personers ställning inom bland annat hälso- och sjukvården. Uppdraget ska redovisas i januari 2015. Under 2013 utsåg regeringen en särskild utredare som ska se över frågor om tillhandahållande och utformning av it-stöd för personal, vård- och omsorgsgivare och andra aktörer inom hälso- och sjukvård och socialtjänsten. Redovisning ska ske i mars 2015.

Socialstyrelsen har getts i uppdrag att tydliggöra rättsläget kring informationsutbyte inom äldreomsorgen, att arbeta med den nationella informationsstrukturen och det nationella fackspråket, att arbeta med dokumentation inom hälso- och sjukvård och socialtjänst samt att ansvara för den samlade uppföljningen av överenskommelsen Patientsäkerhetsstrategin.

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.

RiR 2012:10	Statens försäljningar av apotek
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, vilket 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. Rapporteringen till riksdagen hade inte 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 redovisade regeringen redan tidigare genomförda åtgärder som Riksrevisionen beaktat i granskningen. Regeringen avsåg inte att vidta några ytterligare åtgärder.

I ett delbetänkande från Läkemedels- och apoteksutredningen (SOU 2012:75) hösten 2012 redovisade utredningen att apotekskunder upplevde försämringar i apotekens leveranser av läkemedel. Utredningen bedömde att de upplevda försämringarna motiverade förslag om såväl tydligare reglering som förstärkta incitament för att förbättra tillhandahållandet av läkemedel på apotek för kunderna.

Vårdanalys fick under hösten 2013 i uppdrag av regeringen att ur ett patient- och medborgarperspektiv göra en samlad uppföljning av hur tillgängligheten

inom hälso- och sjukvården påverkats av omregleringen av apoteksmarknaden. Arbetet ska avrapporteras i april 2014.

I september 2013 meddelade Läkemedelsindustriföreningen och Sveriges Apoteksförening att en gemensam söktjänst avseende lagerstatus för läkemedel på samtliga apotek i Sverige ska vara på plats under första halvåret 2014.

4.7 Utbildningsutskottet (Ubu)

- *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)*

RiR 2011:21	Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning
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. Att det saknades 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. Det fanns även indikationer på att en stor andel av de framtida resurserna var in-tecknade 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 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 samarbetspartner.

Sedan Riksrevisionens granskning publicerades har man arbetat vid universitet och högskolor för att öka transparensen i redovisningen av samfinansiering och i 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 menade regeringen att nuvarande resursfördelningsmodell bör behållas oförändrad, om än med vissa justeringar. Regeringen ansåg att den genom detta tillgodosett riksdagens tillkännagivande.

I budgetpropositionen för 2014 föreslog regeringen ökade anslag till universitet och högskolor. Tillskottet innebär att basanslagens andel av forskningsfinansieringen i stort sett är oförändrat. De externa bidragen har dock ökat i både relativa och absoluta tal sedan 2012. Enligt en undersökning av lärosätenas forskningsfinansiering, gjord av Universitetskanslersämbetet 2013, kan en hög andel externfinansiering begränsa högskolornas möjligheter att styra inriktningen av verksamheten. Regeringen menar dock i budgetpropositionen för 2014 att lärosätena genom att införa SUHF-modellen har ökat sin kontroll över forskningsprojektens totala kostnader och den del som finansieras med basanslag.

RIR 2011:23	Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan
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 fått tillräckligt underlag för att inrikta styrning och stöd mot en mer likvärdig betygssättning.

Granskningen visade att det nya regelverket för betygssättning var en viktig komponent för en tydligare styrning mot likvärdiga betyg. De metoder som Skolverket hade använt för att styra mot en mer likvärdig betygssättning, hade dock inte 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 skolornas arbete med likvärdig betygssättning och att

renodla de nationella provens roll som vägledande för betygssättningen genom att se över syftena och målen med proven.

Skolverket rekommenderades att använda sitt mandat så att styrningen och stödmaterialet når ända fram, samt återkommande följa upp hur lärare och rektorer uppfattar och använder stödmaterialet. 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. Det nya regelverket med ny skollag, läroplaner med kunskapskrav, ny betygsskala, flera nationella prov, nya lärarexamina med mera skulle dock medföra bättre förutsättningar för en likvärdig betygssättning.

Enligt regeringen krävdes dock ytterligare åtgärder för att säkerställa en likvärdig betygssättning. Skolverket gavs i uppdrag att kvalitetssäkra de nationella proven och Skolinspektionen gavs i uppdrag att vidta åtgärder mot de skolor där inspektionens rättning av nationella prov avviker mycket från skolans rättning.

Riksdagen lämnade ett tillkännagivande till regeringen med anledning av en följdmotion till skrivelsen. Regeringen borde se till att ett bedömningsstöd för den nya bedömningsskalan tas fram och görs tillgängligt. Regeringen angav i skrivelse 2012/13:75, *Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen*, att tillkännagivandet inte var slutbehandlat.

I budgetpropositionen för 2014 aviserade regeringen sin avsikt att utvärdera implementeringen av den nya betygsskalan. Regeringen avsatte 5 miljoner kronor 2014 och därefter 1 miljon årligen för utveckling av Skolverkets provbank.

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

2013 presenterade Skolverket sin analys av avvikelser mellan de nationella proven och ämnesbetyg i årskurs 9. Skillnaderna mellan olika skolors betygssättning i förhållande till de nationella proven var fortsatt stora. Skolinspektionen har utifrån sin centrala rättning av nationella prov utfört tillsyn på skolor med stora avvikelser. Tillsynen visade att flertalet av dessa skolor inte arbetade tillräckligt aktivt för att uppnå likvärdiga betyg.

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 budgetpropositioner ge en samlad redovisning av klimatforskningens omfattning och resultat. Detta ska ske 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 samhällsbyggnad (Formas).

I budgetpropositionerna för 2013 och 2014 skriver regeringen ett kort avsnitt om klimatforskning under utgiftsområde 20, Allmän miljö- och naturvård. Varken Riksrevisionens granskning eller skrivelsen berörs.

I regleringsbrevet för 2013 fick myndigheterna i uppdrag att redovisa hur resultaten av den av den klimatforskning som myndigheterna finansierar bidrar till att klimatmålen nås. De fick också i uppdrag att redovisa 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 ingick att föreslå en definition och avgränsning av klimatforskningen. Myndigheterna skulle gemensamt och i samråd med andra berörda myndigheter komplettera myndigheternas forskningsstrategier för att tydliggöra insatser för klimatforskning och kommersialisering. Formas och Energimyndigheten skulle också lämna förslag till handlingsplaner för hur klimatforskningens resultat kan samverka med andra styrmedel. Uppdraget skulle redovisas gemensamt till regeringen i maj 2013.

Energimyndigheten och Formas redovisade uppdraget i rapporten *Hur bidrar klimatforskningen till att nå klimatmålen?* I rapporten lämnar myndigheterna bland annat förslag till en definition av klimatforskning. De föreslår också att resultaten av klimatforskningen ska redovisas vart fjärde år inför forskningspropositionerna. Vidare föreslås att omfattningen av klimatforskningen bör rapporteras årligen i årsredovisningen. Däremot avvaktar myndigheterna när det gäller handlingsplan och strategi för klimatforskningen. Som en följd av rapporteringen har regeringen i regleringsbrevet för 2014 angett att myndigheterna ska redovisa klimatforskningen enligt sitt förslag.

Energimyndigheten fick i regleringsbrevet för 2013 också i uppdrag att utvärdera processerna för stora demonstrationsprojekt. Uppdraget skulle redovisas i oktober 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.

I redovisningen av utvärderingen av processerna för stora demonstrationsprojekt i september 2013 föreslog Energimyndigheten en handlingsplan för att förbättra förutsättningarna för att framtida demonstrationsprojekt ska bli framgångsrika.

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.

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 samt se över resurstilldelningssystemet för grundutbildningen. Regeringen borde också analysera hur en god forskningsanknytning kan säkras för grundutbildningen 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 för profilering och koncentration men att man kan behöva justera hur lärosätena klassificerar olika kurser. Högskoleverket fick 2012 i uppdrag att se över kursklassificeringen vid universitet och högskolor. Den nya myndigheten Universitetskanslersämbetet (UKÄ) fick i regleringsbrevet för 2013 samma uppdrag. UKÄ har i en första analys studerat kursklassificeringen inom sjuksköterskeutbildningarna.

UKÄ ska också enligt sin instruktion arbeta med granskning av effektivitet och uppföljning. UKÄ har i enlighet med detta beskrivit sektorns resursanvändning och produktivitet, framförallt genom så kallade effektivitetsanalyser och effektivitetsfakta.

Sedan 2013 fördelas en del av resurserna för utbildning på grundnivå och avancerad nivå på grundval av resultaten i Universitetskanslersämbetets utbildningsutvärderingar. Lärosäten som har utbildningar av mycket hög kvalitet får ökad resurstilldelning. Regeringen framhöll i budgetpropositionen för 2014 vikten av starka universitet och högskolor som erbjuder utbildning och forskning av hög internationell kvalitet. I propositionen föreslog regeringen att den på framställning från lärosäten kan stödja frivilliga samgåenden, för att på så sätt underlätta profilering och samverkan. Regeringen föreslog att 55 miljoner kronor under 2014 avsätts till stöd för samgåenden och samma belopp avsätts för kommande år.

I skrivelsen till riksdagen aviserade regeringen sin avsikt att återkomma till Riksrevisionens rekommendationer i forsknings- och innovationspolitiska propositionen (prop. 2012/13:30). I propositionen föreslog regeringen förändringar i resursfördelningen för forskning och forskarutbildning. Regeringen meddelade också sin avsikt att utreda ledarskapet vid svenska lärosäten. I budgetpropositionen för 2014 angav regeringen att frågan var under beredning i Regeringskansliet.

4.8 Trafikutskottet (TU)

- *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)*

RiR 2011:22	Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?
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, för att fungera som avsett, beroende av följdinvesteringar som inte var klara vid invigningen av Botniabanan. Banverket och regeringen saknade systemperspektiv i planeringen. Planeringen av omkringliggande banor samordnades därför inte med utbyggnaden av Botniabanan. Vidare var beslutsunderlagen inte rättvisande för antalet tåg som skulle kunna trafikera banan, restidsberäkningarna och den totala kostnaden. Enligt granskningen var den totala kostnaden för att förverkliga Botniabanan 140 procent högre än vad som uppskattades inför beslutet. Granskningen visade även att Trafikverkets och regeringens information om infrastrukturinvesteringar var bristfällig.

Regeringen rekommenderades att utveckla direktiven i åtgärdsplaneringen och 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 bevarades.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten hänvisade regeringen till tidigare vidtagna åtgärder. Regeringen anförde vidare att infrastrukturplaneringen behövde effektiviseras så att transportinfrastrukturen snabbare kan utvecklas och möta samhällets behov. I prop. 2011/12:28, *Planeringssystem för transportinfrastruktur*, föreslog regeringen förenklade förfaranden på flera områden i planeringssystemet.

Regeringen angav också i skrivelsen att Trafikverket hade arbetat med systemanalyser och skulle utveckla dessa ytterligare till kommande planeringsomgångar. Vidare angav man att det alltid krävs avgränsningar i projekt, men att arbetet kan förbättras. För uppskattning av kostnader hänvisade regeringen till Trafikverkets arbete med successiva kalkyler. De nya arbetssätten förväntades leda till bättre beslutsunderlag.

I skrivelsen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport *Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?* (RiR 2012:21) angav

regeringen att den i det nya planeringssystemet fastställer en långsiktig plan för utveckling av transportsystemet. Vissa projekt pekas ut och måste i en fortsatt detaljplanering kvalificera sig för ett definitivt beslut om genomförande. Enligt regeringen är det inte effektivt att samtidigt besluta om medel till alla delar av ett stort projekt och framtida anslutningar. Resurserna bör fördelas på flera olika åtgärder samtidigt i olika delar av transportsystemet. Därför krävs ofta en etappindelning av stora infrastrukturprojekt eller genomgripande systemförändringar. Förhandlingsuppgörelser mellan regioner och staten har medfört att beslutsunderlag har lett till systemlösningar.

Enligt regeringen har kraven ökat på Trafikverket att säkerställa kvaliteten och uppföljningen av stora väg- och järnvägsinvesteringar. Uppföljningen av de samhällsekonomiska effekterna har blivit bättre och bör enligt regeringen arbetas in, bland annat för att säkerställa erfarenhetsåterföringen. Enligt Trafikverket kommer beslutsunderlagen för alla namngivna åtgärder i långsiktiga planer att kvalitetssäkras nationellt. Regeringen bedömer att det nya planeringssystemet med årliga beslut ger ökade möjligheter att utveckla redovisningen av infrastruktursatsningarna.

RiR 2011:28	Medfinansiering av statlig infrastruktur
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. Utfallet av de drygt 50 förhandlingarna med olika intressenter om medfinansiering innebar bland annat 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 en samhällsekonomisk prioriteringsgrund där finansieringsform inte spelar in och utveckla tydliga principer för statens ansvar för infrastrukturen. Vid framtida finansieringsförhandlingar borde regeringen se över hur inblandade aktörers drivkrafter kan balanseras, så att allmänintresset får en tydlig plats. Regeringen borde också utreda hur brukaravgifter kan utformas effektivt och likformigt. Slutligen rekommenderades regeringen att överväga att sänka taket för förskotteringar och förtydliga deras syfte.

Trafikverket rekommenderades att förbättra kvaliteten i underlagen för 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 den hade föreslagit en ny ordning för infrastrukturplanering som, tillsammans med åtgärder inom Trafikverket, skulle lösa de problem som Riksrevisionen pekade på. Trafikverket hade bland annat tagit fram en rutin för förvaltning av medfinansieringsavtal och avsåg att förbättra processen för att förhandla om medfinansiering och för att ta fram medfinansieringsavtal.

I propositionen *Planeringssystem för transportinfrastruktur* (prop. 2011/12:118) föreslog regeringen förändringar för att komma tillrätta med de problem kopplade till kvalitet och transparens som Riksrevisionen tog upp i granskningen samt i parallellgranskningen om Citybanans regionala medfinansiering. Bland annat ska 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 propositionen, att remitteras till Trafikanalys, som ska granska och analysera de samhällsekonomiska kalkyler, finansieringslösningar med mera som ligger till grund för Trafikverkets förslag. Trafikutskottet tillstyrkte propositionen.

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 menade regeringen att medfinansiering av åtgärders grundutföranden ändå är tänkbar och angav ett antal aspekter som Trafikverket borde beakta.

Enligt propositionen ska medfinansiering vara frivillig och initieras av den medfinansierande parten. Övriga premisser ska också tydliggöras så att medfinansiering varken är eller uppfattas vara ett sätt att "köpa sig förbi kön". Avseende brukaravgifter såg regeringen en ökad grad av finansiering via sådana. Regeringen föreslog riksdagen att ta ställning till varje fall av alternativ finansiering för transportinfrastruktur.

I betänkandet *Transportsystemets inriktning* (2012/13:TU2) behandlar trafikutskottet bland annat denna granskning, granskningen om Citybanans regionala medfinansiering och infrastrukturpropositionen. Med anledning av

de brister som Riksrevisionens granskningar visade 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. Regeringen har tagit hand om tillkännagivandet i direktiven till Trafikverket inför åtgärdsplaneringen 2014–2025. Regeringen menar att samma utgångspunkter ska gälla för prioritering av projekt oberoende om de medfinansieras eller inte. Dock ska det göras en särskild bedömning av de medfinansierade projektens lokala nytta och medfinansiering ska ses som en indikation på samhällsekonomisk nytta. Det skulle kunna tolkas som att medfinansierade projekt kan komma att prioriteras före andra i åtgärdsplanen.

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 trafikvolymerna 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. 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 redovisade regeringen åtgärder avsedda att öka förutsättningarna att genomföra bättre åtgärdsplaneringar framöver. Riksdagen lade skrivelsen till handlingarna.

Naturvårdsverket fick redan i juli 2011 i uppdrag att ta fram ett underlag till *Färdplan för ett Sverige utan nettoutsläpp av växthusgaser 2050*. Uppdraget redovisades i december 2012. Regeringen har i budgetpropositionen för 2014 meddelat sin avsikt att under våren 2014 närmare beskriva hur arbetet för att nå visionen ska genomföras.

I juni 2012 gav regeringen Trafikverket i uppdrag att kvalitetssäkra den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för 2010–2021. Trafikverket skulle uppdatera ekonomiska kalkyler, bedömningar av effekter och trafikprognoser. Enligt Trafikverkets redovisning i november 2012 hade de flesta vägobjekten blivit lönsammare på grund av att transportarbetet underskattats i den tidigare analysen. Men Trafikverket kommenterade inte att detta samtidigt innebar högre utsläpp av växthusgaser.

Regeringen tillsatte i juli 2012 en utredning med uppgift att kartlägga möjliga handlingsalternativ och identifiera möjliga åtgärder för hur Sverige ska nå en fossiloberoende fordonsflotta. I utredningens slutbetänkande i december 2013 definierades begreppet fossiloberoende fordonsflotta, något som Riksrevisionen efterfrågade i sin rapport. Utredningen konstaterar vidare att en omställning av fordonsflottan måste ske skyndsamt om regeringens prioritering ska kunna nås.

I oktober 2012 överlämnade regeringen propositionen *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem* (prop. 2012/13:25) till riksdagen. I propositionen utvecklas hur transportinfrastrukturen ska bidra till att de transportpolitiska målen nås. Slutsatserna i Riksrevisionens granskning ingick i underlagen för regeringens avväganden i propositionen.

I juni 2013 presenterade Trafikverket sitt förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025. Trafikverket har arbetat enligt det planeringssystem som beslutades av riksdagen 2012. Trafikverket har i samband med åtgärdsplaneringen analyserat infrastrukturens klimatpåverkan. I analysen ingår dock inte trafikens utsläpp vid användning av infrastrukturen och inte heller utsläpp kopplade till drift och underhåll. Underhåll förväntas dock bidra signifikant till den totala klimatpåverkan från infrastrukturen som planförslaget innebär. Trafikverket konstaterar också att det i planförslaget ingår flera investeringar i vägtransportsystemet som bidrar till ökade koldioxidutsläpp.

I sin kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan i oktober 2013 konstaterar Trafikanalys att Trafikverket har utvecklat beslutsunderlagen och att processerna kring framtagandet i de flesta fall är tydliga, även om vissa brister finns när det gäller transparensen.

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 det bör redovisas transparent om förhandlingar om medfinansiering bedöms nödvändiga. Riktlinjer för medfinansiering bör utvecklas och det bör anges hållbara motiv 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. Man 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 angav aspekter som Trafikverket bör beakta i sådana fall. Regeringen avsåg att från och med nästkommande planperiod även låta statens ekonomiska åtaganden omfattas av begärda beställningsbemyndiganden, till följd av att Trafikverket eller annan statlig myndighet ingår medfinansieringsavtal med till exempel kommuner.

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 att regeringen bör ges till känna att tydligare principer bör utarbetas för att komma till rätta med bristerna. Detta med utgångspunkt i några följdmotioner till regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens granskning om medfinansiering av statlig infrastruktur (RiR 211:28).

Regeringen har tagit hand om tillkännagivandet i direktiven till Trafikverket inför åtgärdsplaneringen 2014–2025. Regeringen menar att samma utgångspunkter ska gälla för prioritering av projekt, oberoende av om de medfinansieras eller inte. Dock ska det göras en särskild bedömning av de medfinansierade projektens lokala nytta och medfinansiering ska ses som en indikation på samhällsekonomisk nytta. Det skulle kunna tolkas som att medfinansierade projekt kan komma att prioriteras före andra i åtgärdsplanen.

4.9 Miljö- och jordbruksutskottet (MJU)

- *Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?
(RiR 2011:29)*

RiR 2011:29	Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?
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 med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i huvudsak i Riksrevisionens övergripande slutsats att styrningen behövde stärkas för att öka effektiviteten i arbetet med miljökrav i offentlig upphandling. Regeringen avsåg dock att invänta resultatet av pågående utredningar och initiativ innan den vidtog åtgärder. Bland annat hänvisade regeringen till EU:s pågående översyn av upphandlingslagstiftningen.

Upphandlingsstödsutredningen presenterade betänkandet *Upphandlingsstödet framtid* (SOU 2012:32) i april 2012. Utredningen refererade till Riksrevisionens granskning och Riksrevisionen har också yttrat sig över betänkandet. Ett förslag i betänkandet var att inrätta en ny myndighet för upphandlingsstödet, bland

annat för att skapa förutsättningar för en starkare styrning och samordnad information. Regeringen har sedermera beslutat att detta stöd ska samlas och inrättas vid Konkurrensverket under första hälften av 2014.

Upphandlingsutredningen 2010 presenterade sitt slutbetänkande *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling* (SOU 2013:12) i mars 2013. Flera av de förslag som Riksrevisionen lämnade i sin granskning togs upp av utredningen. Riksrevisionen har yttrat sig över betänkandet. Betänkandet är föremål för beredning i Regeringskansliet.

EU-kommissionen presenterade i december 2011 förslag till nya direktiv om offentlig upphandling. EU-parlamentet antog de nya direktiven i januari 2014. Direktiven innebär bland annat flera möjligheter att beakta miljöhänsyn i upphandlingarna. Direktiven ska vara genomförda i medlemsstaterna senast inom 24 månader från ikraftträdandet.

Regeringen kommer under 2014 att prioritera arbetet med att genomföra EU:s nya upphandlingsdirektiv. Arbetet med att genomföra direktiven har påbörjats, dels i utredningen om genomförandet av EU:s direktiv om offentlig upphandling (redovisning i maj 2014), dels i arbetet med en departementspromemoria som behandlar de delar av direktiven som utredningen inte omfattar. I samband med genomförandet behandlar regeringen också Upphandlingsutredningens förslag.

4.10 Näringsutskottet (NU)

- *Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet (RiR 2012:6)*

RiR 2012:6	Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet
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 regelförenklingen. 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 på att redovisa förslagets effekter för företagen och så 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 redogjorde 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 företagens vardag: minskade kostnader, minskat och förenklat uppgiftslämnande, förenklade myndighetskontakter på länsnivå och kommunal nivå, uppföljning av förenklingsförslag från näringslivet och bättre konsekvensutredningar. Regeringen redogjorde 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. Av skrivelsen framgår också att Statskontoret, kort efter att granskningen publicerats, fick i uppdrag att utvärdera Regelrådets verksamhet och att regeringen i november

2012 tillsatte en särskild utredare för att till oktober 2014 se över och lämna förslag om förenklingar av skattereglerna för enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag. I syfte att förenkla regelverket avsåg 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. I och med budgetpropositionen för 2014 förenklades reglerna för verksamhetslokaler.

Statskontoret föreslog i sin rapport att Regelrådets granskning borde breddas till att omfatta fler slags kostnader för företag än de administrativa.

I april 2012 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppgift att lämna förslag på hur uppgiftslämning från företagen till statliga myndigheter kan förenklas så att företag vanligtvis bara ska behöva lämna sina uppgifter en gång och på ett ställe. Utredaren lämnade sitt betänkande i december 2013, men arbetet fortsätter utifrån tilläggsdirektiv om implementering av en teknisk lösning för förenklad rapportering. Arbetet ska redovisas i mars 2015.

4.11 Arbetsmarknadsutskottet (AU)

- *DO och diskrimineringsfrågorna (RiR 2012:3)*
- *Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor (RiR 2012:9)*

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 DO:s 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 stämna av den strategiska inriktningen mot en återkommande och förnyad riskanalys. Regeringen rekommenderades att följa upp DO:s arbete i dessa avseenden.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten angav regeringen att den och DO redan hade vidtagit olika åtgärder i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen skulle också fortsätta att följa DO:s interna arbete med att utveckla kvaliteten och effektiviteten i verksamheten. Mot denna bakgrund hade regeringen inte för avsikt att vidta några särskilda åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport.

Regeringen formulerade i regleringsbrevet för 2013 ett antal nya återrapporteringskrav. Bland annat skulle DO öka förutsättningarna för nyckelaktörer att arbeta proaktivt mot diskriminering och öka samhällets kunskap om dessa frågor. DO skulle verka för och redovisa hur individer fått möjlighet till upprättelse. Man skulle också verka för och redovisa en effektiv och rättssäker handläggning. Regeringen lämnade också flera explicita krav på redovisning av arbetet med individärenden.

I årsredovisningen avseende verksamhetsåret 2012 beskrev DO hur myndigheten hanterat Riksrevisionens rekommendationer. Det utvecklingsarbete som påbörjades under sista kvartalet 2011 fortsatte under hela 2012. Arbetet har inneburit förberedelser för omfördelning av resurser från hantering av individanmälningar till en ökad tillsyn av aktiva åtgärder och förstärkning av främjandeuppdraget. Organisatoriska förändringar genomfördes under 2012 och myndigheten har utvecklat ett systematiskt arbete med processer och rutiner för arbetet med omvärldsanalyser, rapporter och kunskapsinhämtning. DO har också i större utsträckning än tidigare granskat arbetsgivares och utbildningsanordnares aktiva åtgärder.

RiR 2012:9	Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor
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 analysera orsakerna till effektivitetsskillnaderna mellan förmedlingskontor för att ta tillvara potentialen för effektivitetsförbättring vid enskilda kontor. Arbetsförmedlingen rekommenderades också 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 angav regeringen inga särskilda åtgärder. Regeringen pekade dock på att Arbetsförmedlingen i juni 2012 rapporterat till regeringen att myndigheten skulle påbörja arbetet med att analysera orsakerna till effektivitetsskillnaderna mellan förmedlingskontoren (dnr A2012/1982). Arbetet skulle främst inriktas på att identifiera de organisatoriska faktorer som kunde tänkas bidra till skillnader i effektivitet. Riksdagen lade skrivelsen till handlingarna.

Sedan granskningen publicerades har Arbetsförmedlingen inlett arbetet med att skapa förutsättningar för effektivitetsmätningar genom att utveckla rutiner och metoder för systematisk datainsamling. En uppdatering av effektivitetsberäkningar med DEA-metoden för perioden 2011–2012 pågår. Vidare har Arbetsförmedlingen inlett ett arbete för att analysera orsakerna till effektivitetsskillnader i organisationen. Arbetet inriktas dels mot att identifiera faktorer som påverkar skillnaderna mellan olika förmedlingskontor, dels mot att genom DEA-analys löpande utvärdera effektiviteten i organisationen.



Riksrevisionen följer årligen upp vad som har hänt med anledning av granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen och modifierade revisionsberättelser från den årliga revisionen. Resultatet av 2014 års uppföljning presenteras i denna rapport.

Uppföljningen omfattar en djup uppföljning av femton äldre och en översiktlig uppföljning av 23 nyare granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen. Den omfattar också tre revisionsberättelser med modifieringen *reservation* respektive två med modifieringen *avstå från att uttala sig*, som den årliga revisionen lämnade för verksamhetsåret 2012.

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 oftast vidtar relevanta åtgärder för att komma till rätta med problemen.

ISSN 1652-6597

ISBN 978 91 7086 341 7

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm