



RIKSREVISIONENS
UPPFÖLJNINGSRAPPORT
2016

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 393 6

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: ÖSTERTÄLJE TRYCKERI OCH RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2016



RIKSREVISIONENS
UPPFÖLJNINGSRAPPORT
2016



TILL RIKSDAGENS FINANSUTSKOTT

DATUM: 2016-04-04
DNR: 1.2.2-2015-1225

Riksrevisionens uppföljningsrapport 2016

Riksrevisionen överlämnar härmed resultatet av 2016 års uppföljning av granskningsrapporter och modifierade revisionsberättelser.

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

Riksrevisorerna Margareta Åberg och Susanne Ackum har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Lars-Göran Gustafsson har varit föredragande. T.f. enhetschef Anna Pettersson Westerberg och revisionsdirektör Anneli Josefsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Margareta Åberg

Susanne Ackum

Lars-Göran Gustafsson

För kännedom:

*Riksrevisionens parlamentariska råd
Övriga riksdagsutskott*

Innehåll

Riksrevisorernas förord	7
1 Inledning	9
1.1 Årets uppföljning och rapportens disposition	9
2 Djup uppföljning av 15 granskningsrapporter	11
2.1 Svenska bidrag till internationella insatser (RiR 2011:14)	12
2.2 Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser (RiR 2011:15)	16
2.3 Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem? (RiR 2011:17)	21
2.4 Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan? (RiR 2011:19)	26
2.5 Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten? (RiR 2011:20)	31
2.6 Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat? (RiR 2011:22)	35
2.7 Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan (RiR 2011:23)	39
2.8 Statliga myndigheters tjänsteexport (RiR 2011:24)	43
2.9 It-stödet i rättskedjan (RiR 2011:25)	46
2.10 Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet (RiR 2011:27)	52
2.11 Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv? (RiR 2011:29)	58
2.12 Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet (RiR 2012:6)	61
2.13 Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen? (RiR 2012:7)	65
2.14 Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor (RiR 2012:9)	70
2.15 Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning (RiR 2012:13)	72
3 Behandlingen av den årliga revisionens revisionsberättelser med modifierade uttalanden	77
3.1 Underlag för uppföljningen	78
3.2 Regeringens och myndigheternas behandling av modifierade revisionsberättelser	79
4 Uppföljning av 28 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen	87
4.1 Arbetsmarknadsutskottet (AU)	89
4.2 Civilutskottet (CU)	97
4.3 Finansutskottet (FiU)	103
4.4 Försvarsutskottet (FöU)	107
4.5 Justitieutskottet (JuU)	115
4.6 Miljö- och jordbruksutskottet (MJU)	119
4.7 Näringsutskottet (NU)	125

4.8	Skatteutskottet (SkU)	131
4.9	Socialförsäkringsutskottet (SfU)	135
4.10	Socialutskottet (SoU)	139
4.11	Trafikutskottet (TU)	143
4.12	Utbildningsutskottet (UbU)	149
4.13	Utrikesutskottet (UU)	155

Riksrevisorernas förord

Härmed presenteras Riksrevisionens uppföljningsrapport 2016. Rapporten innehåller djup uppföljning av femton granskningsrapporter och översiktlig uppföljning av 28 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen. Rapporten innehåller också uppföljning av de modifierade revisionsberättelser som lämnats av den årliga revisionen för verksamhetsåret 2014. Ett drygt trettiotal medarbetare har deltagit i uppföljningen runt årsskiftet 2015/2016.

Uppföljningen visar att flertalet granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen har medfört någon form av åtgärd av regeringen eller andra granskade 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 2014 medförde att 14 myndigheter fick revisionsberättelser med modifieringen reservation och en fick revisionsberättelse med modifieringen avstå från att uttala sig. Av uppföljningen framgår vidtagna 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 med att förändra och förbättra den statliga verksamheten.

På Riksrevisionens webbplats finns alla granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen publicerade. Uppföljningsresultaten kommer successivt att kopplas till alla granskningsrapporter publicerade från och med 2011 i takt med att rapporterna blir föremål för uppföljning. Det kommer alltså att vara möjligt att ta del av granskningsrapporterna och uppföljningsresultaten i ett sammanhang.

Margareta Åberg

Susanne Ackum

1 Inledning

Riksrevisionens uppföljningsrapport 2016 är den tionde 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.

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 även 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 samt de förändringar och förbättringar som har skett med anledning av granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen och de modifierade revisionsberättelser som den årliga revisionen lämnat.

Kapitel 1. Inledning

I kapitlet redovisas några utgångspunkter för Riksrevisionens uppföljning och för uppföljningsrapportens struktur.

Kapitel 2. Djup uppföljning av 15 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen

I kapitlet redovisas djup uppföljning av 15 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen som beslutades under perioden mars 2011– juni 2012. I och med 2016 års uppföljningsrapport har Riksrevisionen genomfört djupa uppföljningar av sammanlagt 102 granskningsrapporter. Det motsvarar cirka 30 procent av samtliga granskningsrapporter som publicerats från 2003 fram till september 2015.¹ 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

¹ Tidpunkt för beslut om vilka granskningsrapporter som skulle bli föremål för uppföljning i Riksrevisionens uppföljningsrapport 2016.

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.

Kapitel 3. Behandlingen av den årliga revisionens revisionsberättelser med 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 bedöms vara rättvisande får myndigheten en revisionsberättelse med ett modifierat uttalande. Granskningen av årsredovisningarna för verksamhetsåret 2014 resulterade i att 14 myndigheter fick revisionsberättelser med modifieringen *reservation* och en myndighet fick revisionsberättelse 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 2016 har utgjort underlag för uppföljningen.

Kapitel 4. Översiktlig uppföljning av 28 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen

I kapitlet redovisas resultatet av en översiktlig uppföljning av 28 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen (RiR 2013:5–RiR 2014:9). Rapporterna har sorterats efter beredande utskott med utgångspunkt från riksdagens behandling av regeringens skrivelser med anledning av granskningsrapporterna. I och med uppföljningsrapport 2016 har 253 granskningsrapporter varit föremål för översiktlig uppföljning. Det motsvarar cirka 75 procent av samtliga granskningsrapporter som publicerats från 2003 fram till september 2015.³

² Dokumentation som har använts är till exempel propositioner, regleringsbrev, utredningsdirektiv och utredningsbetänkanden, regeringsskrivelser, utskottsbetänkanden samt lag- och förordningstext. Uppgifter från företrädare för de granskade organisationerna har hämtats in till exempel via intervjuer och enklare e-postenkäter.

³ Tidpunkt för beslut om vilka granskningsrapporter som skulle bli föremål för uppföljning i Riksrevisionens uppföljningsrapport 2016.

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 mars 2011 – juni 2012.

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 Riksrevisionens granskning 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:

- Svenska bidrag till internationella insatser (RiR 2011:14)
- Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser (RiR 2011:15)
- Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem? (RiR 2011:17)
- Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan? (RiR 2011:19)
- Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten? (RiR 2011:20)
- Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat? (RiR 2011:22)
- Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan (RiR 2011:23)
- Statliga myndigheters tjänsteexport (RiR 2011:24)
- It-stödet i rättskedjan (RiR 2011:25)
- Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet (RiR 2011:27)
- Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv? (RiR 2011:29)

- Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet (RiR 2012:6)
- Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen? (RiR 2012:7)
- Effektivitetsmätning som metod att jämföra arbetsförmedlingskontor (RiR 2012:9)
- Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning (RiR 2012:13)

2.1 Svenska bidrag till internationella insatser (RiR 2011:14)

Svenskt deltagande i och bidrag till internationella insatser har utgjort en viktig del av svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Under det senaste decenniet har det svenska engagemanget expanderat såtillvida att tilldelningen av resurser för militära och civila bidrag har ökat. Vidare har allt fler svenska myndigheter engagerats i att bemanna internationella insatser. Parallellt med ökad tilldelning av resurser för svenska bidrag till internationella insatser har delar av svenskt utvecklingssamarbete inriktats på länder i kris och konflikt. Regeringen har i detta sammanhang framhållit betydelsen av samverkan mellan olika svenska aktörer, inklusive civil-militär samverkan, för att uppnå samstämmighet och synergier.

2.1.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade under 2010 och 2011 förutsättningarna för ett samordnat och effektivt resursutnyttjande av svenska bidrag till internationella insatser. Granskningen var främst inriktad på regeringens hantering, men inbegrep även myndigheterna Folke Bernadotteakademien, Försvarsmakten, Sida, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt Rikspolisstyrelsen.

Granskningen visade att regeringen inte hade konkretiserat mål och motiv för verksamheten, vilket bidrog till att det var otydligt vad svenska bidrag förväntades uppnå och mot vilka kriterier det svenska engagemanget skulle värderas. Vidare hade resurstilldelningen successivt ökat men de totala kostnaderna för verksamheten redovisades inte. Det berodde dels på att anslag och anslagsposter användes för de civila insatserna och dels på att regeringen använde särkostnadsmodellen för de militära insatserna. Systemet för resurstilldelning och redovisning begränsade riksdagens insyn i de totala kostnaderna samt hur kostnaderna utvecklades över tid.

Granskningen visade också att regeringen inte hade förtydligat vad centrala samverkansbegrepp innebar i praktiken och att det inte fanns någon ändamålsenlig struktur för samverkan eller samsyn kring hur arbetet skulle bedrivas. Regeringens styrning av myndigheterna skedde även i parallella processer vilket innebar delvis motstridiga signaler.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att konkretisera mål och motiv för svenska bidrag till internationella insatser och att förbättra redovisningen till riksdagen.

Regeringen borde också informera riksdagen om totala kostnader för svenska bidrag till internationella insatser och tydliggöra såväl resurstilldelning som redovisning av kostnader för det svenska engagemanget. Vidare borde regeringen klargöra när och hur samverkan mellan svenska aktörer ska bedrivas samt pröva andra samverkansmodeller inklusive Folke Bernadotteakademins uppdrag.

2.1.2 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i många avseenden i Riksrevisionens iakttagelser.⁴ Regeringen menade att en mer samlad bild av Sveriges bidrag borde kunna presenteras för riksdagen. Rapporteringen hade inte innehållit en tydlig analys över bidragens utveckling över tid. En förbättrad rapportering försvårades dock, enligt regeringen, av att anslagsstrukturen byggde på att Regeringskansliets verksamhet var mycket omfattande.

Regeringen uppgav att den hade för avsikt att konkretisera mål och motiv för svenska bidrag till internationella insatser. Regeringen hänvisade även till ett pågående arbete med en skrivelse om den civila krishanteringen och till att samarbetsstrategierna bättre borde kunna beskriva bilden av Sveriges engagemang i ett land så att biståndet kunde sättas i en större samlad kontext. Vidare avsåg regeringen att utveckla informationen till riksdagen för att bättre kunna ge en samlad bild av omfattning, lokalisering och kostnader.

Därutöver hade regeringen för avsikt att skärpa kraven på resultatredovisningen. Genom krav i regleringsbrev borde återredovisningskraven från myndigheterna kunna utvecklas och göras mer lika.

Regeringen hade inte för avsikt att ompröva särkostnadsmodellen. Regeringen höll med om att rådande anslagsstyrning inte hade någon tydlig bäring på de totala kostnaderna för svenska förbandsbidrag. Samtidigt hade särkostnadsmodellen inneburit en förtydligad finansiell styrning av insatser och att beslutsunderlaget för riksdagen hade förbättrats. Vidare redovisade Sverige genom särkostnadsmodellen kostnaderna på ett likartat sätt som andra länder.

Utrikesutskottet välkomnade Riksrevisionens rapport och flera av de åtgärder som regeringen aviserade i sin skrivelse, bland annat regeringens intentioner att tydliggöra målsättningar inför kommande beslut om svenska militära insatser och om att förbättra informationen till riksdagen om omfattning, lokalisering och kostnader för insatser. Utskottet såg inte några behov av att ompröva särkostnadsmodellen. Försvarsutskottet instämde i Utrikesutskottets bedömningar i sitt yttrande över

⁴ Skr.2011/12:18, *Riksrevisionens rapport om svenska bidrag till internationella insatser*.

regeringens skrivelse.⁵ Utrikesutskottet föreslog att regeringens skrivelse skulle läggas till handlingarna. Riskdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.⁶

2.1.3 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Efter granskningen har det genomförts ett antal förändringar i linje med flera av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Åtgärder för att öka samverkan

Regeringen har beslutat om ett så kallat myndighetsråd som består av nio myndigheter som verkar inom freds- och säkerhetsfrågor. Bland annat Polismyndigheten, Folke Bernadotteakademien och Försvarsmakten ingår. Rådet möts två gånger per år och har ett roterande ordförandeskap.⁷

Vidare har regeringen beslutat om en resultatstrategi för internationell civil krishantering. Strategin styr användningen av medel för Sveriges deltagande i internationella krishanteringsinsatser och anger inriktningen för myndigheternas personalbidrag. Exempelvis hänvisar Folke Bernadotteakademien till strategin som ett av myndighetens ingångsvärden.⁸

I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten tog regeringen upp behovet av en översyn av hur en bättre samordning skulle kunna åstadkommas, inklusive frågan om Folke Bernadotteakademins roll att bidra till samordning. Sedan september 2013 har Folke Bernadotteakademien en ny instruktion.⁹ Den föregicks bland annat av att Statskontoret publicerat två analyser på regeringens uppdrag, efter Riksrevisionens rapport.¹⁰

Förändrad styrning

Sedan januari 2016 har Polismyndigheten, Folke Bernadotteakademien, MSB, Kriminalvården, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket ett gemensamt regleringsbrev med något ändrad styrning.¹¹ Det bidrar bland annat till en mer sammanhållen bild av verksamheten, ökar transparensen mellan myndigheterna och underlättar samordningen och möjligheterna att uppnå gemensamma mål, liksom

⁵ Försvarsutskottets yttrande över regeringens skrivelse 2011/12:18, 2011/12:FöU1y.

⁶ Bet. 2011/12:UU13.

⁷ Regleringsbrev för Försvarsmakten och Folke Bernadotteakademien samt e-post från Utrikesdepartementet 2016-01-18.

⁸ *Resultatstrategi för internationell civil krishantering*, bilaga till regeringsbeslut 2014-09-11 (UF2014/56358/UD/SP). E-post från Utrikesdepartementet 2016-01-18. Folke Bernadotteakademins verksamhetsplan 2015.

⁹ Förordning (2013:727) med instruktion för Folke Bernadotteakademien.

¹⁰ Statskontoret 2011:21, *Myndighetsanalys av Folke Bernadotteakademien och Statskontoret 2012:32 Nya anslag – nya tider? En analys av Folke Bernadotteakademins anslag och ekonomistyrning*.

¹¹ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslag 1:1 *Biståndsverksamhet*, anslagsposterna. 12, 20, 41, 42, 43, 44 *Internationell civil krishantering*, 2015-12-18.

möjligheter att överföra medel mellan myndigheterna. Den tidigare kvantitativa styrningen per insats är borttagen och sker nu på internationell organisationsnivå.¹² Detta föregicks 2013 av att Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, MSB, Domstolsverket i regleringsbrev tilldelades medel via särskilda anslagsposter under anslag 1.1 utgiftsområde 7.¹³

Förbättrad redovisning

Regeringens redovisning till riksdagen har sedan 2012 förbättrats när det gäller bidragens inriktning, omfattning, mål och förväntade resultat. Redovisningen görs under utgiftsområde 5 och innefattar en genomgång av de svenska bidrag som finansieras under utgiftsområde 5, 6 och 7.¹⁴ Arbetet med en skrivelse avseende den civila krishanteringen, som regeringen aviserade i skrivelsen med anledning av granskningen, pågår fortfarande.¹⁵ Samtidigt sker, genom budgetpropositionernas avsnitt avseende politikens inriktning under utgiftsområde 5, en utvecklad redogörelse avseende politiska målsättningar med mera.

Justeringar avseende särkostnadsmodellen

Regeringen, utrikesutskottet och försvarsutskottet ansåg efter granskningen att det inte fanns skäl att ompröva den så kallade särkostnadsmodellen.¹⁶ Senare har det inte heller varit aktuellt att ompröva den.¹⁷ Regeringen har dock beslutat om vissa justeringar av beräkningsmodellen för kostnadsfördelningen mellan anslag 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt och anslag 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap. Enligt den nya tillämpningen ska kostnader för att upprätthålla förbandens förmåga alltid belastas anslag 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap, oavsett om det har fattats beslut om insats eller inte. Anslag 1:2 ska enbart belastas med sådana kostnader som är direkt tillkommande och förknippade med en beslutad insats. Det innebär att kostnaden för en insats ska reduceras med den kostnad som, enligt Försvarsmaktens bedömning, hade belastat deltagande förband om de inte hade deltagit i insatsen.¹⁸ Syftet med justeringen var att förtydliga finansieringen och redovisningen av de internationella insatserna.¹⁹

Definitionen av en särkostnad är en kostnad som uppstår på grund av att ett visst beslut fattas. Kostnader som Försvarsmakten ändå skulle ha haft, oavsett ett beslut om en

¹² E-post från Utrikesdepartementet, 2016-01-18.

¹³ Fr.o.m. 2013 styrs följande myndigheters engagemang via regleringsbrev: Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Domstolsverket. Samtliga myndigheter tilldelas medel via särskilda anslagsposter under anslag 1.1 utgiftsområde 7.

¹⁴ Budgetpropositionerna för 2012 – 2016.

¹⁵ Telefonsamtal med Utrikesdepartementet, 2016-01-27.

¹⁶ Försvarsutskottets yttrande 2011/12:FöU1y över regeringens skrivelse 2011/12:18.

¹⁷ Möte med Försvarsdepartementet 2015-01-21 och möte med Försvarsmakten 2015-01-20.

¹⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2013 för Försvarsmakten, Fö2013/1898/MFI, 2013-10-24.

¹⁹ Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 6.

insats, ska föras mot andra anslag än 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt.²⁰ I budgetpropositionerna förklaras att ändamålet med anslag 1:2 är att använda det för särutgifter för förband som används internationellt. Sammantaget innebär det att särkostnadsmodellen inte har omprövats, men delvis justerats. Det är fortfarande svårt att få en inblick i de totala kostnaderna för militära truppbidrag, samtidigt som redovisningen av de extra kostnader som är direkt förknippade med insatser har förfinats.

2.1.4 *Avslutande kommentar*

Det har skett ett antal förändringar inom området i linje med flera av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Redovisningen till riksdagen av de olika insatserna har förbättrats. Regeringen har också vidtagit åtgärder för ett nå en mer sammanhållen styrning och en förbättrad samverkan. Särkostnadsmodellen används fortfarande men har delvis justerats i syfte att särskilja kostnader som är direkt kopplade till en insats.

2.2 **Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser (RiR 2011:15)**

Försvarsmakten ska med sina resurser och förmågor kunna lösa flera olika uppgifter. Myndighetens huvuduppgift är att försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser nationellt och internationellt, samt upprätthålla svensk territoriell integritet. Utöver detta ska Försvarsmakten även kunna bistå civila myndigheter vid behov.

Försvarsmakten lämnar varje år stöd till det övriga samhället vid drygt 300 tillfällen. Det handlar främst om ammunitionsröjning, att hjälpa till med att hitta försvunna personer och brandbekämpning.

2.2.1 *Riksrevisionens granskning*

Riksrevisionen granskade 2010 och 2011 om Försvarsmakten var en effektiv och ändamålsenlig resurs för samhället i samband med fredstida kriser.

Granskningen visade att förutsättningarna för att Försvarsmakten skulle komma samhället till nytta behövde förbättras. För att uppnå ett mer effektivt utnyttjande av samhällets resurser var det viktigt med ökad kunskap hos andra aktörer om Försvarsmaktens möjligheter att bistå. Granskningen visade bland annat att Försvarsmakten inte prioriterade samverkan med det övriga samhället tillräckligt och att uppgiften att ge stöd var otydlig.

²⁰ *Kostnadsuppföljning för Försvarsmaktens internationella insatser*, PM 2016-01-21.

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

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

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

2.2.2 *Riksdagens behandling av regeringens skrivelse*

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten menade regeringen att det var en övergripande strävan att stärka samverkan mellan Försvarsmakten och civila aktörer.²¹ Regeringen pekade bland annat på behovet av att samverkansområdena utvecklades i samarbete mellan Försvarsmakten och privata aktörer. Ett syfte med att inrätta fyra regionala staber från och med 2013 var att stärka Försvarsmaktens samverkan med och möjlighet att lämna stöd till andra myndigheter. Enligt regeringen skulle förändringen av Försvarsmaktens personalförsörjning förbättra myndighetens möjligheter att bistå samhället. Regeringen avsåg att följa upp Försvarsmaktens hantering av Riksrevisionens rekommendationer.²²

I samband med behandlingen av regeringens skrivelse beslutade riksdagen i februari 2012 om ett tillkännagivande till regeringen med anledning av en följdmotion till skrivelsen.²³ Tillkännagivandet avsåg tre yrkanden som var identiska med Riksrevisionens rekommendationer till regeringen. Riksdagen tillkännagav att regeringen borde förtydliga Försvarsmaktens uppgift att lämna stöd till samhället, att regeringen borde följa upp Försvarsmaktens arbete med planer och förberedelser för uppgiften och att regeringen borde säkerställa att samverkan sker mellan Försvarsmakten och det övriga samhället.

²¹ Regeringens skrivelse 2011/12:19.

²² Regeringens skrivelse 2011/12:19.

²³ Bet. 2011/12:FöU2.

2.2.3 Regeringens och myndighetens åtgärder

Utvecklad återredovisning

Efter granskningen vidtogs flera åtgärder i linje med Riksrevisionens granskning. Försvarsmakten fick i uppdrag att i samband med myndighetens delårsrapport för 2012 redovisa förslag till hur återrapporteringskraven avseende Försvarsmaktens stöd till samhället skulle kunna utvecklas och förtydligas. Försvarsmakten skulle även redovisa vilka åtgärder den vidtagit, eller som den planerade att vidta med anledning av Riksrevisionens rapport.²⁴ Det ledde till att Försvarsmakten i sin delårsrapport 2012 lämnade förslag på hur återrapporteringskraven skulle kunna förtydligas. Enligt förslagen avsåg Försvarsmakten att redovisa genomförda stödinsatser och kostnader, deltagande i länsstyrelser risk- och sårbarhetsanalyser samt deltagande i samverkansområdena enligt krisberedskapsförordningen. Vidare avsåg Försvarsmakten att redovisa i vilken utsträckning aktörer från det övriga samhället deltog i försvarsplanering på central- och regional nivå liksom Försvarsmaktens deltagande i civila övningar samt relevanta aktörers deltagande i Försvarsmaktens övningsverksamhet.²⁵

I Försvarsmaktens regleringsbrev för 2013 ändrade regeringen återredovisningen för Försvarsmaktens stöd till samhället i linje med Försvarsmaktens förslag. Försvarsmakten skulle också vidareutveckla metoderna för sin återredovisning vad avser planering, uppföljning och övning.²⁶

Vidare skulle Försvarsmakten enligt regleringsbrevet för 2013 i förhållande till relevanta lagar och förordningar redovisa genomförda stödinsatser till samhället avseende förmåga, resurser och relaterade kostnader. Försvarsmakten redovisade detta i årsredovisningen för 2013.²⁷

Förändrad organisation

I sin delårsrapport 2012 redovisade Försvarsmakten att den med anledning av Riksrevisionens rapport hade beslutat att införa fyra militärregioner från och med den 1 januari 2013. Syftet var bland annat att förbättra samverkan vid kriser. Försvarsmakten hade även genomfört möten och seminarier med länsstyrelser för att utveckla samverkan på regional nivå, och arbetat tillsammans med civila aktörer med en handbok i samverkan.²⁸

²⁴ Regleringsbrev för Försvarsmakten 2012.

²⁵ Försvarsmaktens delårsrapport 2012, 23 386:62760, 2012-08-15.

²⁶ Regleringsbrev för Försvarsmakten 2013.

²⁷ Försvarsmaktens årsredovisning 2013.

²⁸ Försvarsmaktens delårsrapport 2012, 23 386:62760, 2012-08-15.

Regeringen konstaterade i budgetpropositionen för 2013 att regionala staber skulle inrättas den 1 januari 2013. Dessa staber skulle bli en viktig del i utvecklingen av samverkan med övriga samhället.²⁹

Förändringar har även genomförts när det gäller Försvarmaktens plats i krisberedskapssystemet. Försvarmakten verkar sedan 2013 som adjungerad medlem i samtliga sex samverkansområden.³⁰

Utvecklad planering

Försvarmakten har utvecklat planeringen av samverkan med det civila samhället i form av en generell och övergripande planering samt fastställda planer för specifika situationer. Planeringen sker i samordning med de myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen. Vidare har Försvarmakten återredovisat vilka åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas med anledning av Riksrevisionens rapport. Regeringens bedömning i budgetpropositionen var att Försvarmakten genom dessa åtgärder hade utvecklat sin förmåga till samverkan med civila aktörer.³¹

I årsredovisningen för 2012 uppgav Försvarmakten att den hade utvecklat sin förmåga att ge stöd till samhället och att detta hade skett gradvis till följd av ökad samverkan, planläggning och övning.³² Enligt Försvarmaktens årsredovisning för 2013 hade förmågan till samverkan med civila myndigheter, regionalt och centralt, ökat genom kris- och krigsplaneringar samt övningar.³³

Regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2015 att Försvarmaktens förmåga att stödja civil verksamhet hade utvecklats ytterligare och att de regionala staberna hade bidragit till god förmåga att samverka med andra myndigheter.³⁴

Sammantaget har Försvarmaktens planering utvecklats från en tidigare övergripande till en mer detaljerad nivå som omfattar olika ledningsnivåer. Planeringen sker i ökad utsträckning gemensamt med regionala och lokala aktörer.³⁵

Utvecklad roll som stöd till Polisen

Regeringen har fattat beslut om att Försvarmakten ska förse Polisen med helikopterstöd.³⁶ Uppbyggnaden av förmåga och beredskap inleddes den 1 januari 2014 och sker stegvis. Senast den 1 januari 2016 skulle Försvarmakten ha beredskap att

²⁹ Prop. 2012/13:1.

³⁰ *Vägledning för arbetet i samverkansområdena*, MSB dnr 2012:5984, 2013-02-01.

³¹ Prop. 2012/13:1.

³² Försvarmaktens årsredovisning 2012.

³³ Försvarmaktens årsredovisning 2013.

³⁴ Prop. 2014/15:1.

³⁵ Möte med Försvarmakten 2016-01-20.

³⁶ Fö2013/1312/MFI.

utföra helikoptertransporter dygnet runt, året om.³⁷ Det pågår också ett arbete för att vidareutveckla möjligheterna för Försvarsmakten att ge stöd till Polisen vid terrorismbekämpning.³⁸ Frågan om ett närmare samarbete mellan myndigheterna har accentuerats.³⁹

Utveckling av samverkan och planläggning

I ljuset av den säkerhetspolitiska utvecklingen handlar Försvarsmaktens samverkan med det övriga samhället i ökad utsträckning om att stärka förmågan att hantera händelser vid höjd beredskap. Samverkan mellan militära och civila resurser har därmed diskuterats i en bredare kontext avseende civilt försvar och totalförsvar.

Försvarsberedningen pekade till exempel i sin rapport inför gällande inriktningsbeslut på att det fanns behov av och en potential för att fördjupa samverkan mellan civila och militära krishanteringsaktörer, såväl under fred som vid höjd beredskap och ytterst i krig.⁴⁰

Sedan ett par år tillbaka pågår, på uppdrag av regeringen, ett arbete med att återuppta en planering för det civila försvaret inom länsstyrelser och centrala myndigheter. Regeringen anser i inriktningspropositionen bland annat att det finns behov av att utveckla samhällets förmåga att stödja Försvarsmakten vid väpnat angrepp eller krig.⁴¹ Regeringen har gett Myndigheten för säkerhet och beredskap (MSB) och Försvarsmakten uppdrag avseende totalförsvarsplanering.⁴²

Med anledning av riksdagens tillkännagivande till regeringen fick MSB i regleringsbrevet för 2014 i uppdrag att redovisa hur samverkansförmågan mellan civila verksamheter och Försvarsmakten kunde stärkas. Möjligheter till gemensam planering och övning och möjligheter att fatta koordinerade beslut och att fungera effektivt tillsammans skulle redovisas. I sin avrapportering i oktober 2014 ansåg MSB bland annat att tillämpningen av förordningen (2202:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet borde förtydligas och att Försvarsmakten borde få i uppdrag av regeringen att utifrån existerande samverkansfora inom samhällsskydd och beredskap utarbeta former för att effektivisera sitt eget deltagande.⁴³

Riksrevisionen rekommenderade i sin rapport att regeringen borde ta ställning till vilken roll Försvarsmakten ska ha i krishanteringssystemet och att det fanns ett behov av att tydliggöra styrningen av myndigheten. I inriktningspropositionen anser

³⁷ Regleringsbrev för Polismyndigheten 2016, 2015-12-17.

³⁸ Fö2013/1312/MFI.

³⁹ Möte med Försvarsdepartementet 2016-01-21.

⁴⁰ Försvaret av Sverige, Ds 2014:20.

⁴¹ *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, prop. 2014/15:109.

⁴² Fö2015/0916/MFI, 2015-12-10.

⁴³ MSB dnr 2014-1795, 2014-10-15.

regeringen att förmågan att samutnyttja militära och civila resurser bör öka och att interaktionen mellan civila och militära aktörer kan fördjupas ytterligare. Genom en mer samordnad planering, gemensam övning och utbildning samt gemensamt resursutnyttjande stärks förmågan hos både civila aktörer och Försvarmakten. Mot bakgrund av detta anser regeringen bland annat att det finns behov av att analysera och förtydliga Försvarmaktens roll inom samhällets krisberedskap.⁴⁴

2.2.4 *Avslutande kommentar*

Det har efter granskningen skett en utveckling inom området i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Efter granskningen vidtogs åtgärder för att stärka samverkan, planering och uppföljning. De har följts av en fortsatt utveckling inom området som inneburit att förutsättningarna för att Försvarmakten ska kunna komma samhället till nytta i händelse av en svår påfrestning eller en kris sannolikt har stärkts. Därutöver har den säkerhetspolitiska utvecklingen och regeringens ambitioner om att återuppta planeringen för ett totalförsvar gjort att hela frågan om samverkan mellan militära och civila resurser har accentuerats.

2.3 **Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem? (RiR 2011:17)**

Stöd som riktas till personer med funktionsnedsättning regleras i olika lagar och förordningar och lämnas av stat, kommun och landsting. Förekomsten av många huvudmän och stödtyper gör att det lätt uppstår ett stuprörstänkande och brist på samordning inom och mellan olika huvudmän. När det gäller barn med funktionsnedsättning blir det föräldrarna som får ta ansvaret och initiativet till samordning av det stöd som barnet behöver. Det har visat sig vara en betungande uppgift för föräldrarna som inte sällan leder till sjukskrivning och arbetslöshet.

2.3.1 *Riksrevisionens granskning*

Riksrevisionen granskade 2011 om offentliga aktörers samordning av stöden till barn och unga med funktionsnedsättning var effektiv inom ramen för de medel som satsas på området. Utgångspunkten för granskningen var att de aktörer som stödjer barn och unga med funktionsnedsättning ska samverka och samordna sig så att de unga och deras familjer kan leva ett så normalt liv som möjligt.

Granskningen visade att problemet med bristande samverkan och samordning var väl känt trots många satsningar och att det kvarstod problem. Mångfalden av huvudmän och aktörer försvårade samverkan och bidrog till problem och förvirring för alla

⁴⁴ *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020, prop. 2014/15:109.*

inblandade. Föräldrarna blev tvungna att bära ett tungt samordningsansvar som kunde bidra till att de var sjukskrivna i större utsträckning och de hade svårare att hävda sig på arbetsmarknaden än andra föräldrar.

Granskningen visade också att det saknades tillgång till en aktuell och heltäckande information om vilka stöd som fanns och vilken huvudman som var ansvarig för stödet. De åtgärder som hade genomförts för att komma till rätta med samordningsproblemen hade bara haft begränsad effekt. Stödet till barn och unga med funktionsnedsättning var därmed inte organiserat så att samordningsproblem undveks, och regeringens intentioner om att familjer med barn med funktionsnedsättning ska kunna leva ett så normalt liv som möjligt var inte uppfyllda.

Granskningen visade vidare att det borde vara möjligt att åstadkomma förbättringar genom att pröva nya vägar som komplement till befintliga samverkansstöd. Behovet av en särskild person med ansvar för samordning av stödet hade lyfts fram flera gånger men granskningen visade att regeringen inte hade utrett tillräckligt vad ett sådant förslag skulle kunna innebära. Ett samhällsekonomiskt räkneexempel som Riksrevisionen tog fram pekade på att åtgärden med samordnare hade potential att skapa ett samhällsekonomiskt mervärde.

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

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att starta en försöksverksamhet med samordnare samt att ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram en nationell guide med information om stöd. Regeringen borde också ge Socialstyrelsen och Försäkringskassan i uppdrag att ta fram en vägledning som underlag vid diskussioner och beslut då begreppet normalt föräldraansvar används i bedömningar av rätt till stöd.

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

2.3.2 *Riksdagens behandling av regeringens skrivelse*

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen delvis i Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser. Regeringen avsåg att påbörja ett internt arbete för att fördjupa analysen av stöd och samordning av insatser till barn och unga med funktionsnedsättning. Regeringen skulle i arbetet göra en bedömning av hur stödet fungerade och om det fanns regionala och lokala skillnader. Även skillnader i tillämpningen av regelverket skulle belysas. Resultatet av arbetet

skulle redovisas i en departementspromemoria. Regeringen aviserade också uppdrag i frågan till Barnombudsmannen, Socialstyrelsen och Ungdomsstyrelsen.⁴⁵

Socialutskottet ansåg att det var av stort värde att stödet till barn och unga med funktionsnedsättning följdes upp och utvärderades. Utskottet ansåg också att det var angeläget att en försöksverksamhet med samordnare påbörjades och utskottet förutsatte att försöksverksamheten skulle ges hög prioritet och påbörjas under 2012. Utskottet föreslog att riksdagen skulle lägga regeringens skrivelse till handlingarna.⁴⁶ Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut.⁴⁷

2.3.3 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Barnombudsmannen fick 2012 i uppdrag att ta fram en genomförandeplan för att på ett metodiskt sätt kunna inhämta åsikter och erfarenheter från barn och unga med funktionsnedsättning.⁴⁸ Uppdraget slutredovisades 2013.⁴⁹ Socialstyrelsen fick samma år i uppdrag att genomföra en förstudie om hur information om samhällets stöd till barn och unga med funktionsnedsättning på bästa sätt kan göras tillgänglig för målgruppen.⁵⁰ Uppdraget redovisades till Socialdepartementet i början av 2013.⁵¹ Dåvarande Ungdomsstyrelsen, numera Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, fick i uppdrag att under 2012 genomföra en tematisk analys av levnadsvillkoren för unga med funktionsnedsättning när det gäller bland annat utbildning, fritidsverksamhet, föreningsliv och arbetsmarknad.⁵² Myndighetens arbete har redovisats 2012.⁵³

Förutom ovanstående uppdrag som regeringen aviserade i skrivelsen gav regeringen under 2012 också ett uppdrag till Socialstyrelsen att föreslå en försöksverksamhet med samordnare för barn och unga med funktionsnedsättning.⁵⁴

⁴⁵ Regeringens skrivelse 2011/12:23.

⁴⁶ Bet. 2011/12:SoU6.

⁴⁷ Rskr. 2011/12:123.

⁴⁸ S2012/7813/FST (delvis).

⁴⁹ Barnombudsmannens årsredovisning 2013.

⁵⁰ S2012/4967/FST (delvis).

⁵¹ Socialstyrelsen 2013, *Samordning för barn och unga med funktionsnedsättning – kartläggning av anslag för råd och stöd och föräldrars behov av information.*

⁵² S2012/4967/FST (delvis).

⁵³ Ungdomsstyrelsens årsredovisning 2012, *Fokus 12 – levnadsvillkor för unga med funktionsnedsättning.* Ungdomsstyrelsens skrifter 2012:3.

⁵⁴ S2012/4967/FST (delvis).

Förutom ovan nämnda åtgärder tog Socialstyrelsen fram en handbok för rättstillämpning vid handläggning och utförande av LSS-insatser när det gäller stöd till barn och unga med funktionsnedsättning.⁵⁵

Barnombudsmannen fick 2012 ytterligare ett uppdrag 2013. Regeringen uttalade i samband med det nya uppdraget att det är viktigt att utvecklingsarbetet fortsätter och långsiktigt blir en ordinarie del i Barnombudsmannens arbete med att lyssna på barn.⁵⁶ Barnombudsmannen redovisade sina iakttagelser i en rapport 2014.⁵⁷

Socialstyrelsen uppdaterade under 2014 sin handbok om rättstillämpning vid handläggning av LSS.⁵⁸ Socialstyrelsen har under de senaste åren fått flera nya uppdrag av regeringen som på olika sätt rör barn och unga med funktionsnedsättning. Bland annat ska myndigheten ta fram en struktur för återrapportering av insatsen rådgivning och personligt stöd enligt LSS. Det finns en koppling mellan insatsen och samordning av stöd.⁵⁹ Socialstyrelsen fick också i uppdrag att genomföra en förstudie avseende metoder för ökad kvalitet på funktionshinderområdet inklusive metoder som rör samordning av insatser.⁶⁰ Socialstyrelsen fick i mitten av 2013 också i uppdrag att utforma och sprida information anpassad till barn, unga och föräldrar som tydliggör vad socialtjänsten ska erbjuda barn och unga i behov av stöd eller skydd. Barnombudsmannen skulle bistå Socialstyrelsen vid genomförandet av uppdraget genom att ansvara för att barn och unga involveras i uppdraget.⁶¹ Uppdraget slutrapporterades i december 2015 i en rapport.⁶²

I början av 2013 avrapporterade Socialstyrelsen uppdraget om försöksverksamhet med samordnare.⁶³ Av återrapportering framgick att flera landsting arbetade med samordning av insatser på olika sätt. I återrapporteringen utgick Socialstyrelsen från vad som går att göra inom ramen för LSS-insatsen råd och stöd. Insatsen är lite utvärderad, och Socialstyrelsen lämnade få konkreta förslag på en samordningsfunktion.⁶⁴ Med Socialstyrelsens rapport som utgångspunkt inledde

⁵⁵ Socialstyrelsen (2012), *Stöd till barn och unga med funktionsnedsättning. Handbok för rättstillämpning vid handläggning och utförande av LSS – insatser*.

⁵⁶ S2012/7813/FST, S2013/5140/FST (delvis).

⁵⁷ Barnombudsmannen (2014), Regeringsuppdrag att vidareutveckla metoder för att inkludera barn med funktionsnedsättning (S2012/7813/FST, S2013/5140/FST (delvis)).

⁵⁸ Bet. 2014/15:SoU8.

⁵⁹ Bet. 2013/14:SoU7.

⁶⁰ Prop. 2013/14:1.

⁶¹ Bet. 2013/14:SoU7.

⁶² Socialstyrelsen (2015), *Information till barn och unga om socialtjänsten och dess verksamhet*.

⁶³ Socialstyrelsen (2013), *Samordning för barn och unga med funktionsnedsättning – kartläggning av anslag för råd och stöd och föräldrars behov av information*.

⁶⁴ Intervju med Socialstyrelsen 2015-12-04.

regeringen en dialog med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om hur en försöksverksamhet skulle kunna utformas.⁶⁵

Socialutskottet uttalade i ett betänkande 2013 att det var anmärkningsvärt att någon försöksverksamhet med samordnare ännu inte påbörjats. Då frågan om samordnare ändå skulle kunna lösas genom dialogen mellan regeringen och SKL ansåg utskottet emellertid att riksdagen inte behövde ta något initiativ.⁶⁶

Under våren 2014 fattade regeringen beslut om att ge SKL medel för att utreda förutsättningarna för utvecklingsarbete för förstärkt samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning.⁶⁷ Efter att Riksrevisionens granskning publicerades har SKL gjort två förstudier gällande samordning och stöd till barn och unga med funktionsnedsättning.⁶⁸ En förstudie, med olika exempel på samordnare samt förbättringsområden, avrapporterades under 2014.⁶⁹

I budgetpropositionen för 2016 avsåg regeringen att initiera en satsning som syftar till att stärka stödet till barn och unga med funktionsnedsättning. En del i satsningen är en systematisk utvärdering och utveckling av befintliga samordningsmetoder i kommuner och landsting i syfte att uppnå en strukturellt stärkt samordning för barn och unga med funktionsnedsättning som har flera stöd, omsorgs- och vårdkontakter.⁷⁰ I slutet av 2015 gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att undersöka behovet av föräldraskapsstöd för föräldrar och vårdnadshavare till barn med funktionsnedsättning samt att ta fram kunskapsunderlag och metodstöd. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för stärkt delaktighet och jämlikhet. I uppdraget ingår även att förbättra samordningen av insatser för flickor och pojkar med funktionsnedsättning. Uppdraget ska slutredovisas i oktober 2017.⁷¹

2.3.4 Avslutande kommentar

Med anledning av granskningen har en lång rad aktiviteter påbörjats och i vissa fall även avslutats. Alla rekommendationer som riktats till regeringen, utom den om en samordnare, har genomförts. Eventuellt kommer frågan om försöksverksamhet med samordnare att lösas med hjälp av det nya uppdraget 2015 till Socialstyrelsen om behovet av föräldraskapsstöd för föräldrar och vårdnadshavare till barn med

⁶⁵ Prop. 2013/14:1.

⁶⁶ Bet. 2013/14:SoU7.

⁶⁷ S2014/3196/FST (delvis).

⁶⁸ Socialdepartementets svar på Riksrevisionens frågor, 2016-01-20.

⁶⁹ SKL (2014) *För barnets bästa. Förstärkt samordning av stöd till barn och unga inom lss-området*.

⁷⁰ Prop. 2015/16:1.

⁷¹ S2015/07318/FST (delvis).

funktionsnedsättning. Såväl Socialdepartementet som Socialstyrelsen säger sig ha haft nytta av Riksrevisionens granskning.⁷²

Om försöksverksamheten med samordnare kan starta nationellt kommer det med största sannolikhet att ske först 2018, det vill säga sju år efter att Riksrevisionen publicerade sin rapport.

2.4 Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan? (RiR 2011:19)

Hälsa- och sjukvården och den kommunala omsorgen har under senare år genomgått stora strukturförändringar. Den nationella vårdgarantin och det fria vårdval som införts innebär att ett större antal utförare involveras i vården av patienter, vilket ställer nya krav på möjligheterna för vårdpersonalen att ta del av uppgifter om patienterna. Det har därför blivit viktigare att säkerställa ett effektivt och säkert utbyte av information mellan olika vårdgivare.

2.4.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade 2011 om de statliga insatserna hade bidragit effektivt till uppfyllelsen av 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 mycket begränsad trots att det hade varit ett prioriterat mål sedan den nationella it-strategin för vård och omsorg formulerades 2006. Patientdatalagen (2008:355) som trädde i kraft 2008 hade förbättrat förutsättningarna, men lagen var svår att tillämpa i praktiken. Frågor om samtycke för utbyte av patientinformation för beslutsoförmögna reglerades inte i lagen. Eftersom patientdatalagen ställer hårdare krav vid informationsutbyte mellan olika vårdgivare än inom en vårdgivare hade även organiseringen av vården fått konsekvenser för hanteringen av och åtkomsten till patientinformation. Det fanns också risk för överlappande tillsynsroller eftersom både Socialstyrelsen och Datainspektionen utövade tillsyn över datahanteringen men utifrån olika perspektiv.

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 hade kommit igång sent.

⁷² Intervju med Socialstyrelsen, 2015-12-04 och Socialdepartementets svar på Riksrevisionens frågor, 2016-01-20.

Granskningen visade vidare att den valda samverkansformen inom ramen för den nationella it-strategin inneburit att det saknades en klar arbetsfördelning för förvaltningen av den nationella informationsstrukturen. Det kunde leda till att det uppstod lokala varianter av informationsstruktur, vilket riskerade att försvåra utvecklingen av nationella standarder.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att i en särskild redovisning rapportera till riksdagen om de resultat som uppnåtts inom it-strategin och om huruvida samarbetet behövde en tydligare struktur och inriktning. Regeringen borde också analysera vilka konsekvenser det ökade antalet privata vårdgivare fått för tillgången till rätt information vid rätt tillfälle. Därutöver rekommenderades regeringen att följa upp begränsningar i patientdatalagen och överväga behov av författningsändringar samt att utreda och lämna förslag på hur effektivt utbyte av patientinformation mellan kommunal omsorg och hälso- och sjukvård kunde säkerställas.

Socialstyrelsen och Datainspektionen rekommenderades att utarbeta tydligare och mer heltäckande föreskrifter och riktlinjer om tillämpningen av patientdatalagen samt att samarbeta i tillsynen när det gällde informationshantering och informationssäkerhet inom hälso- och sjukvården.

2.4.2 *Riksdagens behandling av regeringens skrivelse*

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten redogjorde regeringen för pågående och planerade statliga insatser inom det område granskningen avsåg. Regeringen delade Riksrevisionens bedömning att det fanns behov av att se över patientdatalagen och annan berörd lagstiftning i syfte att utreda hur ett effektivt utbyte av information mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården kunde säkerställas.⁷³

Socialutskottet föreslog att riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna. Kammaren biföll utskottets förslag.⁷⁴

2.4.3 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

Ny patientlag

Den så kallade Patientmaktsutredningen tillsattes innan Riksrevisionens granskning publicerades. I slutbetänkandet från juni 2013 föreslog utredningen att en ny lag om organisation av hälso- och sjukvårdsverksamhet skulle införas.⁷⁵ Utredningen framhöll även att en utvidgning av möjligheten för patienten att välja vård i annat landsting ökade behovet av att resultatet av arbetet med informationsstruktur och fackspråk

⁷³ Skr. 2011/12:34.

⁷⁴ Bet. 2011/12:SoU7, rskr. 2011/12:130.

⁷⁵ SOU 2013:44.

måste föras ut i vården på ett sådant sätt att information kan följa patienten. Regeringen lade en proposition om ny patientlag i mars 2014.⁷⁶ Riksdagen beslutade den nya lagen i juni samma år.⁷⁷ Den nya patientlagen (2014:821) trädde i kraft den 1 januari 2015. Syftet med den nya lagen är att stärka och tydliggöra patientens ställning samt att främja patientens integritet, självbestämmande och delaktighet.

Rätt information på rätt plats i rätt tid

I december 2011 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag till en mer sammanhållen och ändamålsenlig informationshantering inom och mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten.⁷⁸ Utredningen lämnade sitt slutbetänkande *Rätt information på rätt plats i rätt tid* (SOU 2014:23) i april 2014. Slutbetänkandet innehåller ett stort antal förslag som syftar till att öka förutsättningarna för vårdgivare inom hälso- och sjukvård och socialtjänst att kunna ta del av varandras information. Syftet är en mer sammanhållen och ändamålsenlig informationshantering. Utredningen föreslog även att en ny lag, hälso- och sjukvårdsdatalagen, borde ersätta patientdatalagen. Därutöver föreslog utredningen att en ny lag benämnd socialtjänstdatalagen skulle införas. Utredningens förslag har remissbehandlats.

Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning

Regeringen tillsatte 2012 en utredning om beslutsoförmögna personers ställning inom bland annat hälso- och sjukvården. Utredningen slutredovisade sitt uppdrag i januari 2015.⁷⁹ Utredningen föreslog bland annat att en ny lag om stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till hälso- och sjukvård och omsorg skulle inrättas. Därutöver lämnade utredningen förslag på nya bestämmelser i annan lagstiftning.

Nästa fas i E-hälsoarbetet

Under 2013 tillsatte regeringen en särskild utredare för att se över ändamålsenlighet och ansvarsfördelning vid tillhandahållande och utformning av it-stöd för personal, vård- och omsorgsgivare och andra aktörer inom hälso- och sjukvård och socialtjänsten. Utredningen antog namnet E-hälsokommittén och överlämnade sitt slutbetänkande i mars 2015.⁸⁰ Utredningen föreslog bland annat att en ny samverkansorganisation skulle inrättas för det nationella utvecklingsarbetet på e-hälsoområdet.

En förvaltning som håller ihop

Regeringen har gett E-delegationen i uppdrag att i samverkan med relevanta aktörer klargöra inom vilka områden som det finns anledning att nationellt enas kring normer och standarder för elektronisk överföring av information inom socialtjänsten samt på

⁷⁶ Prop. 2013/14:106.

⁷⁷ Bet. 2013/14:SoU24.

⁷⁸ Dir. 2011:11.

⁷⁹ SOU 2015:80. *Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning.*

⁸⁰ SOU 2015:32. *Nästa fas i E-hälsoarbetet.*

områden i hälso- och sjukvården som angränsar till socialtjänsten. E-delegationen lämnade sitt slutbetänkande, *En förvaltning som håller ihop* (SOU 2015:66), i juni 2015. Enligt betänkandet krävs centrala inriktningsbeslut och en nationell styrning och samordning för att driva på den gemensamma utvecklingen av e-förvaltningen. För att ta arbetet vidare har regeringen inrättat en ny enhet på Näringsdepartementet, enheten för e-förvaltning, som kommer att ha beredningsansvaret för dessa frågor.⁸¹ Regeringen har även uppdragit åt Ekonomistyrningsverket att stödja regeringens satsning på e-förvaltning.⁸²

Socialstyrelsen

Regeringen har uppdragit åt Socialstyrelsen att arbeta med den nationella informationsstrukturen och det nationella fackspråket samt att arbeta med dokumentation inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten.⁸³ Utöver detta har det enligt regeringen skett en utveckling av samarbetet inom Nationell eHälsa.⁸⁴ Bland annat ska Socialstyrelsen vidareutveckla en nationell informationsstruktur avseende journalföring för kommunal hälso- och sjukvård.⁸⁵ I årsredovisningen för 2014 beskriver Socialstyrelsen den samverkan om en gemensam informationsstruktur inom vård och omsorg som sker inom den nationella strategin för e-hälsa. För att ge vägledning kring den gemensamma informationsstrukturen och underlätta användningen av den i vård och omsorg samverkar myndigheten bland annat i Socialdepartementets nationella samrådsgrupp tillsammans med andra nyckelaktörer inom vård- och omsorgssektorn och i Socialstyrelsens råd för e-hälsa och gemensam informationsstruktur.

Under 2014 påbörjade Socialstyrelsen en vidareutveckling av den nationella informationsstrukturen, bland annat med målsättningen att skapa sammanhängande modeller för dokumentation och journalföring inom vård och omsorg för äldre. Socialstyrelsen utvecklar också begreppet hälsoörende inom socialtjänsten. Syftet är att förbättra möjligheterna att hålla ihop information mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Arbetet redovisades i rapporten *Samordnad vård och omsorg om de mest sjuka äldre*.⁸⁶

Socialstyrelsen skulle enligt regleringsbrevet för 2015 fortsätta att upprätthålla den nationella källan för ordinationsorsak. Socialstyrelsen skulle säkerställa att det

⁸¹ Näringsdepartementets webbplats, 2015-06-26.

⁸² N2015/03210/EF.

⁸³ Skr. 2011/12:34.

⁸⁴ Nationell eHälsa – strategin för tillgänglig och säker information inom vård och omsorg. Samarbete mellan Socialdepartementet, Sveriges Kommuner och Landsting, Socialstyrelsen, Vårdföretagarna och Famna.

⁸⁵ Prop. 2015/16:1.

⁸⁶ Socialstyrelsen (2014), *Samordnad vård och omsorg om de mest sjuka äldre. Redovisning av arbetsläget hösten 2014*.

framtagna kodsystelet är innehållsmässigt förberett för distribution till användare och att det finns framtagna processer för löpande uppdatering av kodsystelets innehåll. Myndigheten skulle dessutom sätta upp riktlinjer och krav för användningen av kodsystelet med särskilt beaktande av aspekterna informations- och patientsäkerhet, integritet samt användarnytta. För att möjliggöra en ändamålsenlig och långsiktig distribution av kodsystelet till användare skulle Socialstyrelsen och E-hälsomyndigheten gemensamt ta fram ett förslag till förvaltnings- och distributionsverktyg.⁸⁷

Datainspektionen

Datainspektionen fick 2014 i uppdrag att redovisa vilka insatser myndigheten hade gjort för att värna den personliga integriteten i samband med utvecklingen av en elektronisk förvaltning inom den offentliga förvaltningen.⁸⁸ I årsredovisningen för 2014 uppgav inspektionen att den hade granskat kommuners och landstings behovs- och riskanalyser för att hindra obefogad och okontrollerad spridning av patientuppgifter inom hälso- och sjukvårdsområdet. Inspektionen hade också genomfört tillsyn över patienters möjlighet att ta del av sina patientjournaler via internet.

Datainspektionen och Socialstyrelsen har diskuterat samverkan och gränsdragning mellan sina respektive ansvarsområde gällande hälso- och sjukvård. Myndigheterna har även haft gemensamma möten om ändringar i Socialstyrelsens tillämpningsföreskrifter till patientdatalagen. Datainspektionen har deltagit i nätverksmöten hos Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) för att diskutera tillämpning av patientdatalagen.⁸⁹

2.4.4 Avslutande kommentar

De viktigaste åtgärderna som vidtagits med anledning av granskningen är det fortsatta arbetet med Nationell eHälsa, vilket påbörjades innan granskningen, samt regeringens beslut att tillsätta utredningen om rätt information i vård och omsorg och E-hälsokommittén.

Alla Riksrevisionens rekommendationer har tagits om hand. Rekommendationen om att analysera konsekvenserna av det ökade antalet privata vårdgivare när det gäller tillgången till rätt information vid rätt tillfälle har behandlats i de två ovan nämnda utredningarna.

⁸⁷ Regleringsbrevet för budgetåret 2015 avseende Socialstyrelsen.

⁸⁸ Regleringsbrevet för budgetåret 2014 avseende Datainspektionen.

⁸⁹ Datainspektionens årsredovisning 2014.

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

Förekomsten av brott mot välfärdssystemen har diskuterats och undersökts i allt större utsträckning de senaste åren, bland annat genom Delegationen för felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) och Bidragsbrottsutredningen. FUT-delegationen uppskattade nivån på de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen till 18–20 miljarder kronor, varav de avsiktliga felen från enskilda individer uppskattades uppgå till cirka hälften, det vill säga 10 miljarder kronor per år. I syfte att minska omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen infördes bidragsbrottslagen (2007:612) den 1 augusti 2007.

2.5.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade under 2010 och 2011 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 hade ökat. 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 användes som utgångspunkt för arbetet med bidragsbrotten, inte harmonierade med 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 bidragsbrottslagen lagen och därmed för att arbeta effektivt med bidragsbrotten.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att se över ambitionsnivån när det gällde bidragsbrott samt att se över vilka förutsättningar myndigheterna hade för att tillämpa bidragsbrottslagen. Regeringen borde också tydliggöra om asylsökande och andra personer som får förmåner som omfattas av lagen och betalas ut av Arbetsförmedlingen, a-kassor och kommuner 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 preskription. Pensionsmyndigheten rekommenderades att säkerställa förekomsten av en kontrollverksamhet så att bidragsbrott kunde utredas och polisanmälas vid behov.

Riksrevisionen rekommenderade de brottsutredande myndigheterna att förbättra återkopplingen till de bidragsutbetalande myndigheterna. Rikspolisstyrelsen borde också se till att brottsutredarna hade kunskap för att utreda bidragsbrott.

2.5.2 *Riksdagens behandling av regeringens skrivelse*

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten uppgav regeringen att arbetet med felaktiga utbetalningar och bidragsbrott påbörjades 2005 och att arbetet med bidragsbrott endast var en del av det samlade arbetet.

Regeringen hänvisade bland annat till det samverkansuppdrag under ESV:s ledning som lämnades till en rad berörda myndigheter 2009. Statskontoret fick samtidigt i uppdrag att utvärdera arbetet och avrapportera till regeringen 2012. Regeringen avsåg därefter att ta ställning till ytterligare insatser på området.

Regeringen uppgav också att den med anledning av granskningen hade infört regler i bidragsbrottslagen om att asylsökande ska vara skyldiga att anmäla ändrade förhållanden. Avseende enskildas skyldighet att anmäla ändrade förhållanden i samband med ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) menade regeringen att det saknades anledning att införa en sådan särskild skyldighet eftersom systemet till sin konstruktion var sådant att ansökan vanligtvis lämnas in varje månad och ett biståndsbeslut gäller för en månad i taget. Regeringen uppgav också att en utvärdering av bidragsbrottslagen skulle göras, vilken var planerad redan i förarbetena till lagen.⁹⁰

Socialförsäkringsutskottet ansåg i sitt betänkande att resultatet av Riksrevisionens granskning visat att myndigheternas arbete med att motverka bidragsbrott inte till alla delar var tillfredsställande. Utskottet var dock förvissat om att regeringen noga övervägde vilka ytterligare åtgärder som krävdes för att komma till rätta med till exempel långa handläggningstider och bristande återkoppling. Utskottet föreslog att skrivelsen skulle läggas till handlingarna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.⁹¹

2.5.3 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*⁹²

Avseende den i skrivelsen aviserade utvärderingen av bidragsbrottslagen har regeringen inte senare uttalat sig om när eller hur denna ska genomföras. Regeringen har dock nyligen tillsatt en utredning om systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden som ska vara färdig i maj 2017. Utredaren ska bland annat analysera de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att utreda och beivra bidragsbrott och föreslå åtgärder som dels effektiviserar verksamheten hos de brottsbekämpande

⁹⁰ Skr. 2011/12:30.

⁹¹ Bet. 2011/12:SfU7, rskr. 2011/12:173.

⁹² Riksrevisionens uppföljning baseras på uppgifter om och från ett urval av de många departement och myndigheter som ingick i granskningen.

myndigheterna, dels utvecklar och stärker samverkan mellan de brottsbekämpande och de brottsutsatta myndigheterna.⁹³

Försäkringskassan

Försäkringskassan fick i regleringsbrevet för 2012–2015 i uppdrag att särskilt redovisa och kommentera verksamhetens resultat när det gäller att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs samt att motverka bidragsbrott. Enligt Socialdepartementet har myndigheten kommit långt i arbetet med bidragsbrott och departementet litar på att Försäkringskassan arbetar med frågorna. Regeringen har lagt särskilt fokus på vissa förmåner såsom tillfällig föräldrapenning, assistansersättning och tandvård. Till exempel fick Försäkringskassan i regleringsbrevet för 2015 ett särskilt uppdrag att redovisa kontrollarbetet inom assistansersättningen och hur samverkan med andra myndigheter fungerar. Uppdraget redovisades till Socialdepartementet i februari 2016.

Förmånshandläggarna på Försäkringskassan får numera regelbunden information om bidragsbrottslagen och myndighetens kontrollutredningsverksamhet. I februari 2016 startade Försäkringskassan en ny utbildning riktad till alla anställda för att öka kunskapen om kontrollverksamheten och om vad som kan vara ett kontrollärende. Vidare har myndigheten fortsatt att arbeta med att förbättra kvaliteten på anmälningarna. År 2012 genomfördes en utbildning med fokus på kvalitet och likabedömning i anmälningarna och under 2015 omorganiserades arbetet med polisanmälningarna vilket innebar att 30 kontrollutredare utsågs som spetskompetenser för att skriva och kvalitetssäkra polisanmälningar. Mallen för polisanmälningar har utvecklats för att öka kvaliteten på anmälningarna.

Försäkringskassan samverkar med de brottsutredande myndigheterna. Den handlingsplan som myndigheterna upprättade 2007 reviderades 2013. I handlingsplanen anges bland annat att myndigheternas samarbete ska utvecklas och effektiviseras samt att polisanmälningarna och utredningarna avseende bidragsbrott ska hålla hög kvalitet.⁹⁴

Försäkringskassan har haft vissa ärendebalanser under 2015–2016 på grund av underbemanning inom återkravsverksamheten. Myndigheten har sedan bidragsbrottslagens infördes fört statistik över de polisanmälningar som upprättas till följd av kontrollutredningar. Beroende på handläggningstiderna hos de brottsutredande myndigheterna kan det dröja länge innan Försäkringskassan får återkoppling på sina polisanmälningar.⁹⁵

⁹³ Dir. 2015:96.

⁹⁴ *Gemensam handlingsplan för att bekämpa bidragsbrott*, 2013-03-14.

⁹⁵ E-post från Försäkringskassan, 2016-02-17.

Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten har sedan 2012 fått flera olika uppdrag i regleringsbrev att redovisa hur myndigheten arbetar med kontrollrutiner och hur myndigheten avser att utveckla arbetet framöver för att förebygga fel och säkerställa korrekta utbetalningar. De handläggare som arbetar med ärenden som rör misstanke om brott har enligt uppgift från myndigheten goda kunskaper om bidragsbrottslagen. Det pågår ett arbete med att se över vilka utbildningsinsatser som behöver riktas till förmånshandläggarna.

För att säkerställa att kvaliteten på polisanmälningar om bidragsbrott är god har Pensionsmyndigheten tagit hjälp av Försäkringskassans kontrollverksamhet i Göteborg, eftersom deras polisanmälningar höll god kvalitet samt polisens bedrägerirotel i Halmstad som granskat polisanmälningarna. Inga ärenden uppges läggas på hög, de problem som finns avseende preskription är enligt uppgift från Pensionsmyndigheten att felet begåtts flera år tidigare men upptäckts långt senare. Ärendehanteringssystemet har utvecklats och i dag kan myndigheten följa resultaten av sina polisanmälningar. Pensionsmyndighetens kontrollverksamhet har enligt myndighetens egen bedömning blivit känd hos andra myndigheter vilket har gjort att fler bidragsbrottsärenden hittas. Många anmälningar inkommer också från allmänheten.⁹⁶

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten

Regeringen har inte vidtagit några åtgärder som särskilt tar sikte på Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens hantering av bidragsbrott. Styrningen från regeringens sida så som den kommer till uttryck ibland annat i regleringsbrev har snarare varit inriktad mot mängdbrott i allmänhet.⁹⁷ Varken Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten har haft några särskilda uppdrag i regleringsbrev om arbetet med bidragsbrott.⁹⁸ I årsredovisningarna redovisar Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten bidragsbrotten tillsammans med andra brott. Det går därför inte där att utläsa något specifikt om bidragsbrotten.⁹⁹

Ett pilotprojekt har drivits mellan Polisens nationella bedrägericenter och Försäkringskassan för att förbättra kvaliteten på anmälningarna.¹⁰⁰ Det finns också exempel på specialisering i Polismyndighetens ärendehantering. På Stockholms bedrägerisektion arbetar vissa förundersökningsledare bara med bidragsbrott.¹⁰¹ På Åklagarmyndigheten har flera steg mot ökad specialisering tagits i myndighetens

⁹⁶ E-post från Pensionsmyndigheten, 2016-03-01.

⁹⁷ E-post från Justitiedepartementet, 2016-02-16.

⁹⁸ Regleringsbrev för Åklagarmyndigheten respektive Polismyndigheten 2012-2016.

⁹⁹ Årsredovisningar för Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten 2012-2014.

¹⁰⁰ *Uppföljning av pilot gällande anmälan av bidragsbrott via e-post*. Promemoria 2016-02-22. Nationellt bedrägericenter vid Polismyndigheten.

¹⁰¹ E-post från Polismyndigheten 2016-02-23.

hantering av bidragsbrotten. Utredningar av bedrägerier och bidragsbrott utförs numera av en mindre krets åklagare och varje kammare ska ha en åklagare med särskilt ansvar för bidragsbrott. För att öka kunskapen om bidragsbrott har myndigheten tagit fram två rättspromemorior.¹⁰² För nya åklagare ges en vidareutbildning om bedrägeri- och närliggande brott.

Åklagarmyndigheten har också utbildat handläggare vid A-kassor och Försäkringskassan i bidragsbrott. Åklagarmyndigheten ingår vidare i ett myndighetsgemensamt nätverk om bidragsbrott och en operativ samverkansgrupp för assistansbedrägerier. När det gäller handläggningstiderna har myndigheten tagit fram en strategi mot långsam handläggning av enskilda ärenden. Strategin är generell och handlar inte bara om bidragsbrottsärenden.¹⁰³

2.5.4 *Avslutande kommentar*

Efter granskningen har de bidragsutbetalande och brottsutredande myndigheterna utvecklat sin hantering av bidragsbrottsärenden. Försäkringskassan har vidtagit flera åtgärder för att höja kvaliteten i anmälningarna. Pensionsmyndigheten har successivt byggt upp en kontrollverksamhet och kan numera följa sina bidragsbrottsärenden. Polisen har tagit initiativ till förbättringsarbete vad gäller polisanmälningarna, och Åklagarmyndigheten har bidragit till ökad kunskap hos de bidragsutbetalande myndigheterna genom att utbilda handläggare vid A-kassor och Försäkringskassan. På samtliga myndigheter finns en trend mot ökad specialisering i hanteringen av bidragsbrottsärenden. Vidare har myndighetsgemensamma initiativ tagits för att höja kvaliteten i polisanmälningarna och på så sätt bidra till ökad lagföring.

De problem som kvarstår rör bland annat återkopplingen i enskilda bidragsbrottsärenden från de brottsutredande till de bidragsutbetalande myndigheterna. Regeringen har heller inte uppgett när eller hur den aviserade utvärderingen av bidragsbrottslagen ska ske. Det ingår dock i uppdraget till den utredning som regeringen nyligen tillsatt att föreslå effektiviseringar hos de brottsbekämpande myndigheterna och åtgärder som utvecklar och stärker samverkan mellan de brottsbekämpande och de brottsutsatta myndigheterna.

2.6 **Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat? (RiR 2011:22)**

Riksdagen beslutade 1997 att bygga Botniabanan och har finansierat den genom lån för att få en effektiv och kort byggtid. Syftet med Botniabanan var att få en effektivare

¹⁰² Rättspromemoria 2013:4 och rättspromemoria 2015:5.

¹⁰³ Strategi mot långsam handläggning. Åklagarmyndigheten, februari 2015.

trafikförsörjning i Norrland. Botniabanan är ett av Sveriges största infrastrukturprojekt och har kostat cirka 16 miljarder kronor att färdigställa. Banan sträcker sig från Ångermanälven till Umeå och är 19 mil lång. Den öppnades för trafik i augusti 2010.

2.6.1 *Riksrevisionens granskning*

Riksrevisionen granskade under 2010 och 2011 om regeringen, Banverket/Trafikverket och Botniabanan AB hade genomfört planering och byggande av Botniabanan så effektivt att intentionerna uppnåddes. Även kostnaderna granskades.

Granskningen visade att intentionerna med Botniabanan inte uppnåddes. En anledning var att Botniabanan var beroende av följdinvesteringar för att fungera som avsett. Upprustningen av Ådalsbanan och de kapacitetshöjande åtgärderna på Ostkustbanan var dock inte klara vid invigningen av Botniabanan. Det begränsade antalet persontåg och potentialen för den godstrafik som skulle fortsätta söderut via Ådalsbanan och Ostkustbanan. Granskningen visade också att de planerade kapacitetshöjande åtgärderna på Ostkustbanan i sig inte var tillräckliga för att Botniabanans tänkta trafikupplägg skulle kunna förverkligas.

Granskningen visade vidare att beslutsunderlagen för Botniabanan inte var rättvisande. Det gällde antalet tåg som skulle kunna trafikera banan, restidsberäkningarna och den totala kostnaden. Slutkostnaden för själva Botniabanan var nästan 16 miljarder kronor, vilket kan jämföras med den ursprungliga kostnadskalkylen på 9,2 miljarder kronor.

Enligt granskningen var den totala kostnaden för att förverkliga Botniabanans trafikupplägg, det vill säga inklusive följdinvesteringar, 26 miljarder kronor. Det innebar en kostnad som var cirka 140 procent högre än vad som uppskattades (11 miljarder) inför beslutet om Botniabanan. En orsak till att intentionerna med banan inte hade nåtts var att planeringen av omkringliggande banor inte samordnades med utbyggnaden av Botniabanan.

Granskningen visade även att Banverkets planering inte var effektiv och att regeringens styrning var passiv. Både Trafikverkets och regeringens information om infrastrukturinvesteringar var bristfällig.

Riksrevisionen rekommenderade Trafikverket att utveckla definition och avgränsning av projekt, utveckla analyser i åtgärdsplaneringen, förbättra kvalitetssäkring och uppföljning och säkerställa att dokumentation bevarades. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utveckla direktiven i åtgärdsplaneringen och att styra mer aktivt i planeringen av infrastruktur.

2.6.2 *Riksdagens behandling av regeringens skrivelse*

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten hänvisade regeringen till tidigare vidtagna åtgärder och anförde vidare att

infrastrukturplaneringen behövde effektiviseras så att transportinfrastrukturen kunde utvecklas snabbare och möta samhällets behov.

Trafikutskottet välkomnade Riksrevisionens granskning.¹⁰⁴ Enligt utskottet kunde de åtgärder som vidtagits inom transportområdet ses som kraftfulla insatser för att åstadkomma förbättringar i det fortsatta arbetet med planering och genomförande av stora infrastrukturprojekt. Utskottet konstaterade också att åtgärder vidtagits för att bland annat stärka produktivitetsutvecklingen på anläggningsmarknaden, förbättra styrningen inom Trafikverket och förbättra redovisningen. Utskottet föreslog mot den bakgrunden att skrivelsen skulle läggas till handlingarna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

2.6.3 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Enligt regeringens skrivelse pågick utvecklingsarbeten för att effektivisera planeringen av transportinfrastruktur. Det innebar bland annat krav på systematisk riskbedömning i olika planeringsskeden i den fysiska planeringen, mer frekvent återrapportering till regeringen samt krav på utförliga objektbeskrivningar i projektens planerings- och byggskede.

I Trafikverkets underlag till regeringens skrivelse uppgav verket att det hade arbetat med systemanalyser men att dessa skulle kunna utvecklas ytterligare till kommande planeringsomgångar. Vidare uppgav Trafikverket att det alltid behöver göras avgränsningar i projekt, men att arbetet kan förbättras. Trafikverket hänvisade även till arbetet med successiva kalkyler i fråga om uppskattningen av kostnader, vilket skulle kunna leda till bättre beslutsunderlag.¹⁰⁵

Sedan Riksrevisionens granskningsrapport publicerades har åtgärder vidtagits som bidrar till att komma till rätta med de problem som iaktogs i granskningen. Bland annat har kvalitetssäkringen och uppföljningen av investeringar stärkts. I propositionen *Planeringssystem för transportinfrastruktur* betonade regeringen vikten av en långsiktig planering av åtgärder med god framförhållning, särskilt när det gäller stora investeringar som skapar ny kapacitet och är strukturförändrande.¹⁰⁶ Regeringen föreslog att den tidigare gällande ordningen där regeringen fastställde långsiktiga planer ungefär vart fjärde år, borde kompletteras med årliga beslut om åtgärders genomförande.

Regeringen angav vidare i propositionen att det borde skapas bättre möjligheter till insyn och tydlighet gällande aktuellt planeringsläge än vad som var fallet. En föreslagen

¹⁰⁴ Bet. 2011/12:TU7.

¹⁰⁵ Trafikverket, *Remissvar – Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten* (RiR 2011:22), 2011-07-01, dnr: TRV2011/43818.

¹⁰⁶ Prop. 2011/12:118.

förändring var att ge Trafikverket i uppdrag att årligen redovisa till regeringen hur arbetet med pågående och planerade projekt fortskrider. En sådan redovisning borde omfatta information om hur den fysiska planeringen utvecklas, beräknade kostnader i förhållande till plankostnad och ekonomiskt utrymme samt uppdaterade beräkningar av projektens samhällsekonomiska lönsamhet. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen i maj 2012.¹⁰⁷

Regeringen förtydligade från årsskiftet 2012/13 Trafikverkets instruktion.¹⁰⁸ Myndigheten skulle framgent utveckla, förvalta och tillämpa modeller för samhällsekonomiska analyser inklusive efterkalkylering och successiv kalkylering. Trafikverket har redovisat detta från och med årsredovisningen för 2013. Enligt instruktionen ska Trafikverket även årligen till regeringen redovisa produktiviteten för drift-, underhålls- och byggåtgärder inom det egna ansvarsområdet. Verket ska också årligen följa upp och till regeringen redovisa genomförda åtgärder i den nationella planen för transportinfrastruktur samt i länsplaner för regional transportinfrastruktur i de delar verket ansvarar för genomförandet.

Enligt regleringsbrev för 2013 och 2014 skulle Trafikverket redovisa underlag inför tertialdialoger med regeringen. Enligt regleringsbrevet för 2015 skulle Trafikverket redovisa underlag inför strategiska dialoger med regeringen.

Regeringen angav i Trafikverkets regleringsbrev för 2016 att Trafikverket ska redovisa utfall och utgiftsprognoser för fyra år framåt för samtliga anslag, anslagsposter och delposter som myndigheten disponerar. Prognoserna ska kommenteras med avseende på avvikelser jämfört med tilldelat anslag, föregående prognos och föregående års utfall.

Trafikanalys har haft ett regeringsuppdrag att kvalitetsgranska Trafikverkets förslag till nationell plan. I redovisningen av uppdraget ansåg Trafikanalys att Trafikverket hade utvecklat och systematiserat beslutsunderlagen och att processerna kring framtagandet av den nationella planen i de flesta fall var tydliga. Trafikanalys ansåg dock också att det fanns brister i transparensen i underlagen. Det saknades bland annat samlade effektbedömningar och det framgick sällan hur Trafikverket hade tillämpat fyrstegsprincipen. Det gjorde det omöjligt att bedöma om förslaget som helhet var samhällsekonomiskt effektivt.¹⁰⁹

2.6.4 Avslutande kommentar

Regeringen och Trafikverket har inte vidtagit några åtgärder specifikt med anledning av Riksrevisionens granskning. Regeringen och Trafikverket hänvisade i skrivelsen med

¹⁰⁷ Bet. 2011/12:TU13.

¹⁰⁸ Förordning (SFS 2010:185) med instruktion för Trafikverket.

¹⁰⁹ Trafikanalys 2013:11, *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet*.

anledning av granskningsrapporten till redan genomförda eller planerade förändringar av systemet för planering av transportinfrastruktur som kunde bidra till att åtgärda de problem som Riksrevisionen iakttagit.

De begränsningar när det gäller kapacitet i omkringliggande järnvägsnät och förlängda restider jämfört med tidigare beräkningar, som iaktogs under granskningen, kvarstår fortfarande till stor del. De investeringar som har gjorts eller kommit långt i planeringen rör sig i första hand om begränsade insatser, vilket innebär att det kommer att kvarstå en kapacitetsbrist inom överskådlig framtid.

Enligt Trafikverket behöver analyserna i planeringsprocessen avgränsas för att bli hanterbara, men det bör inte medföra alltför stora förenklingar. I fallet Botniabanan saknades dock viktiga delar i systemperspektivet.¹¹⁰

Det har skett förändringar i planeringssystemet sedan granskningen publicerades. Några av de viktigare rör Trafikverkets uppdrag att årligen redovisa utvecklingen för utpekade projekt i åtgärdsplaneringen samt att metoderna för kostnadskontroll har utvecklats.

2.7 Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan (RiR 2011:23)

Betygen fyller flera viktiga funktioner. Först och främst ska de mäta elevernas kunskaper men de fungerar även som urvalsinstrument till nästa utbildningsnivå och de används också som indikatorer i uppföljningen av och avstämningen mot de nationella kunskapsmålen av både huvudmän och riksdag och regering. Det är därför viktigt att betygen sätts på ett likvärdigt sätt.

2.7.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade 2011 om regeringen, Skolverket och Skolinspektionen, genom styrning av skolverksamheten, framtagande av stödmaterial samt informationsinsatser, gett huvudmän, rektorer och lärare förutsättningar att åstadkomma en likvärdig betygssättning. I granskningen undersöktes också om skolmyndigheterna genom uppföljning, utvärdering och tillsyn av betygssättningen skaffat sig tillräckligt underlag för att inrikta styrningen och stödet mot en mer likvärdig betygssättning.

Granskningen visade att det nya regelverket för betygssättning var en viktig komponent i en tydligare styrning mot likvärdiga betyg. De metoder som Skolverket hade använt

¹¹⁰ E-post från Trafikverket, 2016-02-04.

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 borde utnyttja sina respektive mandat för att styra, stödja och följa upp grundskolornas arbete med likvärdig betygssättning och att renodla de nationella ämnesprovens vägledande roll 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 till lärarna, samt återkommande följa upp hur lärare och rektorer uppfattar och använder stödmaterialet. Vidare rekommenderades Skolverket och Skolinspektionen att öka sin samordning i syfte att använda de samlade resultaten av myndigheternas uppföljning och kontrollverksamhet mer effektivt.

2.7.2 *Riksdagens behandling av regeringens skrivelse*

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i att betygssättningen fortfarande inte var likvärdig. Regeringen ansåg dock att det nya regelverket med bland annat ny skollag, läroplaner med kunskapskrav, ny betygsskala, fler nationella prov, nya lärarexamina och införandet av lärarlegitimation skulle medföra bättre förutsättningar för en likvärdig betygssättning. Regeringen menade också att det krävdes ytterligare åtgärder för att säkerställa en likvärdig betygssättning.

Enligt skrivelsen hade Skolverket fått i uppdrag att kvalitetssäkra de nationella proven för att säkerställa att syftet med dem uppfylls.¹¹¹ Regeringen hade också förtydligat Skolinspektionens uppdrag avseende omdömning av nationella prov.¹¹² Myndigheten skulle vidta åtgärder gentemot de skolor där inspektionens rättning av prov i betydande utsträckning avviker från skolans rättning. Vidare skulle Skolinspektionen närmare granska de skolor och huvudmän där det enligt Skolverkets statistik är stor skillnad mellan resultat i nationella prov och betyg. Regeringen bedömde att de aviserade och vidtagna åtgärderna skulle leda till en ökad likvärdighet i betygssättningen och att åtgärderna låg i linje med vad Riksrevisionen hade föreslagit i granskningsrapporten.

Riksdagen lämnade ett tillkännagivande till regeringen med anledning av en följdmotion till skrivelsen. Enligt tillkännagivandet skulle regeringen se till att ett bedömningsstöd för den nya betygsskalan skyndsamt togs fram och gjordes tillgängligt.¹¹³

¹¹¹ U2011/6543/S, 2011-11-24.

¹¹² U2011/6544/GV, 2011-11-24.

¹¹³ Bet. 2011/12:57.

2.7.3 Regeringens och myndigheternas åtgärder

I november 2011 lämnade regeringen ett uppdrag till Skolverket i enlighet med riksdagens tillkännagivande till regeringen. Skolverket redovisade uppdraget i juni 2014.¹¹⁴ Skolverket redogjorde bland annat för en rad olika åtgärder som syftade till att stärka de nationella provens jämförbarhet över tid, förtydliganden i anvisningar om hanteringen av de nationella proven och kompetensutveckling för lärare avseende bedömning och betygssättning.

I syfte att öka elevers deltagande på de nationella ämnesproven ändrade regeringen under 2014 skolförordningen (2011:185) och gjorde det obligatoriskt, med vissa undantag, för elever att delta i samtliga delar av de nationella ämnesproven.

Regeringen gav i april 2015 en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av de nationella proven för grund- och gymnasieskolan. Utredningen ska redovisas senast den 31 mars 2016.¹¹⁵

I budgetpropositionen för 2014 aviserade regeringen sin avsikt att utvärdera genomförandet av den nya betygsskala som infördes 2011. Skolverket fick i regleringsbrevet för 2014 detta i uppdrag samt att utvärdera kunskapskravens utformning. Utvärderingen skulle ske utifrån perspektiven nationell likvärdighet, tydlighet för elever och lärare och eventuell inverkan på betygsinflation. Enligt Skolverkets regleringsbrev för 2016 ska uppdraget redovisas senast den 30 april 2016. Skolverket ska enligt regleringsbrevet för 2016 senast våren 2016 tillhandahålla ytterligare kursprov i provbanken, företrädesvis i kurserna engelska 7 och historia 1. Skolverket ska också ta fram material för att stödja en likvärdig bedömning och betygssättning inom kommunal vuxenutbildning.

Av budgetpropositionen för 2015 framgick att Skolverket hade publicerat ett antal handledningar och stödmaterial om bedömning och betygssättning.¹¹⁶

I regeringsbeslut U2015/03529 har regeringen uppdragit åt Skolverket att ta fram obligatoriska bedömningsstöd och förslag till kunskapskrav i läsförståelse inom ramen för ämnet svenska och svenska som andraspråk.

Skolverket genomför på regeringens uppdrag en effektstudie av nationella prov som ska redovisas våren 2016. I 2014 års analys av avvikelser mellan resultaten på nationella prov och ämnesbetyg i årskurs 6 och 9 var det stor variation mellan skolenheter när det gällde skillnaderna mellan ämnesbetyg och provbetyg.¹¹⁷ Enligt Skolverket kan den

¹¹⁴ U2014/4011/S.

¹¹⁵ Dir. 2015:36.

¹¹⁶ Prop. 2014/15:1.

¹¹⁷ Redovisning av uppdrag om avvikelser mellan provresultat och betyg i grundskolans årskurs 6 och årskurs 9, Skolverket dnr 5.1.3-2014:254

stora variationen i avvikelser bland annat indikera att skolorna tolkar kunskapskraven olika. Analysen för 2015 gav i stort sett samma resultat.¹¹⁸ Skolverket konstaterar dock att inget tyder på att skillnader mellan skolenheter vare sig har ökat eller minskat i årskurs 9 under perioden med den nya betygsskalan.

Skolverket har sedan Riksrevisionens granskning även genomfört en rad egeninitierade åtgärder inom området bedömning och betygssättning.¹¹⁹ Verket publicerade 2014 en enkätstudie där lärare svarat på frågor angående nationella prov, bland annat avseende likvärdighet. Vidare har Skolverket genomfört uppföljningar av vilket genomsnittligt myndighetens bedömningsstöd får bland lärare. Uppföljningen tyder på att många lärare varken känner till eller har använt myndighetens stödmaterial i bedömning och betygssättning. I syfte att stödja lärares och rektorers arbete med bedömning och betygssättning gav Skolverket 2013/2014 Karlstads universitet i uppdrag att ta fram två öppna nätbaserade kurser i bedömning och betygssättning. Myndigheten har även på sin webbplats inrättat ett forum för frågor kring bedömning och betygssättning.

Skolinspektionen använder sedan 2015 resultatet av myndighetens omdömning av nationella prov som underlag i sin tillsyn. Även Skolverkets uppgifter om skillnader mellan betyg och resultat på nationella prov ingår i den riskanalys som ligger till grund för den tillsyn myndigheten genomför på respektive skola. Sedan Riksrevisionens granskning har Skolinspektionen genomfört riktad tillsyn och kvalitetsgranskning med fokus på likvärdig bedömning och betygssättning.¹²⁰ Området bedömning och betygssättning i den nya tillsynsmodellen tillhör inte dem som får mest kritik, vilket det inte heller var i tidigare tillsynsmodeller. Enligt inspektionen kvarstår de skillnader i bedömningar som påvisats tidigare år. Inget tyder på att likvärdigheten i betygssättningen har ökat.

Skolinspektionen har i en promemoria till regeringen föreslagit att regeringsuppdraget avseende central rättning av nationella prov tas bort från regleringsbrevet. Myndigheten bedömer att nyttan av den centrala rättningen är låg i förhållande till kostnaderna, eftersom resultaten är svåra att använda i tillsynen.¹²¹

2.7.4 *Avslutande kommentar*

Regeringen har vidtagit åtgärder i linje med merparten av Riksrevisionens rekommendationer. Skolmyndigheterna har genomfört flera egeninitierade åtgärder på området, och flera av dessa är också i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Det gäller exempelvis Skolverkets uppföljning och utveckling av stödmaterial.

¹¹⁸ Redovisning av uppdrag om relationen mellan provresultat och betyg i grundskolans årskurs 6 och årskurs 9, Skolverket dnr 5.1.3-2015:205

¹¹⁹ Intervju med företrädare för Skolverket, 2016-01-22.

¹²⁰ Intervju med företrädare för Skolinspektionen, 2016-01-18.

¹²¹ Skolverket, promemoria, dnr 09-2015:5148.

Den rekommendation som i någon mån inte tagits om hand är att regeringen borde förtydliga för skolmyndigheterna hur långt de bör utnyttja sina respektive mandat. I regeringens skrivelse till riksdagen ansåg regeringen att skolmyndigheternas instruktioner ger myndigheterna det stöd de behöver för att kunna styra och stödja skolhuvudmännen.

Det är svårt att urskilja vilka åtgärder som tillkommit som en direkt följd av Riksrevisionens granskning. Det beror dels på de många reformer som har genomförts och genomförs inom skolväsendet, dels på att bedömning och betygssättning är ett i allmänhet uppmärksammat område där förändringar sker löpande.

2.8 Statliga myndigheters tjänsteexport (RiR 2011:24)

Ett stort antal svenska myndigheter bedriver tjänsteexport. Verksamheten innefattar bland annat stöd till och kapacitetsuppbyggnad vid myndigheter i andra länder och kurser för utländska deltagare inom myndigheternas verksamhetsområden. År 2009 uppgick tjänsteexporten till cirka 700 miljoner kronor.

Enligt riksdagen bör svenska myndigheter exportera sitt förvaltningskunnande i samverkan med andra aktörer, men inte i konkurrens med inhemska privata aktörer. Tjänsteexport ska ske inom områden där myndigheterna har unik kompetens, och priser ska sättas så att full kostnadstäckning uppnås.

2.8.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade under 2010 och 2011 hur myndigheter bedrev tjänsteexport och om regeringens styrning av myndigheternas tjänsteexport gav förutsättningar för att förse riksdagen med rättvisande information.

Granskningen visade att flera myndigheter bedrev tjänsteexport utan att rapportera den. Det medförde osäkerhet om hur stor omfattning den hade. Vidare visade granskningen att målen för tjänsteexporten var otydliga och tolkades olika av myndigheterna. Det gjorde det oklart vilka effekter tjänsteexportverksamheten gav på kort och på lång sikt.

Granskningen visade också att efterlevnaden av de restriktioner som gällde för tjänsteexporten inte gick att säkerställa. Det gällde till exempel att tjänsteexporten inte får konkurrera med privata inhemska aktörer, att den ska bedrivas inom respektive myndighets unika kompetens och att den ska bedrivas med full kostnadstäckning.

Granskningen visade vidare att styrningen av tjänsteexporten var bristfällig. Myndigheterna samrådde sällan med Ekonomistyrningsverket (ESV) om de avgifter de avsåg att ta ut för tjänsteexporten. När samråd skedde var underlagen ofta bristfälliga och ESV hade sällan invändningar mot myndigheternas prissättning. Endast 39 procent

av de granskade myndigheterna hade krav på sig att särredovisa sin tjänsteexportverksamhet. Det medförde bland annat att myndigheterna själva hade tolkat och redovisat vad de ansåg vara tjänsteexport.

Av granskningen framgick också att arvodesnivåerna inom tjänsteexporten varierade kraftigt, och flertalet av de myndigheter som ingick i granskningen hade inte kunnat redovisa vilka timarvoden de tillämpade. Flera myndigheter hade inte säkerställt full kostnadstäckning.

Sammantaget visade granskningen att regeringen inte hade tydliggjort målen för tjänsteexporten, vilket medförde att myndigheterna saknade en tydlig vägledning i arbetet med att bedriva en tjänsteexportverksamhet i linje med riksdagens intentioner. Regeringen hade inte heller tillräckliga underlag för att kunna ge riksdagen en rättvisande bild av den statliga tjänsteexporten.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att formulera mål för tjänsteexportverksamheten och begära återrapportering om bland annat tjänsteexportens omfattning, finansiering samt interna och externa effekter. Vidare borde regeringen se över ESV:s uppdrag och överväga att utöka detta avseende samråd om avgifter för tjänsteexporten samt avseende statistiksammanställning i syfte att få en mer rättvisande bild av tjänsteexportens omfattning och uppfyllande av riksdagens intentioner.

2.8.2 *Riksdagens behandling av regeringens skrivelse*

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i att det fanns problem med tjänsteexporten som måste lösas genom en förstärkt och tydligare styrning från regeringens sida.¹²² Finansutskottet välkomnade regeringens avsikt att fortsätta att utveckla styrningen av de statliga myndigheternas tjänsteexport i enlighet med inriktningen i den förvaltningspolitiska propositionen.¹²³

Finansutskottet föreslog att regeringens skrivelse skulle läggas till handlingarna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

¹²² Skr. 2011/12:52.

¹²³ Bet. 2011/12:FiU35.

2.8.3 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

Strax innan rapporten publicerades presenterade Socialdepartementet och Utrikesdepartementet en vägledning för Regeringskansliet i det fortsatta arbetet med att utforma styrningen av de statliga myndigheternas tjänsteexport.¹²⁴

I regleringsbrevet för 2012 fick ESV i uppdrag att ställa krav på särredovisning av intäkter av tjänsteexport i myndigheternas årsredovisningar. Uppdraget redovisades i en särskild rapport.¹²⁵ ESV kompletterade 2012 föreskrifterna till 7 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag med att myndigheter i not ska särredovisa avgiftsintäkter från tjänsteexport. Bestämmelsen gäller från 1 januari 2013.

ESV hade i sin rapport också övervägt hur begreppet tjänsteexport kunde avgränsas men lämnade inga förslag. För att kunna förtydliga begreppet ansåg ESV att det behövdes riktlinjer från regeringen om vilka internationella samarbeten som skulle följas upp genom kravet på särredovisning.

I juni 2013 gjorde Skatteverket ett ställningstagande om innebörden av begreppet tjänsteexport i 3 kap. 9 § inkomstskattelagen (1999:1229) efter tjänsteexportförordningens upphörande. Enligt Skatteverkets avsåg tjänsteexport export av tjänster inom en myndighets ansvarsområde. Verksamheten ska vara av tillfällig natur eller av mindre omfattning och bedrivs med full kostnadstäckning. Det finns dock inget krav på lönsamhet.

I samband med uppföljningen har Riksrevisionen skickat en enkät till de 29 myndigheter som ingick i granskningen. Enkäten besvarades av 21 myndigheter. Av dessa ansåg 18 att de bedrev tjänsteexport, och 17 myndigheter hade den inskriven i regleringsbrev eller instruktion. Full kostnadstäckning tillämpas av 13 myndigheter och timarvodena varierar starkt liksom åiterrapporteringen. Vanligast är åiterrapportering i årsredovisningen, men några myndigheter rapporterar också till respektive departement i särskild ordning. Den interna rapporteringen varierar starkt mellan myndigheterna såväl när det gäller förekomst som frekvens.

2.8.4 *Avslutande kommentar*

De statliga myndigheternas tjänsteexport är fortfarande en ojämnt bedriven verksamhet. Rapporteringen av tjänsteexporten varierar stort hos myndigheterna, vilket kan tolkas som ett tecken på myndighetsledningarnas olika engagemang i frågan. Även prissättningen varierar mellan och inom myndigheter.

¹²⁴ Socialdepartementet och Utrikesdepartementet, *Vägledning för regeringens styrning av statlig tjänsteexport*, Maj 2011.

¹²⁵ Ekonomistyrningsverket, *Särredovisning av tjänsteexport – ett regeringsuppdrag*, ESV 2012:29.

Regeringen har inte förtydligat målen med statliga myndigheters tjänsteexport, inte heller vad den omfattar. Åtterrapporeringen till regeringen, vid sidan av årsredovisningen, sker hos vissa myndigheter genom möten med ansvarigt departement. ESV har inte fått något utökat ansvar avseende tjänsteexporten efter uppdraget 2012.

2.9 It-stödet i rättskedjan (RiR 2011:25)

En viktig del i en väl fungerande och effektiv brottmålsprocess är att informationsförsörjningen inom och mellan myndigheterna i rättskedjan fungerar väl. Regeringen ställer ökade krav på rättsväsendets myndigheter att förbättra effektiviteten, minska balanserna och korta genomströmningstiderna i brottmålsprocessen. De senaste 15 åren har regeringen haft en uttalad målsättning att skapa en helt elektronisk och strukturerad informationsförsörjning för rättsväsendets myndigheter i rättskedjan. Rättsväsendets myndigheter har påbörjat ett omfattande arbete för att modernisera it-stödet i rättskedjan.

2.9.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade under 2010 och 2011 vilka åtgärder regeringen och myndigheterna hade vidtagit för att säkerställa att it-stödet bidrog 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 för utveckling av ett effektivt it-stöd i rättskedjan. De totala kostnaderna för myndigheternas it-verksamheter var betydande och hade ökat. Flera kritiska it-projekt på myndigheterna var försenade och fördröjade.

Granskningen visade vidare att myndigheternas registerförfattningar 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 avveckla 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 också 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. Regeringen borde ta fram en långsiktig plan för det fortsatta RIF-arbetet, samtidigt som den säkerställde informationsförsörjningen i rättskedjans huvudflöde och utredde behov av anpassning av registerförfattningar. Vidare rekommenderades regeringen att 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.

2.9.2 *Riksdagens behandling av regeringens skrivelse*

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten redovisade regeringen flera initiativ som redan hade genomförts för att förbättra rättsväsendets informationsförsörjning. Arbetet med planering och genomförande hade samordnats i en projektorganisation och regeringen avsåg att fatta beslut om utvecklingsarbetets fortsatta inriktning. Regeringen hade också tillsatt en utredning för att göra en översyn av registerlagstiftningen.¹²⁶

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 påbörjade åtgärder på myndighetsnivå.

Justitieutskottet utgick från att regeringen fortsatte arbetet med att förbättra it-stödet i rättskedjan. Utskottet föreslog att skrivelsen skulle läggas till handlingarna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.¹²⁷

2.9.3 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

I juni 2012 initierade regeringen en organisations- och arbetsprocessanalys av RIF-arbetet vid vissa myndigheter och beredde även ett förslag till ny lagstiftning för åklagarväsendets personuppgiftsbehandling. Vidare pågick en översyn av den rättsliga regleringen av domstolarnas behandling av personuppgifter.

RIF-myndigheterna fick redan 2011 i uppdrag att ta fram en plan för att anpassa verksamheten till införandet av ett strukturerat elektroniskt informationsflöde. Senast den 31 december 2012 skulle ett sådant vara infört. Myndigheterna skulle anpassa sin

¹²⁶ Skr. 2011/12:72.

¹²⁷ Bet. 2011/12:juU11.

planering och prioritering av it-baserad verksamhetsutveckling till RIF-gemensamma ställningstaganden.¹²⁸

Regeringen gav 2012 rättsväsendets myndigheter i uppdrag att fortsätta utveckla en digitalt sammanlänkad rättskedja i en andra etapp.¹²⁹ Uppdraget löper under flera år och ska leda till att fler arbetsprocesser och funktioner i brottmålsprocessen kan läggas till i kommande etapper. Det ska också leda till underlag för förbättrad statistik och verksamhetsuppföljning samt förbättrade förutsättningar för korrekta och aktuella personuppgifter. Vidare ska myndigheterna utveckla formerna för hur genomförandet samordnas samt anpassa sina verksamheter så att effektivitets- och kvalitetsnyttor fullt ut tas till vara.

Under åren 2011 och 2012 arbetade de granskade myndigheterna i rättskedjan med att genomföra översyner och förbättra den strategiska styrningen och kontrollen av it-verksamheten. Åklagarmyndigheten genomförde riskanalyser som låg till grund för bland annat utvecklingen och styrningen av it-verksamheten.¹³⁰ Domstolsverket inrättade en ny enhet för it-strategisk styrning och förändrade organisationen på it-avdelningen.¹³¹ Kriminalvården arbetade under 2012 med att åtgärda brister i statistik och uppföljningsunderlag.

I regleringsbrev för 2013 och 2014 fick RIF-myndigheterna i uppdrag att fortsätta arbetet med att samordna informationsförsörjningen i brottmålsprocessen. Vidare skulle RIF-myndigheterna under samma period bistå Regeringskansliet med beräkningar som möjliggjorde kostnads- och nyttokalkyler, och ta fram uppskattningar för effekthemtagning. Regeringen stärkte styrningen av myndigheterna genom förordningen (2014:1085) om rättsväsendets informationshantering. Förordningen reglerar hantering av information med hjälp av automatiserad behandling mellan myndigheter inom rättsväsendet i samband med brottsutredning eller brottmålsförfarande.

Under 2014 fortsatte RIF-arbetet med en inventering av myndigheternas behov av informationsutbyte. Myndigheterna utarbetade former för ett fördjupat samarbete. Under 2014 gick RIF-arbetet in i etapp två som väntas pågå till mitten av år 2018.¹³² Rikspolisstyrelsen genomförde på regeringens uppdrag förstudien *Tvångsmedel och beslagshantering* som regeringen beslutat om och som redovisades i januari 2015.¹³³

¹²⁸ RIF-myndigheternas regleringsbrev åren 2011 och 2012.

¹²⁹ Ju2012/6639/SI. Uppdrag att utveckla rättsväsendets informationsförsörjning, 2012-10-11.

¹³⁰ Åklagarmyndighetens årsredovisning 2012.

¹³¹ Sveriges Domstolars årsredovisning 2012.

¹³² Åklagarmyndighetens årsredovisning 2014.

¹³³ Polisens årsredovisning 2014.

Polisens arbete med att utveckla sitt it-stöd fortsatte under 2013. Vinsterna uppgavs vara påtagliga för den elektroniska ärendehantering genom minskad administration och kortare genomströmningstider i hela rättskedjan.¹³⁴ Under 2013 kom dock flera larmrapporter om brister i Polisens it-styrning.¹³⁵ Mot denna bakgrund fattade Rikspolisstyrelsen en rad organisatoriska beslut, bland annat om en interimistisk it-organisation. Denna skulle säkerställa att all it-utveckling som samgåendet till en polismyndighet krävde, genomfördes under 2014.¹³⁶ I september 2013 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att granska Rikspolisstyrelsens styrning av it-verksamheten.

Av Statskontorets rapport från december 2013 framgick att Rikspolisstyrelsen inte hade effektiviserat it-styrningen tillräckligt.¹³⁷ Statskontoret menade att Rikspolisstyrelsens it-strategi hade haft en begränsad betydelse för utvecklingen av it-verksamheten och att it-strategin hade varit för omfattande i förhållande till Rikspolisstyrelsens förmåga att leverera färdiga it-stöd. Sammantaget ansåg Statskontoret att Rikspolisstyrelsen var långt ifrån att nå de uppställda mål som enligt it-strategin skulle uppnås senast 2015. Statskontorets rapport överlämnades efter beredning inom Regeringskansliet till Genomförandekommittén som underlag i ombildningen av Polisen till en myndighet.¹³⁸

Inom ramen för Genomförandekommitténs arbete förbättrade Polisen styrningen och kontrollen av it-utvecklingen. It-avdelningen ansvarar nu för utveckling, drift och avveckling av it-stöd vilket har lett till bättre styrning och kontroll över it-utvecklingen.¹³⁹ I februari 2014 beslutade rikspolischefen att avveckla satsningen på it-stödet Pust och i stället vidareutveckla de befintliga systemen Rar och Durtvå.^{140 141}

Domstolsverket påbörjade 2014 ett projekt för att ta fram en modell för samverkan mellan verksamhetsutveckling och framtagande av it-stöd för verksamheten.¹⁴² Kriminalvården utvecklade samma år en ny styr- och uppföljningsmodell för att åtgärda brister i myndighetens interna styrning och kontroll.¹⁴³

Enligt budgetpropositionerna för 2015 och 2016 har det intensiva arbete som myndigheterna under senare år har genomfört inneburit att Sverige, internationellt sett, ligger i framkant när det gäller elektroniskt informationsutbyte mellan

¹³⁴ Polisens årsredovisning 2013.

¹³⁵ Utvärdering av ärendehanteringssystemet Siebel PUST, Rikspolisstyrelsen 2013-10-01. *Införandet av PUST – en uppföljning*, Rapport 2013:3, Rikspolisstyrelsen, mars 2013.

¹³⁶ Polisens årsredovisning 2013.

¹³⁷ Statskontoret 2013:23, *Styrningen av Polisens it-verksamhet*.

¹³⁸ E-post från Justitiedepartementet, 2016-01-29.

¹³⁹ E-post från Polismyndigheten, 2016-01-28.

¹⁴⁰ Rar – Rationell anmälningsrutin, Durtvå – Datoriserad utredningsrutin med tvångsmedel.

¹⁴¹ Polisens årsredovisning 2014.

¹⁴² Sveriges Domstolars årsredovisning 2014.

¹⁴³ Kriminalvårdens årsredovisning 2014.

myndigheter i brottmålshanteringen. Regeringen anser att arbetet med att digitalt sammanlänka rättskedjan är av stor betydelse och bör vara fortsatt prioriterat.¹⁴⁴

Utredningen för en allmän översyn av registerlagstiftningen lämnade över sitt betänkande i april 2015.¹⁴⁵ Betänkandet har remitterats. I december 2015 kom EU-kommissionen, Europaparlamentet och EU:s ministerråd överens om EU:s nya dataskyddsförordning. Förordningen ska antas under våren 2016 och börja gälla våren 2018. I överenskommelsen ingår även ett direktiv som reglerar hur personuppgifter får hanteras i den brottsbekämpande verksamheten. Direktivet ska införas i respektive lands nationella lagstiftning senast två år efter att det antagits formellt.

RIF-myndigheterna fick 2015 i uppdrag att fortsätta att samordna informationsförsörjningen i brottmålsprocessen och därigenom utveckla verksamheterna i rättsväsendet.¹⁴⁶

Enligt regleringsbrevet för 2015 skulle Polismyndigheten löpande underrätta regeringen om det fortsatta genomförandearbetet, bland annat vad gäller nödvändiga anpassningar av it-stödet och de integritetsskyddsaspekter som är kopplade till detta. Kriminalvården skulle enligt sitt regleringsbrev prioritera och säkerställa att det inom myndigheten finns en betryggande intern styrning och kontroll.

Enligt RIF-myndigheternas regleringsbrev för 2016 ska respektive myndighet redovisa hur den har anpassat sin verksamhet så att dokument kan utbytas digitalt och direkt mellan berörda myndigheters verksamhetsstöd. Av redovisningen ska framgå i vilken omfattning det har genomförts och på vilket sätt det har förbättrat kvaliteten och effektiviteten i verksamheten.¹⁴⁷

Polismyndigheten har under 2015 förbättrat informationsutbytet med Åklagarmyndigheten genom möjligheten att skicka dokument elektroniskt via it-stödet.¹⁴⁸ Polismyndigheten har löpande underrättat Regeringskansliet om utvecklingen av it-verksamheten genom ett flertal möten på tjänstemanna- och ministernivå.¹⁴⁹

Domstolsverket har fortsatt att utveckla förmågan att leda och styra processen från verksamhetsanalys till leverans av it-stöd. Vidare har Domstolsverket infört en kravsamordningsfunktion för att tydligare styra mot en behovsdriven utveckling, samt utvecklat en tydligare utvecklingsprocess som sträcker sig från verksamhetsanalys till

¹⁴⁴ Prop. 2014/15:1, prop. 2015/16:1.

¹⁴⁵ SOU 2015:39. *Myndighetsdatalag*.

¹⁴⁶ RIF-myndigheternas regleringsbrev 2015.

¹⁴⁷ RIF-myndigheternas regleringsbrev 2016.

¹⁴⁸ E-post från Polismyndigheten, 2016-01-28.

¹⁴⁹ E-post från Justitiedepartementet, 2016-01-29.

val av teknisk lösning och realisering av it-stöd. Domstolsverket har även påbörjat införandet av en arkitekturledningsfunktion som ska stödja utvecklingsprojekt med helhetssyn, metodstöd och kontinuitet inom områdena verksamhets- och it-arkitektur. Andra vidtagna åtgärder inom Domstolsverket är att ersätta konsulter med egen personal och modularisering av verksamhetssystemet Vera. Domstolsverkets chef för enheten för it-strategisk styrning är numera permanent medlem av myndighetens ledningsgrupp.¹⁵⁰

Kriminalvården har prioriterat en avveckling av gamla system som beräknas avslutas under 2016. För att underlätta ett strukturerat elektroniskt informationsflöde inom rättskedjan har Kriminalvården gjort anpassningar till Polismyndigheten och Domstolsverket för att möjliggöra effektiviseringar. Kriminalvården har börjat ersätta konsulter med egna anställda. För att få it-avdelningen att framstå som en attraktiv arbetsplats genomförs marknadsföringsinsatser vid universitet och på arbetsmarknadsmässor. En resursförsörjningsstrategi håller på att tas fram.

För att säkerställa styrning, kontroll och en för Kriminalvården gemensam prioritering av it-initiativ införs förvaltningsstyrningsmodellen PM3 samt en Kriminalvårdsgemensam nyttovärderingsmodell, inklusive effekthemtagning. Sedan 2014 finns en it-strategi som är kopplad till aktuella verksamhetsplaner. Strategin ska vara implementerad 2017.¹⁵¹

2.9.4 *Avslutande kommentar*

Det har vidtagits en rad åtgärder för förbättrad it-styrning efter Riksrevisionens granskning såväl på regeringsnivå som på myndighetsnivå. På myndighetsnivå har Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket uppnått vissa framgångar i it-styrningen genom vidtagna åtgärder. Polismyndigheten underrättar löpande Regeringskansliet om utvecklingen av it-verksamheten. Det framgår dock inte hur Polismyndigheten lyckas kombinera avveckling av gamla system, som innebär höga kostnader för drift och förvaltning, med nödvändig utveckling av nya it-stöd för att kunna svara mot de behov som finns.

Inom Kriminalvården pågår bland annat ett arbete för att säkerställa bättre intern styrning och kontroll av it-verksamheten, samt pågående avveckling av gamla system. Domstolsverket och Kriminalvården genomför åtgärder inom kompetensförsörjningen av it-verksamheten, men det är oklart hur det ser ut inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

¹⁵⁰ E-post från Domstolsverket, 2016-01-29.

¹⁵¹ E-post från Kriminalvården, 2016-01-29.

Flera av de granskade myndigheterna framhåller att Riksrevisionens granskning har varit en viktig utgångspunkt för analys, framtagande av åtgärdsplaner och prioritering av insatser. Många av de insatser som har gjorts skulle ändå ha genomförts, men Riksrevisionens rapport har gett ett stöd vid prioriteringen.¹⁵²

2.10 Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet (RiR 2011:27)

Brottslighet medför lidande och kostnader för enskilda människor, men även för samhället i stort. Brottslighet beror på en mängd faktorer i samhället. För att kunna förebygga att brott begås och att personer inte återfaller i brott behöver insatser göras inom flera politikområden. Huvudansvaret ligger dock på rättsväsendet. För att allmänheten ska känna förtroende för rättsväsendet ställs krav på att det fungerar väl och att ärendeflödet av brottmål mellan myndigheterna, den så kallade rättskedjan, är effektivt.

2.10.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade 2011 regeringens och myndigheternas styrning av rättsväsendet. Granskningen byggde bland annat på de åtta granskningsrapporter som publicerats inom strategin Rättsväsendets samlade effektivitet.¹⁵³

Granskningen visade att regeringen och myndigheterna inte hade lyckats effektivisera viktiga delar i rättsväsendet och rättskedjan vilket hade påverkat rättsväsendets möjligheter att uppnå målen om minskad brottslighet och ökad trygghet.

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 inte var tillräcklig. Kompetens och kunskapsstöd behövde också förbättras. Därutöver fanns brister i regeringens återrapportering till riksdagen.

Regeringen rekommenderades att göra en processanalys för rättsväsendet och utifrån den ta fram en strategisk och åtgärdsinriktad plan tillsammans med myndighetsledningarna. Gemensamma och sammanhängande mål för rättsväsendet borde formuleras och samverkan inom rättsväsendet stärkas.

Regeringen rekommenderades också att göra en analys av kompetensförsörjningen inom rättsväsendet och förbättra det samlade kunskapsstödet. Regeringen borde också

¹⁵² E-post från Kriminalvården, 2016-01-29 och e-post från Domstolsverket, 2016-01-29.

¹⁵³ Granskningen omfattade regeringen och Justitiedepartementet samt Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Domstolsverket och tingsrätterna, Kriminalvården samt Brottsförebyggande rådet (Brå) och Brottsoffermyndigheten.

överväga Brottsförebyggande rådets (Brå) roll som kunskapscentrum för rättsväsendet. Regeringen borde därutöver i sin rapportering till riksdagen ge en bättre helhetsbild av utvecklingen inom rättsväsendet.

Myndigheterna rekommenderades bland annat att utveckla uppföljningsbara mål och fungerande system för uppföljning, att fortsätta renodlingen av roller och uppgifter, däribland användningen av civila utredare inom Polisen, samt att utveckla ledningskompetensen.

2.10.2 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i att resultat och måloppfyllelse i rättsväsendet behövde förbättras.¹⁵⁴ Regeringen avsåg att noga följa myndigheternas arbete i detta hänseende och att löpande återkomma till riksdagen. Regeringen instämde i flera av Riksrevisionens rekommendationer, men hänvisade till redan pågående arbete. Vad gäller kunskapsstödet avsåg regeringen att återkomma till riksdagen vid behov.

Justitiekommittén ansåg att Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer borde kunna ge värdefulla bidrag till rättsväsendets effektiviseringsarbete.¹⁵⁵ Riksdagen lämnade ett tillkännagivande om fler civilanställda inom Polisen till regeringen med anledning av en följdmotion till skrivelsen.

2.10.3 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Utveckling av mål- och resultatuppföljning

Regeringen har utvecklat beskrivningen av de mål som gäller för rättsväsendet och kriminalpolitiken i budgetpropositioner och regleringsbrev. Resultatindikatorer för uppföljning har tagits fram, och de används från och med budgetpropositionen för 2014 för resultatanalysen av rättsväsendet.¹⁵⁶

I maj 2014 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att analysera effektiviteten i rättskedjan och hur rättskedjeperspektivet kan utvecklas och förstärkas.¹⁵⁷ I januari 2015 beslutade dock regeringen att utredningen skulle avslutas.

I regleringsbrevet för 2015 fick Polismyndigheten i uppdrag att utveckla den interna styrningen och uppföljningen för att säkerställa en resurseffektiv verksamhet av hög kvalitet, och som har tydligt medborgarfokus. Uppdraget ska redovisas senast den 15 september 2016. Samtidigt fick Brå i uppdrag att analysera resultatutvecklingen

¹⁵⁴ Skr. 2011/12:135.

¹⁵⁵ Bet. 2012/13:juU2.

¹⁵⁶ E-post från Justitiedepartementet, 2016-01-22.

¹⁵⁷ Dir. 2014:60.

avseende utredning och lagföring.¹⁵⁸ Brå ska senast i oktober 2016 redovisa en samlad bedömning av hur resultatutvecklingen kan tolkas.

Brå har utvecklat statistiken för att förbättra förutsättningarna för uppföljning och analys av verksamheterna i rättsväsendet och också inrättat en särskild analysfunktion. Under 2015 slutfördes arbetet med att göra statistiken över uppklarade brott mer relevant och tillförlitlig.¹⁵⁹

Flera av rättsväsendets myndigheter har utvecklat sin uppföljning efter Riksrevisionens granskning. Bland annat har Kriminalvården under 2014 infört ett nytt gemensamt systemstöd för uppföljning av ekonomi och verksamhet och Domstolsverket har gjort det möjligt att följa upp ungdomsmål bättre. Åklagarmyndigheten har inrättat en central funktion för att analysera återkommande centrala uppföljningsmått och göra fördjupade statistikgranskningar.¹⁶⁰

Förbättrat kunskapsstöd

Regeringen har utvecklat och förbättrat det samlade kunskapsstödet inom rättsväsendet. Framför allt har regeringen vidtagit åtgärder för att förstärka Brås roll som rättsväsendets kunskapscentrum. Det har skett genom betydande ekonomiska tillskott och en medveten styrning av myndighetens arbete.¹⁶¹

Av regleringsbrev för 2012–2015 framgår att Brå ska utveckla sitt bidrag till att rättsväsendets verksamheter bedrivs kunskapsbaserat. Brå ska i sin redovisning bedöma i vilken utsträckning myndigheten har tagit fram kunskapsunderlag och analyser på angelägna områden och vad den har gjort för att kunskapen ska kunna komma till användning i rättsväsendet. Brå ska också redovisa hur myndigheten fortsätter att utveckla kapaciteten att analysera myndigheternas verksamhetsresultat, flödet i rättskedjan och brottsutvecklingen. Brå ska även redovisa vilka analyser som har genomförts och vilka slutsatser som kan dras utifrån dem. Från 2014 ska Brå också redovisa omfattningen av det stöd myndigheten har bidragit med inom rättsväsendet. Enligt regleringsbrev för 2014 och 2015 ska Brå fortsätta att utveckla och återrapportera arbetet med att förmedla kunskap som produceras inom forsknings- och utvecklingsverksamheten till relevanta målgrupper.

Brå har under de senaste åren utvecklat sin verksamhet i enlighet med uppdragen i regleringsbrev. Detta har gjorts genom utveckling av statistiken och bättre förmåga att göra snabba analyser av statistik och andra källor. Brå har också förbättrat sin förmåga att ge stöd till utvecklingen av rättsväsendets myndigheter. Under 2015

¹⁵⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2015 för Brottsförebyggande rådet.

¹⁵⁹ E-post från Brå, 2016-01-08.

¹⁶⁰ E-post från Åklagarmyndigheten, 2016-02-03.

¹⁶¹ E-post från Justitiedepartementet, 2016-01-22.

publicerades tio kortanalyser, inriktade på brottslighet, verksamhet i polis- och åklagarledet och på den dömande verksamheten. Flera av analyserna omfattade flödet genom rättskedjan, i enlighet med regeringens ambition att Brås kunskapsproduktion ska avse hela rättskedjan.¹⁶²

Brå har även förbättrat sin förmåga att identifiera viktiga utvecklingsområden för rättsväsendet. Det medför bättre möjligheter för rättsväsendet att arbeta kunskapsbaserat.¹⁶³ Brå ger mer direkt stöd till externa aktörer, främst rättsväsendets myndigheter. Stödet ges främst av verksamheterna för forskning respektive utveckling av brottsförebyggande arbete. Brå har under senare år ökat antalet forskningsprojekt och analyser som belyser myndigheternas verksamheter, vilket har förbättrat förutsättningarna för att ge direkt stöd till målgrupperna.¹⁶⁴

Inom flera av rättsväsendets verksamhetsområden pågår arbete för att öka kunskaperna. Inom Kriminalvården utvecklas till exempel FoU-processen i syfte att förbättra användningen av forskningsresultat. Vidare ger Kriminalvårdens behandlingsprogramverksamhet kunskaper om verk samma metoder. Utvärderingar har medfört såväl införande som avveckling av sådana program under de senaste åren. Under 2013 och 2014 har flera olika ackrediterade behandlingsprogram bedrivits inom frivården och på anstalter.¹⁶⁵

Åtgärder avseende kompetensfrågor

För att förbättra regeringens analysförmåga inom det kriminalpolitiska området har Justitiedepartementet inrättat en analysfunktion med uppgift att göra analyser på statistisk grund. Funktionen analyserar bland annat flödet i rättskedjan och rättsväsendets övergripande verksamhetsresultat. Den gör också konsekvensanalyser inför kriminalpolitiska reformer och följer upp effekter av dessa. Justitiedepartementet har även utökat den budgetsamordnande funktionen och inom dess ram har den ekonomiska uppföljningen stärkts.¹⁶⁶

Riksrevisionen rekommenderade Polisen att öka användningen av civila utredare. Riksdagen lämnade också ett tillkännagivande till regeringen med samma innebörd. Regeringen har initierat flera utredningar i frågan.¹⁶⁷ Utifrån dessa har regeringen föreslagit att civilanställda utredare bör ges fler befogenheter.¹⁶⁸ Riksdagen godkände regeringens förslag och genom lagändringar i januari 2015 kan civilanställda vid

¹⁶² E-post från Justitiedepartementet, 2016-01-22. E-post från Brå, 2016-01-08.

¹⁶³ E-post från Justitiedepartementet, 2016-01-22.

¹⁶⁴ E-post från Brå, 2016-01-08.

¹⁶⁵ E-post från Kriminalvården, 2016-01-22. Kriminalvårdens årsredovisningar för 2013 och 2014.

¹⁶⁶ E-post från Justitiedepartementet, 2016-01-22.

¹⁶⁷ *Vem ska göra vad? Om fördelningen av arbetsuppgifter mellan polisens anställda*, Ds 2013:64. Regleringsbrev 2012 och 2013 för Rikspolisstyrelsen.

¹⁶⁸ Prop. 2013/14:232.

Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten hålla fler förhör och informera om förenklad delgivning.¹⁶⁹ Regeringen har också från och med augusti 2015 tagit bort kravet på polismanskompetens för förundersökningsledare i polisförordningen. Det innebär att civilanställda utredare kan förordnas som förundersökningsledare.¹⁷⁰

Både Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har arbetat för att öka andelen civila utredare och se till att deras kompetens utnyttjas.^{171 172} Åklagarmyndigheten har i flera projekt arbetat för att renodla åklagarrollen och tydliggöra avgränsningar mellan åklagare och stödpersonal.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att ta ställning i frågan om en reformerad polisutbildning. I mars 2015 uppdrog regeringen åt en särskild utredare att lämna förslag till hur den grundläggande utbildningen till polisman kan omformas till en högskoleutbildning. Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2016.¹⁷³ Polismyndigheten arbetar samtidigt löpande med att utveckla grundutbildningen. Enligt Polisens årsredovisning för 2014 ersätts interna polisprogram successivt med uppdragsutbildning vid högskolor och universitet.

Riksrevisionen rekommenderade rättsväsendets myndigheter att prioritera utvecklingen av ledningskompetensen. De flesta myndigheter har gjort insatser i detta hänseende.¹⁷⁴

Förbättrad samverkan i rättskedjan

I regleringsbrevet för 2015 gav regeringen ett gemensamt uppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om samverkan i utredning och lagföring.¹⁷⁵ Myndigheterna ska gemensamt analysera och bedöma resultatet för verksamheten *utredning och lagföring* samt gemensamt i mars 2016 redovisa de insatser de har vidtagit för att förbättra brottsutredningsverksamheten. Myndigheterna har bland annat gjort en gemensam granskning av kvaliteten i den brottsutredande verksamheten genom att gå igenom nedlagda ärenden och tagit fram en lista över generella åtgärder som kan öka kvaliteten i brottsutredningarna.¹⁷⁶

¹⁶⁹ Bet. 2014/15:JuU3.

¹⁷⁰ E-post från Justitiedepartementet, 2016-01-22. E-post från Polismyndigheten, 2016-02-12.

¹⁷¹ Polisens årsredovisning 2013, Ekobrottsmyndighetens årsredovisning för 2014, telefonintervju med EBM, 2016-01-19.

¹⁷² E-post från Åklagarmyndigheten, 2016-02-03.

¹⁷³ Dir. 2015:29.

¹⁷⁴ Polisens årsredovisningar för 2013 och 2014, Åklagarmyndighetens årsredovisning för 2014, Sveriges Domstolars årsredovisning för 2013, uppgifter från Domstolsverket 2016-01-22, e-post från Kriminalvården, 2016-01-22, Ekobrottsmyndighetens årsredovisningar för 2013 och 2014, telefonintervju med EBM, 2016-01-19. E-post från Polismyndigheten, 2016-02-12.

¹⁷⁵ Regleringsbrevet för 2015 för Polismyndigheten respektive Åklagarmyndigheten.

¹⁷⁶ E-post från Polismyndigheten, 2016-02-15.

Domstolsverket, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Kriminalvården har i regleringsbrev för åren 2013–2015 fått i uppdrag att med stöd av Brå samordna och utveckla prognos- och analysarbetet för att förbättra möjligheterna att bedöma den framtida verksamhetsvolymen. En gemensam årlig rapport ska lämnas i samband med budgetunderlaget. Rättsväsendets myndigheter har också i uppdrag att samordna informationsförsörjningen i brottmålsprocessen.¹⁷⁷

Regeringen gav 2012 myndigheterna i uppdrag att fortsätta att utveckla en digitalt sammanlänkad rättskedja i en andra etapp.¹⁷⁸ Uppdraget ska leda till att fler arbetsprocesser och funktioner i brottmålsprocessen kan läggas till i kommande etapper. Det ska också ge underlag för bättre statistik och verksamhetsuppföljning samt bättre förutsättningar för korrekta och aktuella personuppgifter. Vidare ska myndigheterna utveckla formerna för hur genomförandet samordnas samt anpassa sina verksamheter så att effektivitets- och kvalitetsnyttor tas till vara. I myndigheternas regleringsbrev för 2016 har regeringen begärt återrapportering gällande arbetet med att digitalt sammanlänka rättskedjan.

Regeringen har vidare stärkt sin styrning av myndigheterna genom förordningen (2014:1085) om rättsväsendet informationshantering. Förordningen innebär skyldighet för myndigheterna att hantera den överenskomna informationen digitalt mellan sig.¹⁷⁹

Regeringens återrapportering till riksdagen

Resultatredovisningen i budgetpropositionen har sedan 2013 kompletterats med regeringens samlade bedömning av rättsväsendets resultat. Regeringen bedömer de övergripande målen samt hur flödet i rättskedjan har utvecklats. I redovisningen har också förtydligats vilka indikatorer som används för att bedöma måluppfyllelsen inom olika områden.

2.10.4 Avslutande kommentar

Riksrevisionens granskningsrapport om styrningen av rättsväsendet fick inte omedelbart gehör hos regeringen och riksdagen. Riksrevisionens rekommendation om ökad civil kompetens inom Polisen togs dock omhand och efter att frågan har utretts har civilanställda inom Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten fått fler befogenheter. Successivt har flera av Riksrevisionens rekommendationer tillgodosetts både av regeringen och myndigheterna. När det gäller Brås roll som kunskapscentrum i rättsväsendet har regeringen förtydligat målen och gett en rad uppdrag. Brå har också arbetat aktivt för att utveckla stödet till rättsväsendets myndigheter.

¹⁷⁷ Se regleringsbrev för de berörda myndigheterna för 2013–2015.

¹⁷⁸ Ju2012/6639/SI.

¹⁷⁹ E-post från Justitiedepartementet, 2016-01-22.

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

Miljökrav i offentlig upphandling är ett av statens styrmedel för att minska belastningen på miljö och klimat. Staten, landstingen och kommunerna upphandlar varje år varor och tjänster samt byggtreprenader till ett uppskattat värde av 480–580 miljarder kronor. Genom att den offentliga sektorn ställer relevanta och väldefinierade miljökrav på varor och tjänster som handlas upp, antas negativ miljöpåverkan kunna undvikas och marknaden för miljövänliga produkter utvecklas.

2.11.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade 2011 om regeringen och övriga berörda aktörer hade använt styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling effektivt, så att det bidrar till Sveriges etappmål 2020 för det nationella miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Granskningen avsåg i huvudsak regeringens styrning och uppföljning av regeringens handlingsplan för ökade miljökrav vid offentlig upphandling samt förordningen (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor.

Granskningen visade att inriktningsmålen i regeringens handlingsplan avsåg processerna för att nå etappmålet för 2020 snarare än själva målet. Regeringens uppföljning av inriktningsmålen gav därmed inte underlag för att bedöma vilka produktgrupper som upphandlats eller hur många upphandlingar som resulterat i köp av miljöanpassade produkter. Uppföljningen gav inte heller underlag för att bedöma klimatpåverkan eller påverkan på andra miljömål.

Granskningen visade vidare att uppdragen i handlingsplanen behövde uppdateras. Handlingsplanen gällde för åren 2007–2009 och det var vid tiden för granskningen otydligt vilka uppdrag som fortfarande gällde för Naturvårdsverket, Miljöstyrningsrådet och Konkurrensverket.

Både Miljöstyrningsrådet och Konkurrensverket hade vid tiden för granskningen i uppgift att informera om miljökrav i offentlig upphandling till upphandlare och beslutsfattare. Granskningen visade dock att den information som lämnades inte alltid var samstämmig.

Det saknades också ett tydligt samordningsansvar för området. Flera departement, myndigheter och Miljöstyrningsrådet hade vid tiden för granskningen uppgifter avseende miljökrav i offentlig upphandling. Området var dessutom i utveckling både nationellt och inom EU, med nya tillkommande mål och uppgifter.

Granskningen visade också att återrapporteringen och uppföljningen av förordningen (2009:1) var otillräcklig. Ett syfte med förordningen var att öka andelen miljöbilar när staten köper och leasar personbilar. Andelen köpta och leasade miljöbilar mellan åren

2006 och 2010 visade dock inte någon tydlig trend, trots att kraven på hur stor andel av bilarna som ska vara miljöbilar hade skärpts under dessa år.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att knyta handlingsplanen tydligt till klimatmålet och andra prioriterade miljökvalitetsmål, så att det klart framgick att syftet med styrmedlet var att minska negativ miljöpåverkan. Regeringen borde också uppdatera uppdragen i handlingsplanen för att göra det tydligt vilka uppdrag som gällde för Miljöstyrningsrådet och övriga berörda aktörer.

Vidare borde regeringen peka ut en samordnande aktör för arbetet med miljökrav i offentlig upphandling för att styra mot gemensamma mål och säkerställa att informationen till upphandlare var samstämmig.

Mot bakgrund av att granskningen visade att minskad miljöpåverkan går att uppnå till låga kostnader genom att peka ut produktgrupper med betydande negativ miljöpåverkan och stora upphandlingsvolym, rekommenderades regeringen att utreda möjligheten att utse fler prioriterade produktområden i förordningar. Regeringen borde också genomföra den tidigare aviserade översynen av förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning.

2.11.2 *Riksdagens behandling av regeringens skrivelse*

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i huvudsak i Riksrevisionens slutsats att styrningen behövde stärkas för att öka effektiviteten i arbetet med miljökrav i offentlig upphandling.¹⁸⁰ Det berörda området var dock föremål för ett flertal utredningar och initiativ, och regeringen ville därför invänta resultaten av dessa. Bland annat hänvisade regeringen till två utredningar, Upphandlingsstödsutredningen och Upphandlingsutredningen. Utredningarna berörde flertalet av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Regeringen refererade också till EU:s pågående översyn av upphandlingslagstiftningen.

Finansutskottet välkomnade att regeringen avsåg att bland annat se över sin handlingsplan för ökade miljökrav vid offentlig upphandling. Utskottet instämde i regeringens bedömning att det inför det vidare arbetet med styrmedlet var viktigt att beakta ändringar i upphandlingslagstiftningen på EU-nivå och att invänta betänkanden från de utredningar som pågick inom upphandlingsområdet. Utskottet föreslog att regeringens skrivelse skulle läggas till handlingarna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

¹⁸⁰ Skr. 2011/12:134.

2.11.3 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Upphandlingsstödsutredningen presenterade sitt betänkande i april 2012.¹⁸¹ Utredningen refererade i flera fall till Riksrevisionens granskning i betänkandet. Till följd av utredningens förslag inrättades ett samlat upphandlingsstöd vid Konkurrensverket under första hälften av 2014 som omfattade både Miljöstyrningsrådets och Kammarkollegiets upphandlingsstöd.

I budgetpropositionen för 2015 föreslog dock regeringen att upphandlingsstödet borde samlas i en ny myndighet. Förslaget innebar att samtliga uppgifter inom upphandling som rörde stöd, vägledning och information, inklusive bland annat miljökrav, den 1 september 2015 fördes över från Konkurrensverket till den nya myndigheten Upphandlingsmyndigheten. Upphandlingsmyndigheten ska bland annat verka för miljömässigt hållbar upphandling och samverka med Naturvårdsverket för att utveckla upphandlingen. Myndigheten ska också verka för att de miljö kvalitetsmål som riksdagen har beslutat om nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Upphandlingsutredningen, som överlämnade sitt slutbetänkande i mars 2013, lyfte fram Riksrevisionens förslag om att utse flera prioriterade produktområden i förordning som en möjlig väg framåt, dock utan att presentera konkreta förslag.¹⁸² År 2014 beslutade dock regeringen om förordningen (2014:80) om myndigheternas inköp av energieffektiva varor, tjänster och byggnader. Förordningen är ett led i genomförandet av EU:s energieffektiviseringsdirektiv och innehåller bestämmelser om olika varugrupper och tjänster kopplade till energieffektivisering.¹⁸³

Upphandlingsutredningen ansåg, i likhet med Riksrevisionen, att det fanns brister i samordningen inom området. Flera departement hade ansvar för olika upphandlingsrelaterade frågor och hade i sin tur fördelat uppgifter och resurser på sina respektive myndigheter. Utredningen menade vidare att det var en brist att information och vägledning varit fördelade på flera aktörer och att Upphandlingsstödsutredningens förslag om ett samlat stöd hos en aktör var ett steg i rätt riktning.

Regeringen har inte genomfört någon översyn av förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning. Regeringen arbetar dock med att ta fram en nationell strategi för den offentliga upphandlingen som bland annat syftar till att miljöhänsyn på ett bättre sätt beaktas vid statliga inköp. I samband med strategin kan förordningen komma att bli föremål för översyn.¹⁸⁴

¹⁸¹ SOU 2012:32. *Upphandlingsstödet framtid*.

¹⁸² SOU 2013:12. *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*.

¹⁸³ 2012/27/EU.

¹⁸⁴ E-post från Finansdepartementet, 2016-02-08.

Lagstiftningen om offentlig upphandling styrs till stora del av EU:s lagstiftning. De senare åren har lagstiftningen varit föremål för översyn och förändringar. EU-parlamentet och rådet antog 2014 nya direktiv. Ett av målen med de nya direktiven är att ge upphandlande myndigheter bättre möjligheter att använda upphandling till stöd för gemensamma samhällsliga mål, såsom skyddet av miljön och kampen mot klimatförändringar.¹⁸⁵ Direktiven innehåller bland annat bestämmelser om att utvärdering av anbud kan grundas på en analys av produktens, tjänstens eller byggtreprenadens livscykelkostnad. I direktiven ges även upphandlande myndigheter möjlighet att direkt kräva ett särskilt märke som bevis för att produkten motsvarar de egenskaper som krävs. Det gör det möjligt för upphandlande myndigheter att på ett enklare sätt ställa miljömässiga krav. För närvarande pågår arbete inom Regeringskansliet med att ta fram en proposition.¹⁸⁶

2.11.4 *Avslutande kommentar*

Sedan Riksrevisionen genomförde granskningen av miljökrav i offentlig upphandling 2011 har området miljöanpassad offentlig upphandling varit föremål för omfattande förändringar både när det gäller organisation och lagstiftning. Eftersom organisationen har förändrats har också en del av granskningens förslag blivit obsoleta. Den ändrade organisationen har dock också lett till att några förslag har blivit åtgärdade, det finns till exempel nu bättre förutsättningar för ett mera samstämmigt upphandlingsstöd. Flera av granskningens rekommendationer har behandlats i utredningar inom området och bidragit till de organisatoriska förändringar som har genomförts.

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

Frågan om regelförenkling för att underlätta för företagen har varit aktuell under lång tid. Under mandatperioden 2006–2010 gjorde den dåvarande regeringen en särskild satsning på att ytterligare förenkla regelverken för företag. Regeringens övergripande mål för regelförenklingsarbetet under perioden har varit att åstadkomma en märkbar positiv förändring i företagets vardag.

2.12.1 *Riksrevisionens granskning*

Riksrevisionen granskade 2011 och 2012 regeringens regelförenklingsarbete åren 2006–2010. Granskningen visade att regeringen inte hade nått det övergripande målet med arbetet. Få företag upplevde att regelverken hade blivit enklare.

¹⁸⁵ Lagrådsremiss, *Nytt regelverk om upphandling*. Regeringen, 2015-06-04.

¹⁸⁶ E-post från Finansdepartementet, 2016-02-08.

Regeringens delmål att minska företagens administrativa kostnader med 25 procent hade heller inte uppnåtts.

Granskningen visade att regelförenklingsarbetet i alltför stor utsträckning hade fokuserat på företagens administrativa kostnader. Det innebar risk för att arbetet riktades mot fel områden eftersom de administrativa kostnaderna endast utgör en begränsad del av de direkta kostnader som regler medför för företag. Enligt Riksrevisionen var det därför inte tillräckligt att endast mäta de administrativa kostnaderna som regler medför för att bedöma den övergripande måloppfyllelsen på regelförenklingsområdet.

Arbetsprocessen i regelförenklingsarbetet hade inte heller utformats på ett strategiskt riktigt sätt, och arbetets tyngdpunkt hade legat långt ut i regelgivningskedjan. En stor del av regelbördan fanns i lagar och förordningar, snarare än i de föreskrifter som myndigheter kan besluta om. Riksrevisionens bedömning var också att arbetet skulle ha tjänat på en tydligare styrning med till exempel prioriterade regelområden och riktade uppdrag till myndigheter. Även målkonflikter hade försvårat större regelförenklingar.

Granskningen visade också att det fanns en tydlig målkonflikt mellan en förbättrad konkurrenssituation och minskade direkta kostnader för företagen. Analysen av de konsekvensutredningar som legat till grund för de nya reglerna visade att målkonfliktens olika aspekter inte hade fått en fullständig belysning. Konsekvensutredningarna hade också i övrigt stora brister när det gällde att redovisa förslagets effekter för företagen. Granskningen visade att det fanns brister även i den systematiska uppföljningen av regler.

Inrättandet av Regelrådet var en av regeringens viktigaste insatser för att höja kvaliteten i nya och ändrade regler. Granskningen visade emellertid att Regelrådets mandat var för begränsat. Regelrådets uppföljningar indikerade att regelgivarna blivit bättre på att redogöra för konsekvenserna för företagens administrativa kostnader. Andelen bristfälliga konsekvensutredningar hade dock inte minskat. Mot bakgrund av att många av företagens kostnader inte är av administrativ karaktär ansåg Riksrevisionen att det fanns skäl att överväga om inte rådets yttranden borde omfatta förslagets samlade effekter för företag, det vill säga en större del av innehållet i konsekvensutredningen.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utveckla och införa delmål och indikatorer för att följa upp regelförenklingsarbetet mot det övergripande målet samt att prioritera tunga regelområden och fokusera mer på regelbördan i lagar och förordningar. Vidare rekommenderades regeringen att skärpa tillämpningen av konsekvensförordningen och motsvarande regler så att konsekvensutredningarna dels uppfyller kraven på att redovisa förslagets effekter för företagen, dels att uppföljningen av befintligt regelverk stärks. Regeringen rekommenderades också att överväga att bredda Regelrådets mandat så att rådet i sina yttranden beaktade samtliga

konsekvenser av regelgivning för företag, inte enbart företagens administrativa kostnader.

2.12.2 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen delvis i Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser. Regeringen redogjorde även för pågående och framtida arbete inom regelförenklingsområdet. Några ytterligare åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning avsåg regeringen inte att vidta.¹⁸⁷

Näringsutskottet uttalade sitt stöd för regeringens fortsatta inriktning på regelförenklingsarbetet och föreslog att riksdagen skulle lägga regeringens skrivelse till handlingarna.¹⁸⁸ Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

2.12.3 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Riksrevisionens granskning avsåg regeringens regelförenklingsarbete under perioden 2006–2010. Hösten 2011 presenterade regeringen fem områden för den fortsatta inriktningen på regelförenklingsarbetet för perioden 2011–2014. Med samma övergripande målsättning som tidigare år om att skapa en märkbar positiv förändring i företagets vardag skulle förenklingsarbetet inriktas mot sänkta kostnader, minskat och förenklat uppgiftslämnande, förenklade myndighetskontakter på regional och lokal nivå, förenklingsförslag från näringslivet och bättre konsekvensutredningar. I budgetpropositionen för 2016 uppgav regeringen att förenklingsarbetet under perioden 2015–2018 skulle inriktas mot områdena *Bättre service* och *Mer ändamålsenliga regler*.¹⁸⁹ De mål som har gällt efter den granskade perioden 2006–2010 har således inte enbart avsett regelförenklning. För perioden 2015–2018 finns två underliggande mål inom regelförenklingsområdet:

- Andelen små och medelstora företag som upplever regler som ett tillväxthinder ska fortsätta att minska till år 2020 jämfört med 2006. Uppföljning sker vart tredje år genom en enkätundersökning till företag.
- Företagens administrativa kostnader ska vara lägre 2020 än 2012. Mätmetoden har ändrats jämfört med den som användes under perioden 2006–2010. I dag följs kostnadsutvecklingen utifrån Tillväxtverkets sammanställning av de beräkningar som finns i konsekvensutredningar som remitteras till Regelrådet.

När det gäller rekommendationen om delmål och indikatorer har regeringen således infört ett mål om företagets upplevelse om regler som tillväxthinder.¹⁹⁰ Däremot har

¹⁸⁷ Skr. 2012/13:5.

¹⁸⁸ Bet. 2012/13:NU8.

¹⁸⁹ Prop. 2015/16:1.

¹⁹⁰ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 24.

regeringen inte breddat mätningen av de kostnader som regler medför. Mätningen av de administrativa kostnaderna har i stället gjorts mer förenklad då endast de i konsekvensutredningar beräknade kostnaderna beaktas.

Angående rekommendationen att prioritera tunga regelområden och fokusera mer på regelbördan i lagar och förordningar bedömde regeringen i sin skrivelse till riksdagen att förenklingsarbetet utformats på ett strategiskt riktigt sätt med bland annat likalydande öppna uppdrag till departement och myndigheter.¹⁹¹ Enligt regeringen skulle den smalare ansats som Riksrevisionen rekommenderade sannolikt ha gett tydligare resultat, men att den till skillnad från regeringens bredare ansats, inte skulle ha skapat en medvetenhet hos regelgivarna om vikten av enkla och ändamålsenliga regler och om att regler blir en kostnad hos företagen. Regeringen konstaterade också att de förändringar som har gett störst kostnadsminskning skett just inom departementens ansvarsområden, genom bland annat lagändringar.

I sin skrivelse till riksdagen instämde regeringen i rekommendationen om att konsekvensutredningarna ska uppfylla kravet att redovisa förslagets effekter för företagen. Enligt regeringens bedömning saknades emellertid stöd och hjälpmedel för att uppskatta och kvantifiera andra kostnader än de administrativa i en konsekvensutredning. Regeringen beslutade därför om ett antal uppdrag för att förbättra kvaliteten och beskrivningen av samtliga kostnader i konsekvensutredningarna. Bland annat fick Tillväxtverket 2012 i uppdrag att ta fram konkreta stöd för att beräkna andra kostnader än de administrativa.¹⁹² Från och med 2015 har Tillväxtverket ansvar för att stödja handläggare i hela regelgivningskedjan i arbetet med utredningarna. Myndigheten har i uppdrag att arbeta med metodutveckling, rådgivning och utbildning kring konsekvensutredningar. Tillväxtverket erbjuder också ett individuellt stöd till handläggare på myndigheter och departement samt till kommittéer i konsekvensutredningsarbetet.¹⁹³

Regeringen delade också Riksrevisionens uppfattning om vikten av att regelverk följs upp och utvärderas, och regeringen hade för avsikt att se över möjligheterna att förstärka rutinerna avseende uppföljning och utvärdering av regler.¹⁹⁴ Tillväxtverket publicerade i januari 2016 en vägledning för uppföljning, vilken syftar till att ge metodstöd i arbetet. Av vägledningen framgår bland annat att det är viktigt att myndigheter tar fram rutiner för hur de ska arbeta med uppföljning av sina regler.¹⁹⁵

¹⁹¹ Skr. 2012/13:5.

¹⁹² Skr. 2012/13:5.

¹⁹³ Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket och telefonsamtal med företrädare för Näringsdepartementet 2016-01-27.

¹⁹⁴ Skr. 2012/13:5.

¹⁹⁵ Tillväxtverkets webbplats, 2016-02-11.

Regeringen rekommenderades även att bredda Regelrådets mandat så att rådet i sina yttranden beaktade samtliga konsekvenser av regelgivning för företag, inte enbart företagens administrativa kostnader. Vid tiden för granskningsrapporten gjorde Regelrådet två ställningstaganden i sina yttranden, såväl till författningsförslaget som till konsekvensutredningen. Från och med 2015 utformas Regelrådets yttranden på ett nytt sätt.¹⁹⁶ Utformningen följer slutsatserna i den utvärdering av Regelrådet som Statskontoret genomförde 2012 på uppdrag av regeringen.¹⁹⁷ Rådet tar numera inte ställning till författningsförslaget utan lämnar enbart ett yttrande över konsekvensutredningen. Förändringen har inneburit att företagens administrativa kostnader inte längre står i fokus. I förhållande till Riksrevisionens rekommendation har Regelrådets mandat begränsats snarare än breddats, samtidigt som rådet gör en bredare bedömning av konsekvensutredningen.

2.12.4 *Avslutande kommentar*

Det är svårt att utläsa någon direkt effekt och genomslag av granskningen. Det beror bland annat på att granskningen avsåg en satsning under en tidsbegränsad period och att regelförenklingsarbetet därefter fick delvis en annan inriktning. Vidare lämnade regeringen under den granskade perioden en årlig samlad redovisning av förenklingsarbetet till riksdagen. Det var utifrån det arbetet som olika uppdrag lämnades till myndigheterna. Någon särskild sådan uppföljning lämnas inte i dag. Det går därför inte att på ett samlat sätt bedöma granskningens effekt på regeringens arbete med och prioritering av regelförenkling.

2.13 **Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen? (RiR 2012:7)**

Transportsektorns utsläpp av växthusgaser är omfattande och ökande. Under perioden 2010–2021 investeras omkring 480 miljarder kronor i ny och befintlig infrastruktur, varav 417 miljarder kronor är statliga medel. I riksdagens transportpolitiska mål ingår miljö kvalitetsmålen (inklusive klimatmålen) som jämbördiga mål vid sidan om målet om ökad tillgänglighet. Det ligger i linje med regeringens bedömning att utvecklingen av transportinfrastrukturen ska vara förenlig med uppsatta klimat- och miljö kvalitetsmål.

2.13.1 *Riksrevisionens granskning*

Riksrevisionen granskade under 2011 och 2012 styrningen av infrastrukturplaneringen mot de transportpolitiska målen och klimatmålen för planeringsperioden 2010-2021 samt om regeringens rapportering av infrastrukturplaneringen till riksdagen var

¹⁹⁶ Förordning (2014:1087).

¹⁹⁷ *Vad gör Regelrådet?* Statskontoret, 2012:27. Regeringsbeslut N2012/1797/ENT.

rättvisande. Riksrevisionen granskade också om Trafikverket i sina samhällsekonomiska kalkyler hade beaktat riksdagens långsiktiga klimatmål.

Granskningen visade att regeringens rapportering till riksdagen inte var tillräckligt tydlig. Regeringen hade inte tydliggjort sambandet mellan lönsamhet, trafikökningar och ökade koldioxidutsläpp. Lönsamheten för många investeringsobjekt byggde på mycket osäkra antaganden om trafikvolym och trafikökningar, som med tillgänglig kunskap och teknik var svåra att förena med klimatmålen. Därmed blev rapporteringen till riksdagen inte transparent, konsistent eller rättvisande utifrån klimatmålen.

Regeringen fastställer en 12-årig plan för transportinfrastruktur vart fjärde år. Planen är styrande för åtgärder inom infrastruktur för de fyra trafikslagen. Granskningen visade att koldioxidutsläppen hade underskattats i regeringens plan. Det var också osäkert om planen sammantaget skulle leda till minskade koldioxidutsläpp och därmed bidra till klimatmålen. Granskningen visade också att regeringen låst fördelningen mellan vägar och järnvägar i planeringen, vilket begränsade möjligheterna för Trafikverket att i sina samhällsekonomiska kalkyler påverka fördelningen mellan trafikslagen.

Granskningen visade vidare att Trafikverket i planeringsunderlagen för begränsad klimatpåverkan angav att en fortsatt ökning av trafikvolym på väg var svår att förena med klimatmålen men att infrastrukturplanen trots detta byggde på antaganden om fortsatta trafikökningar.

Regeringen rekommenderades att tydliggöra sambandet mellan lönsamhet, trafikökningar och ökade koldioxidutsläpp i sin rapportering av infrastrukturplanen till riksdagen. Regeringen borde också fastställa en ungefärlig bana för hur koldioxidutsläppen skulle minska för att säkerställa att Trafikverket samordnade rapporteringen av koldioxidutsläpp med infrastrukturplaneringen. Regeringen borde vidare på ett tydligt sätt redovisa för riksdagen hur regeringen fördelat planeringsramen mellan trafikslagen i den långsiktiga infrastrukturplanen.

Trafikverket rekommenderades att samordna sitt planeringsunderlag för begränsad klimatpåverkan med infrastrukturplaneringen, så att regeringen, och därmed även riksdagen, kunde få en rättvisande och konsistent bild som grund för infrastrukturbeslut.

2.13.2 *Riksdagens behandling av regeringens skrivelse*

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten uppgav regeringen att den hade vidtagit en rad åtgärder för att öka förutsättningarna för bättre åtgärdsplanering.¹⁹⁸ Exempel på åtgärder var färdplanen för att nå visionen om att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser 2050, uppdraget till en särskild

¹⁹⁸ Regeringens skrivelse 2012/13:3.

utredare att analysera åtgärder för att nå en fossiloberoende fordonsflotta, styrmedel för att uppnå högre försäljning av miljöbilar och inblandning av biodrivmedel i bensin och dieselolja samt utredningar för att minska transportsektorns utsläpp och fossilberoende.

Trafikutskottet ansåg att Riksrevisionen i sin rapport hade lyft fram väsentliga frågor och att det var viktigt att statens arbete med att nå klimatmålen ständigt står i fokus.¹⁹⁹ Utskottet noterade att regeringen hade vidtagit en mängd åtgärder för att uppnå miljö kvalitetsmålen. Trafikutskottet föreslog att regeringens skrivelse skulle läggas till handlingarna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

2.13.3 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen tillsatte, efter att Riksrevisionen hade publicerat sin granskning, i juli 2012 utredningen *Fossiloberoende fordonsflotta*.²⁰⁰ Utredningen lämnade sitt slutbetänkande i december 2013.²⁰¹ Riksrevisionens granskningsrapport hade utgjort underlag i arbetet. Utredningen definierade begreppet fossiloberoende fordonsflotta och lämnade förslag på en utsläppsbanda för att nå det långsiktiga klimatmålet till 2050, vilket Riksrevisionen hade efterfrågat i sin granskningsrapport. Riksdagen och regeringen har dock inte fattat några beslut om nya mål, och regeringen har inte beslutat om en ny definition av en fossiloberoende fordonsflotta eller om en utsläppsbanda.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag tagit fram *Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050* (december 2012).²⁰² I rapporten analyserades hur Sverige ska kunna nå målet att inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser år 2050. Trafikverket lämnade en underlagsrapport med ett klimatscenario för transportsektorn till 2050. Trafikverkets bedömning i scenariot är att teknikutveckling av fordon och drivmedel är viktiga för att nå målet till 2050, men att det också krävs ett mer transportsnålt samhälle med minskad biltrafik.²⁰³

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

¹⁹⁹ Bet. 2012/13:TU2.

²⁰⁰ Dir. 2012:78.

²⁰¹ SOU 2013:84. *Fossilfrihet på väg*.

²⁰² Naturvårdsverket 2012, rapport 6537.

²⁰³ Trafikverket 2012:224, *Delrapport Transporter – underlag till färdplan 2050*.

I juni 2013 presenterade Trafikverket sitt förslag till plan för transportsystemet 2014–2025 med utblick mot 2050.²⁰⁴ I rapporten redovisade Trafikverket ett klimatscenario som visade hur klimatmålen kan nås. Rapporten innehöll även förslag till åtgärder. I december 2012 beslutade riksdagen om infrastrukturpropositionen.²⁰⁵ Slutsatserna i Riksrevisionens rapporter om transportinfrastrukturen ingick i underlagen till propositionen.

Regeringen hade inför infrastrukturpropositionen tagit fram en ny planeringsprocess för transportinfrastruktur, som antogs av riksdagen i juni 2012.²⁰⁶ Trafikanalys fick i uppdrag av regeringen att med utgångspunkt i Trafikverkets förslag till plan för transportsystemet 2014–2025 med utblick mot 2050 bedöma den nya planeringsprocessen. Trafikanalys konstaterade i sin rapportering att processen hade lett till att Trafikverket hade utvecklat och systematiserat beslutsunderlagen samt att den överlag var tydlig.²⁰⁷

I december 2014 lämnade regeringen ett tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen med uppdrag att föreslå ett klimatpolitiskt ramverk. Miljömålsberedningen övertog därmed det uppdrag som tidigare lämnats till utredningen *Klimatfärdplan 2050*. Uppdraget skulle redovisas senast den 15 februari 2016.²⁰⁸ I ett delbetänkande som presenterades den 9 mars 2016 lämnade Miljömålsberedningen ett samlat förslag till ett klimatpolitiskt ramverk.²⁰⁹ Ramverket består av ett långsiktigt mål för 2045 och en målbana med etapper för utsläppsminskningar på vägen. Beredningen ska senast den 1 juni 2016 lämna ytterligare ett betänkande, med förslag till en strategi med styrmedel och åtgärder för en samlad och långsiktig klimatpolitik.

I maj 2015 fick Trafikverket i uppdrag av Näringsdepartementet att ta fram inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018–2029.²¹⁰ Av direktiven framgår tydligare än tidigare att transportinfrastrukturplaneringen ska bidra till klimatmålen. Trafikverket ska enligt direktiven beakta att regeringen har aviserat att ett klimatpolitiskt ramverk ska införas med en målbana för utsläppsutvecklingen till 2050.

Enligt uppdraget skulle Trafikverket redovisa tre prognoser varav en skulle innehålla förslag på styrmedel, utöver beslutad politik och aviserade styrmedel och åtgärder, samt

²⁰⁴ Trafikverket 2012:100, *Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050*.

²⁰⁵ Bet. 2012/13:25.

²⁰⁶ Prop. 2011/12:118, *Planeringssystem för transportinfrastruktur*, bet. 2011/12:TU13.

²⁰⁷ *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025*. Trafikanalys, rapport 2013:11.

²⁰⁸ Kommittédirektiv 2014:165, *Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04) – förslag till klimatpolitiskt ramverk (M 2014:03)*.

²⁰⁹ SOU 2016:21. *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*.

²¹⁰ N2015/4305/TIF.

åtgärder som kostnadseffektivt kunde minska utsläppen av växthusgaser från transportsystemet. Trafikverket skulle vidare beskriva hur dagens transportsystem kunde bidra till att målet om begränsad klimatpåverkan och övriga miljökvalitetsmål nås.

Trafikverket redovisade uppdraget den 1 december 2015.²¹¹ Trafikverket bedömde gällande klimatmålen bland annat att styrmedel krävs för att driva på utvecklingen mot energieffektivare fordon och logistik samt övergång till förnybar energi samt att stora infrastrukturinvesteringar inte löser klimatproblemet.

I en presentation för Miljömålsberedningen bedömde dock Trafikverket att det krävs infrastrukturåtgärder, utöver tekniska åtgärder, för att nå de långsiktiga klimatmålen inom transportsektorn. Detta konstaterades också i Riksrevisionens rapport, i färdplanen till 2050 och i Trafikverkets underlag till den förra infrastrukturpropositionen.^{212 213 214} Enligt färdplanen till 2050 (Naturvårdsverket och Trafikverket) går det att nå en fossiloberoende fordonsflotta till 2030 och nollutsläpp av växthusgaser före 2050 endast genom en kombination av tekniska åtgärder och ett mer transportsnålt samhälle. Det kräver investeringar i kollektivtrafik och för gång och cykling, kraftigt ökat underhåll av järnvägen samt trafiksäkerhetsåtgärder för oskyddade trafikanter. Samtidigt menade Trafikverket i presentationen att behoven för kapacitetshöjande åtgärder inom vägtrafiken minskar.²¹⁵

I mars 2016 publicerade Trafikverket en rapport där verket bedömer att det krävs infrastrukturåtgärder utöver teknisk utveckling för att nå de långsiktiga klimatmålen.²¹⁶

2.13.4 Avslutande kommentar

Riksrevisionen granskade infrastrukturplaneringen för planeringsperioden 2010–2021. Därefter har regeringen fastställt en ny plan för perioden 2014–2025. Nästa planeringsperiod är 2018–2029 och en ny infrastrukturproposition ska presenteras av regeringen under våren 2016. Det är ännu tidigt att bedöma genomslaget av Riksrevisionens rapport eftersom planeringsomgången inte är avslutad.

²¹¹ Trafikverket 2015:180, *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018–2029*.

²¹² Trafikverket 2012:224, *Delrapport Transporter – underlag till färdplan 2050*.

²¹³ Trafikverket 2012:100, *Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050*.

²¹⁴ Se Miljömålsberedningens presentation av klimatrapporten på <http://www.sou.gov.se/samhallsplanering-for-ren-luft-och-klimatpaverkan-nara-noll/>.

²¹⁵ Se Miljömålsberedningens presentation av klimatrapporten på <http://www.sou.gov.se/samhallsplanering-for-ren-luft-och-klimatpaverkan-nara-noll/>.

²¹⁶ Trafikverket 2016:043, *Styrmedel och åtgärder för att minska transportsystemets utsläpp av växthusgaser – med fokus på transportinfrastrukturen*, 2016-02-18.

Infrastrukturplaneringen har blivit mer transparent och förändringen av systemet har förbättrat förutsättningarna för planeringen att bidra till att de långsiktiga klimatmålen kan uppnås. Utredningen *Fossilfrihet på väg* (SOU 2013:84), liksom underlagsrapporten till färdplan 2050 och Trafikverkets underlag till den förra infrastrukturpropositionen, poängterar också vikten av åtgärder inom infrastrukturplanering för att nå de långsiktiga klimatmålen i enlighet med Riksrevisionens bedömning i rapporten. Dock har regeringen eller riksdagen inte fattat beslut om att anta den definition, utsläppsbana eller de mål och åtgärder som föreslås.

Vad gäller regeringens uppdrag till Trafikverket att ta fram inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018–2029 har det blivit tydligare att transportinfrastrukturplaneringen ska bidra till de långsiktiga klimatmålen. Att Trafikverket tog fram ett scenario som utöver beslutade och aviserade styrmedel och åtgärder innehåller ytterligare styrmedel och åtgärder som enligt Trafikverket kostnadseffektivt kan minska transportsystemets utsläpp av växthusgaser är också en viktig förbättring i enlighet med Riksrevisionens rapport liksom Miljömålsberedningens förslag om en målbana för minskade utsläpp.

2.14 Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor (RiR 2012:9)

Den 1 januari 2008 avvecklades Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och länsarbetsnämnderna och en ny samlad myndighet, Arbetsförmedlingen, inrättades. Syftet med reformen var att uppnå en mer effektiv, enhetlig och rättssäker verksamhet. I samband med bildandet av Arbetsförmedlingen arbetade den nya myndigheten med begreppet ”Målbild 2010” som en vision för var myndigheten skulle befinna sig 2010 när de organisatoriska förändringarna fått fullt genomslag. I denna målbild angavs att verksamheten skulle bedrivas kostnadseffektivt, vilket förutsatte resurseffektivitet samt en flexibel och resurssnål administration.

2.14.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade 2011 och 2012 Arbetsförmedlingens resurseffektivitet och hur regeringen hade styrt 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 hade varit lika effektiva.

Förbättringspotentialen tycktes huvudsakligen finnas i arbetsförmedlingskontorens inre arbete.

Riksrevisionen rekommenderade Arbetsförmedlingen att analysera orsakerna till effektivitetsskillnaderna mellan förmedlingskontoren för att ta till vara 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.

2.14.2 *Riksdagens behandling av regeringens skrivelse*

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten uppgav regeringen inga särskilda åtgärder.²¹⁷ Regeringen pekade dock på att Arbetsförmedlingen i juni 2012 rapporterat till regeringen att myndigheten avsåg att påbörja arbetet med att analysera orsakerna till effektivitetsskillnaderna mellan förmedlingskontoren.²¹⁸ Arbetet skulle främst inriktas på att identifiera organisatoriska faktorer som kunde tänkas bidra till skillnader i effektivitet.

Arbetsmarknadsutskottet noterade att såväl regeringen som Arbetsförmedlingen redan hade börjat a resultatet i Riksrevisionens rapport i sitt fortsatta arbete med förmedlingsverksamhetens effektivitet. Utskottet föreslog att regeringens skrivelse skulle läggas till handlingarna.²¹⁹ Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

2.14.3 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

Sedan granskningen publicerades har Arbetsförmedlingen inlett arbetet med att skapa förutsättningar för effektivitetsmätningar. Det har skett genom att myndigheten har utvecklat rutiner och metoder för systematisk datainsamling samt uppdaterat effektivitetsberäkningar för perioden 2011–2012 utifrån den metod och modell som användes i Riksrevisionens granskning. I en rapport från 2015 presenteras en uppföljning och en vidareutveckling av modellen.²²⁰

Arbetsförmedlingen har även genomfört en studie med målsättning att analysera orsakerna till effektivitetsskillnader i organisationen. Arbetet har inriktats mot att identifiera faktorer som påverkar skillnaderna mellan olika förmedlingskontor.

²¹⁷ Skr. 2012/13:29.

²¹⁸ Dnr A2012/1982.

²¹⁹ Bet. 2012/13:AU2, rskr. 2012/13:121.

²²⁰ Maria Cheung, Fredrik Johansson Tormod och Eleni Savvidou (2015), *En effektivitetsmätning av arbetsförmedlingskontor 2009–2012*, Working paper 2015:2, Stockholm, Arbetsförmedlingen.

I ytterligare en rapport från 2015 undersöktes vilka yttre och inre faktorer som påverkar effektiviteten. Dock används inte den av Riksrevisionen föreslagna modellen för att mäta effektivitet i denna rapport.²²¹ Fortfarande återstår arbete med att identifiera faktorer och det är enligt Arbetsförmedlingen inte helt klart hur detta arbete ska fortskrida.²²²

2.14.4 *Avslutande kommentar*

Riksrevisionen rekommenderade Arbetsförmedlingen att arbeta vidare med att utveckla modeller för att mäta effektivitet och produktivitet samt att vidare analysera vilka inre och yttre faktorer som påverkar effektiviteten. Detta arbete har inletts och två rapporter har publicerats av Arbetsförmedlingen.

2.15 **Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning (RiR 2012:13)**

Skattekontrollens utformning och resultat har stor betydelse för såväl statsfinanserna som samhällsekonomin. Även om det direkta fiskala resultatet av Skatteverkets kontrollverksamhet inte uppgår till en stor andel av den totala skatteuppbörden, har kontrollen och dess effektivitet betydelse för skattebetalarnas vilja att göra rätt. Viljan att göra rätt har i sin tur stor betydelse för skattefelets storlek. En annan viktig aspekt är kontrollens betydelse för att företagen ska kunna konkurrera på lika villkor.

2.15.1 *Riksrevisionens granskning*

Riksrevisionen granskade under 2012 om Skatteverkets åtgärder för att minska den del av skattefelet som avser företag var effektiva och om myndighetens uppföljning avseende företagskontrollen var ändamålsenlig. Granskningen avsåg också regeringens styrning av Skatteverkets kontrollåtgärder gentemot företag.

Granskningen visade att det fanns en rad svårigheter förknippade med att mäta träffsäkerheten och volymerna i Skatteverkets företagskontroller. Inom de granskade kontrollinsatserna fanns en brist på ändamålsenlig uppföljningsinformation, och arbetet med urvalsträffar kunde effektiviseras. Granskningen visade också att det saknades riktlinjer för arbetet med att välja den effektivaste åtgärden vid kontroll samt att det behövdes rutiner för att samordna behov av och tillgänglighet till revisionsresurser.

²²¹ Gün Sahin (2015), *En effektivitetsanalys av arbetsförmedlingarnas inre förhållanden*, Working paper 2015:3, Stockholm, Arbetsförmedlingen.

²²² E-post från Arbetsförmedlingen 2015-11-25.

Granskningen visade vidare att regeringen förlitade sig på informell styrning, men att det fanns grund för regeringen att säkerställa en bättre redovisning av Skatteverkets verksamhet avseende företagskontrollen.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att se till att Skatteverket lämnade adekvat information om utvecklingen av företagskontrollen. Skatteverket rekommenderades att se över behovet av uppföljningsinformation och att förbättra uppföljningen av träffsäkerhet och volymutveckling. Skatteverket borde också vidta åtgärder för att minska andelen maskinella urvalsträffar som inte åtgärdades, och förtydliga hur arbetet med val av åtgärd ska bedrivas.

2.15.2 *Riksdagens behandling av regeringens skrivelse*

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten konstaterade regeringen att Riksrevisionens granskning var ett viktigt underlag för Skatteverkets arbete med att effektivisera kontrollen av företag.²²³ Regeringen förutsatte att Skatteverket skulle fortsätta att genomföra förbättringar i syfte att uppnå en mer effektiv verksamhet, och regeringen uttryckte en avsikt att noga följa det arbetet.

Skatteutskottet ansåg att det var viktigt att Skatteverket upprätthöll en hög och enhetlig kvalitet för att behålla det höga förtroende verket åtnjuter hos allmänheten och företagen. Utskottet välkomnade bland annat att Skatteverket, efter Riksrevisionens granskning, hade börjat analysera det urval av företag som väljs för kontroller samt orsakerna till varför företag gör fel. Utskottet föreslog att riksdagen skulle lägga regeringens skrivelse till handlingarna.²²⁴ Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.²²⁵

2.15.3 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

I sin skrivelse uppger regeringen att den avser att noga följa Skatteverkets arbete med att förbättra och effektivisera sin verksamhet. Finansdepartementet uppger att detta görs löpande genom myndighetsdialogen. Departementet har inte begärt någon skriftlig rapportering utöver årsredovisningen, men statssekreteraren har vid flera tillfällen informerat om Skatteverkets arbete rörande kontroll av företag. Åtterrporteringskraven avseende kontrollverksamheten har förtydligats i Skatteverkets regleringsbrev för 2015. Förtydligandet avser bland annat att Skatteverket ska göra en bedömning av kontrollverksamhetens resultat och att myndigheten ska beskriva metodutvecklingen, särskilt avseende slumpvisa kontroller.²²⁶

²²³ Skr. 2012/13:48.

²²⁴ Bet. 2012/13:SkU21.

²²⁵ Rskr. 2012/13:194.

²²⁶ E-post från Finansdepartementet, 2015-12-18.

Inom Skatteverket pågår löpande en utveckling av kontrollverksamheten. Bland annat har insatsanalytiker inrättats som en ny roll inom kontrollinsatserna. En av analytikernas uppgifter är att följa hur riskerna som ligger till grund för kontrollinsatserna hanteras och hur de förändras. Informationen används bland annat vid dimensioneringen av kontrollurvalen. För att minska andelen urvalsträffar som avförs på grund av tidsbrist, något som togs upp i granskningen, sker i dag också en närmare dialog mellan insatserna och de som levererar urvalen. Möjligheten att följa upp vilka åtgärder som vidtas till följd av urvalsträffarna har också förbättrats inom vissa delar av kontrollen.²²⁷

Riksrevisionens granskning visade att det förelåg brist på ändamålsenlig uppföljningsinformation. De mål som Skatteverket ställde upp för sina kontrollinsatser var ofta svåra att följa upp, särskilt effektmålen. Sedan granskningen genomfördes har Skatteverket gjort relativt stora förändringar av sitt sätt att styra och följa upp insatserna. I stället för de tidigare effektmålen specificeras idag vad som är det förväntade resultatet för respektive insats. Dessa förväntningar är mer konkreta och individuellt anpassade. Det har också upprättats uppföljningsteam på controllerenheten med uppgift att gå igenom uppföljningen från insatserna och vid behov efterfråga mer underlag till de bedömningar som görs.²²⁸

De förväntade resultat som i dag formuleras för kontrollinsatserna är inte uttryckta i termer av kontrollvolym, utan anknyter i stället till de risker som ligger till grund för insatsen. Kontrollvolymerna blir sedan ett utfall av det arbete som utförs inom insatsen. Det är dock inte säkert att högre volymer innebär ett bättre resultat. Om en insats varit framgångsrik kan det exempelvis medföra att man drar ner på kontrollvolymen. Det medför svårigheter att tolka resultatet när kontrollvolymerna för flera insatser aggregeras. Det finns i dag inte något bra sätt att beskriva sambandet mellan det arbete som utförs i insatserna och de kontrollvolym som genereras, men det pågår ett arbete för att försöka hitta en lösning på problemet. Jämförelser över tid kan också vara svåra eftersom det har skett en gradvis utveckling mot mer avancerade kontroller.²²⁹

Utöver svårigheterna att följa kontrollvolymernas utveckling visade granskningen att uppföljningen av skrivbordskontroller (kontroller där förfrågningar görs via telefonsamtal och brev) var bristfällig. Det medförde bland annat svårigheter att mäta träffsäkerheten vid sådana kontroller. Efter granskningen utarbetade Skatteverket en intern rapport om hur träffsäkerhet bör mätas och hur dialogen kring träffsäkerhet bör fungera mellan insatserna och de som tar fram urvalen. Verket har även bedrivit

²²⁷ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2015-12-17.

²²⁸ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2015-12-17.

²²⁹ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2015-12-17.

utvecklingsarbete för att utöka uppföljningen av skrivbordskontrollerna. Avsikten är att ett system för uppföljning ska vara på plats under 2016. Det beräknas bidra till effektivare ärendehantering och bättre uppföljningsdata. Båda dessa åtgärder är mycket nära kopplade till Riksrevisionens rekommendation om mer ändamålsenlig uppföljningsinformation.²³⁰

En av Riksrevisionens rekommendationer avsåg centrala riktlinjer för hur arbetet med att välja den effektivaste åtgärden vid varje kontroll skulle bedrivas. Sådana riktlinjer finns fortfarande inte, men enligt Skatteverket har arbetssättet blivit en naturlig del av verksamheten. Inom respektive insats tas det fram beskrivningar för vilken åtgärd som är den bästa i olika situationer. Inslaget av teambaserat arbete har också ökat inom kontrollen, vilket innebär att den enskilda handläggaren inte behöver fatta beslutet ensam. Det kan dock fortfarande vara svårt att få tillgång till revisionsresurser när detta bedöms vara den effektivaste åtgärden, även om planeringen av dessa resurser har förbättrats.²³¹

2.15.4 Avslutande kommentar

Riksrevisionens rekommendationer riktades främst till Skatteverket och granskningen har utgjort ett underlag för myndighetens arbete med att utveckla den del av verksamheten som avser företagskontroll.²³² Eftersom Riksrevisionen är en av flera aktörer som framfört synpunkter på kontrollverksamheten är det svårt att isolera effekter av granskningen. De tydligaste effekterna föreligger när det gäller arbetet med att förbättra uppföljningen av skrivbordskontrollerna. Det viktigaste resultatet av granskningen kan sägas vara att den bidragit till att skapa en ökad diskussion inom Skatteverket om behovet av kvalitativ uppföljningsinformation, samt en mer ändamålsenlig styrning av kontrollinsatserna.

Skatteverket har vidtagit konkreta åtgärder som har minskat flera av de problem som påtalades i granskningen. Problem kvarstår när det gäller möjligheten att följa kontrollvolymernas utveckling och dimensioneringen av revisionsresurser, men i takt med att utvecklingsarbetet inom företagskontrollen fortsätter är det möjligt att även dessa problem kommer att minska.

När det gäller regeringens styrning indikerar information från Finansdepartementet och förtydligade skrivningarna i regleringsbrevet ett ökat fokus på kontrollverksamheten i styrningen av Skatteverket.

²³⁰ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2015-12-17.

²³¹ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2015-12-17.

²³² Intervju med företrädare för Skatteverket, 2015-12-17.

3 Behandlingen av den årliga revisionens revisionsberättelser med modifierade uttalanden

Riksrevisionen granskar årligen årsredovisningarna för drygt 240 förvaltningsmyndigheter under regeringen. 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 (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.²³³ 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 senaste fem åren varierat mellan två och tolv per år.²³⁴ De modifierade revisionsberättelserna kan utgöras av *uttalande med reservation*, *uttalande med avvikande mening* respektive *avstå från att uttala sig*.²³⁵

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.

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

²³³ 3 och 5 §§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Granskningen av årsredovisningarna för staten, Regeringskansliet, Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens förvaltning ska inte omfatta ledningens förvaltning.

²³⁴ Riksrevisionens uppföljningsrapporter år 2010–2014.

²³⁵ Det bör noteras att *avstå från att uttala sig* också är ett uttalande.

inte anger vilket ramverk för finansiell rapportering som används när myndigheten upprättar sin redovisning. Revisorn har då inga kriterier att granska mot.

I revisionsberättelserna för räkenskapsåret 2014 har det lämnats 14 modifieringar med reservation och en med att avstå från att uttala sig. I denna uppföljningsrapport har dessa femton modifieringar följts upp.

3.1 Underlag för uppföljningen

Riksrevisionen lämnar revisionsberättelser till regeringen och i vissa fall till riksdagen.²³⁶ 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.²³⁷ Regeringen ska i sin tur till riksdagen redovisa sina och myndighetens planerade eller vidtagna åtgärder.²³⁸ 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. Om en myndighet tidigare år fått en modifierad revisionsberättelse utgör den en viktig del av underlaget till riskanalysen.

Riksrevisionens årliga revision ska arbeta förebyggande. Fel och brister ska kommuniceras med de berörda så snart som möjligt så att de eventuellt 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.

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

²³⁷ 28 § myndighetsförordningen (2007:515).

²³⁸ Enligt budgetlagen (2011:203) ska regeringen i årsredovisningen för staten lämna en samlad redovisning av vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. I vissa fall redovisar regeringen också åtgärder i budgetpropositionen.

3.2 Regeringens och myndigheternas behandling av modifierade revisionsberättelser

Riksrevisionens årliga revision har granskat drygt 240 myndigheters årsredovisningar för verksamhetsåret 2014. Granskningen resulterade i att 14 myndigheter fick revisionsberättelse med modifieringen *reservation* och en myndighet 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 Domarnämnden (*Reservation*)

För sent inlämnad årsredovisning

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Årsredovisningen för Domarnämnden inkom till regeringen den 24 februari 2015. Enligt 2 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheten senast den 22 februari lämna en årsredovisning till regeringen. Om den 22 februari infaller på en helgdag är det tillåtet att lämna årsredovisningen näst påföljande vardag. Årsredovisningen har lämnats för sent och kan därmed inte anses avlämnad i enlighet med förordningens villkor.

Åtgärder

Eftersom felet var av formaliakarakter har inte Riksrevisionen skickat någon revisionsrapport och därmed har inte heller myndigheten skickat något formellt svar. Myndigheten har i dialog med Riksrevisionen förklarat att den ska göra allt för att inte någon kommande årsredovisning ska avlämnas för sent.

3.2.2 Exportkreditnämnden (*Reservation*)

För sent inlämnad årsredovisning

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Revisionen grundar sig på den årsredovisning för Exportkreditnämnden som inkom till regeringen den 19 mars 2015 och som innehåller ledningens underskriftsmening och ledningens namn. Detta saknades i den årsredovisning som lämnades 20 februari 2015. Enligt 2 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheten senast den 22 februari lämna en årsredovisning till regeringen. Årsredovisningen har lämnats för sent och kan därmed inte anses vara avlämnad i enlighet med förordningens villkor.

Åtgärder

Eftersom felet var av formaliakarakter har inte Riksrevisionen skickat någon revisionsrapport och därmed har inte heller myndigheten skickat något formellt svar.

3.2.3 *Forum för levande historia (Reservation)*

Avsaknad av väsentlig information

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Myndigheten redovisar ett banktillgodohavande om 15 miljoner kronor och en övrig skuld med samma belopp. Medlen på bankkontot tillhör och används av organisationen International Holocaust Remembrance Alliance. Myndighetens ansvar är att förvalta och administrera in- och utbetalningar på bankkontot, vilka bokförs mot skulden. De underliggande transaktionerna bokförs inte i myndighetens bokföring och revideras inte av Riksrevisionen. Denna information framgår inte av myndighetens årsredovisning och årsredovisningen ger därmed inte en rättvisande bild av dessa balansposter.

Åtgärder

Forum för levande historia kommer i årsredovisningen för 2015 att lämna en beskrivning av hanteringen och förtydliga att myndigheten inte förfogar över de aktuella bankmedlen.

3.2.4 *Försäkringskassan (Reservation)*

Åtagande utöver ram för beställningsbemyndigande

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Myndigheten redovisar ingångna åtaganden utöver tilldelad ram för beställningsbemyndigande med 62 500 000 kronor. Detta avser anslag UO 10 01:006 anslagspost 9 Försäkringsmedicinska utredningar. Åtagandena har ingåtts av regeringen, men anslagsposten disponeras av myndigheten. Myndigheten har beskrivit förhållandet på sidan 180 i årsredovisningen.

Åtgärder

Försäkringskassan avser att initiera en dialog med Ekonomistyrningsverket för att säkerställa att myndigheten följer gällande regelverk. Vidare avser Försäkringskassan att initiera en dialog med Socialdepartementet för att skapa samsyn kring redovisning av beställningsbemyndigande. Regeringen har sett över sina rutiner.

3.2.5 *Länsstyrelsen i Dalarnas län (Reservation)*

Överskridande av anslagskredit

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Myndigheten har överskridit av regeringen beslutad anslagskredit med 7 995 000 kronor avseende anslag UO 19 1:1 anslagspost 16 Regionala tillväxtåtgärder. Myndigheten har beskrivit förhållandet på sidan 186 i årsredovisningen.

Åtgärder

Länsstyrelsen i Dalarnas län säkrar sina rutiner såväl internt som i kontakten med Finansdepartementet, om situationer gällande möjliga överskridanden uppstår.

3.2.6 Länsstyrelsen i Jämtlands län (Reservation)

Redovisning av felaktiga belopp

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Myndigheten redovisar upplupna bidragsintäkter och oförbrukade bidrag i balansräkningen med felaktiga belopp. Båda dessa poster har genom bristande kontroll av redovisningen, redovisats med för högt belopp om 18 miljoner kronor.

Åtgärder

Länsstyrelsen i Jämtlands län har gett internrevisionen i uppdrag att utreda de aktuella bristerna och lämna förslag på bättre kvalitetssäkring av projektverksamheten. Vidare avser myndigheten att inrätta ett projektkontor med övergripande ansvar för projekthanteringen. En utökad rutin för bokslutsarbetet har utarbetats för att förbättra kvalitetssäkringen.

3.2.7 Länsstyrelsen i Västerbottens län (Reservation)

Otillåten delegering av utbetalning till slutmottagare

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Länsstyrelsen i Västerbottens län redovisar lämnade bidrag till kommunerna i transfereringsavsnittet om 27 618 000 kronor avseende bygde- och fiskemedel. Utbetalningarna har gjorts med delegerad rätt för kommunerna att fatta beslut om utbetalning till slutliga mottagare. Förfarandet är i strid med förordningen (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter. Enligt uppgift från länsstyrelsen uppgår den ackumulerade behållningen hos kommunerna av ännu inte utbetalade medel från kommunerna per den 31 december 2014 till 49 477 000 kronor. Om utbetalning och beslut i dessa bidragsärenden hade fattats av Länsstyrelsen i Västerbottens län enligt förordningen skulle fonden för bygdemedel i länsstyrelsens redovisning ha redovisats med motsvarande högre belopp.

Åtgärder

Internrevisionen har på uppdrag av landshövdingen genomlyst handhavandet av bygdemedlen. Mot bakgrund av genomlysningen har länsstyrelsen beslutat att behållningen på kommunernas konton ska återkrävas och att rutiner och handlägningsordning för bidragsärenden ska omarbetas i enlighet med förordningen (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter.

3.2.8 Myndigheten för yrkeshögskolan (Reservation)

Åtaganden utan beställningsbemyndiganden

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Myndigheten har ingått åtaganden där beställningsbemyndiganden saknas. Detta avser anslag UO 16 2:64 anslagspost 26, tolkutbildning, med åtaganden om 43 955 000 kronor och anslag UO 17 14:2 anslagspost 2, bidrag till tolkutbildning – del till Myndigheten för yrkeshögskolan, med

åtaganden om 36 090 000 kronor. Myndigheten har utförligt beskrivit förhållandet på sidorna 28 respektive 57 i årsredovisningen.

Åtgärder

Myndigheten har av regeringen begärt att få beställningsbemyndiganden för anslagen för tolkutbildning. I regleringsbrev för 2015 har regeringen gett beställningsbemyndiganden för anslag UO 16 2:64 anslagspost 26.

3.2.9 *Nämnden för hemslöjdsfrågor (inget uttalande)*

Undantag från obligatoriska delar av årsredovisningen

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Nämnden för hemslöjdsfrågor har undantag från att lämna resultaträkning och balansräkning i årsredovisningen samt att Tillväxtverket disponerar och redovisar Nämndens anslag. Eftersom regleringsbrev Ku 2013/2461/RFS ger undantag från väsentliga delar av en årsredovisning som behövs för att ge en rättvisande bild av nämndens finansiella ställning, resultat och finansiering i enlighet med förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, saknas grund för att göra uttalanden om huruvida årsredovisningen är upprättad i enlighet med ett lämpligt ramverk, om den ger en rättvisande bild, och om resultatredovisningen är förenlig med övriga delar av årsredovisningen.

Åtgärder

Från och med verksamhetsåret 2015 undantas Nämnden för hemslöjdsfrågor från bestämmelserna i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag avseende att lämna årsredovisning. Nämnden ska enbart lämna en verksamhetsredogörelse, vilken inte kommer att revideras av Riksrevisionen.

3.2.10 *Riksantikvarieämbetet (Reservation)*

Ekonomiskt underskott i avgiftsfinansierad verksamhet

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Riksantikvarieämbetet redovisar i årsredovisningen en omsättning för den arkeologiska uppdragsverksamheten på 124 miljoner kronor under 2014 och ett ackumulerat underskott om 53,6 miljoner kronor per den 31 december 2014. Enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till 5 § avgiftsförordningen (1992:191) ska avgifterna beräknas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader. Riksantikvarieämbetet saknar en rimlig plan för att den arkeologiska uppdragsverksamheten ska kunna täcka sina kostnader och det upparbetade underskottet på några års sikt. Riksantikvarieämbetet har beskrivit förhållandena inom den arkeologiska uppdragsverksamheten på sidorna 50–53 och 56–57 i årsredovisningen.

Åtgärder

Riksantikvarieämbetet noterar att Riksrevisionen förändrat sina revisionsprinciper när det gäller ekonomiska underskott i avgiftsfinansierade verksamheter. Ämbetet menar att det kommer att ta flera år att eliminera underskottet. Eftersom den arkeologiska uppdragsverksamheten övertogs av Statens historiska museer den 1 januari 2015 blir det en fråga för denna myndighet i dialogen med Kulturdepartementet.

3.2.11 *Specialpedagogiska skolmyndigheten (Reservation)***Åtaganden över ram för beställningsbemyndigande**

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Myndigheten har ingått åtaganden utöver tilldelad ram för beställningsbemyndigande om 529 000 kronor. Detta avser anslag UO 16 1:6 anslagspost 1 Omvårdnadsinsatser. Myndigheten har beskrivit förhållandet på sidan 127 i årsredovisningen.

Åtgärder

Myndigheten har infört förbättrade rutiner för att stärka den interna styrningen och kontrollen. Vidare har myndigheten begärt förtydligande från Utbildningsdepartementet avseende villkoren till ramanslaget.

3.2.12 *Statens historiska museer (Reservation)***Ekonomiskt underskott av avgiftsfinansierad verksamhet**

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Statens historiska museer redovisar i årsredovisningen en omsättning på 1 787 000 kronor och ett underskott på 78 000 kronor under 2014 för verksamheten Försäljning av varor. Det ackumulerade underskottet uppgår till 6 962 000 kronor per den 31 december 2014. Enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till 5 § avgiftsförordningen (1992:191) ska avgifterna beräknas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader. Statens historiska museer saknar en rimlig plan för att verksamheten Försäljning av varor ska kunna täcka sina kostnader samt det upparbetade underskottet på några års sikt. Statens historiska museer har beskrivit förhållandena på sidan 47 i årsredovisningen.

Åtgärder

Myndigheten avser att vidta åtgärder som löpande översyn av varusortimentet, gestaltning av butiken, utbildning av personal med mera när det gäller butiken i Historiska museet. Vidare förväntas beslutet om fri entré öka antalet besökare betydligt, vilket kan medföra ytterligare resultatförbättring. Butiksverksamheten vid Kungliga myntkabinettet avvecklas under 2015. Sammantaget förväntas åtgärderna medföra att full kostnadstäckning kan uppnås 2015. Myndigheten bedömer det dock inte möjligt att göra en prognos för när det ackumulerade underskottet kommer att ha reglerats.

3.2.13 Sveriges geologiska undersökning (Reservation)

Felaktig periodisering av gjorda avsättningar

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: I SGU:s årsredovisning framgår på sidan 71 att gjorda avsättningar för sanering och återställning av förorenade områden redovisas mot anslag det budgetår som utgifterna hänför sig till, i enlighet med ändrade villkor för anslag 20 1:4 anslagspost 3 i regeringsbeslut daterat 2014-12-18. Dessa avsättningar uppgår till 14 290 000 kronor. Av ESV:s föreskrifter till 12 § i anslagsförordningen framgår dock att det huvudsakligen är kapitaltransaktioner såsom utlåning samt kapitalinsatser i och kapitaltillskott till juridiska personer m.m. som ska redovisas mot anslag det budgetår som utgifterna hänför sig till. Härigenom ska gjorda avsättningar för sanering och återställning klassificeras som förvaltningsutgifter och ska därmed enligt anslagsförordningen redovisas mot anslag det budgetår som kostnaderna hänför sig till. Detta medför att 14 290 000 kronor inte har redovisats mot anslaget 20 1:4 anslagspost 3 för budgetåret 2014. SGU:s årsredovisning ger därmed inte en rättvisande bild avseende myndighetens finansiering.

Åtgärder

SGU menar att om myndigheten ska bedriva arbete med sanering och återställning enligt befintlig handlingsplan medför det att ytterligare avsättningar kommer att redovisas med tillämpning av villkoret om utgiftsmässig anslagsavräkning. SGU har begärt att regeringen ska förtydliga uppdraget att sanera mark som förorenats av statliga verksamhetsutövare som inte längre finns kvar.

Regeringens bedömning är att det inte rör sig om förvaltningsutgifter utan om övriga utgifter som ska belasta anslaget utgiftsmässigt. Regeringen anser dock att regelverket i denna del inte är helt tydligt kring gränsdragningen mellan förvaltningsutgifter och övriga utgifter. Regeringen avser att ge Ekonomistyrningsverket i uppdrag att förtydliga regelverket i denna fråga.

3.2.14 Umeå universitet (Reservation)

Finansiering med anslag utan regeringens medgivande

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Myndigheten var 2012 med och finansierade byggnationen av en anläggning utanför universitetsområdet utan att ha erhållit regeringens medgivande till detta. Anläggningen aktiverades i myndighetens balansräkning som förbättringsutgifter på annans fastighet. Under 2014 beslutade universitetsstyrelsen att direktavskriva anläggningens kvarvarande kostnader och att finansiera detta med grundutbildningsanslaget UO 16 anslag 2:11 anslagspost 1, fortfarande utan att ha erhållit ett medgivande från regeringen. Myndigheten beskriver detta på sidan 66 i årsredovisningen.

Åtgärder

Riksrevisionen har inte begärt något svar från myndigheten. Problemet är undanröjt genom att anläggningen är helt avskriven.

3.2.15 Vetenskapsrådet (Reservation)**Åtagande utöver ramen för beställningsbemyndigande**

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen. Myndigheten har ingått åtaganden utöver tilldelad ram för beställningsbemyndiganden om 55 292 000 kronor avseende anslag UO 16 3:2 anslagspost Avgifter till internationella organisationer. Avgifterna erläggs i utländsk valuta och de utestående åtagandena är beroende av valutakursutvecklingen. Värdering har gjorts till balansdagens kurs vilket har medfört att de utestående åtagandena har ökat. Myndigheten kommenterar överskridandet av bemyndiganderamen på sidan 128 i årsredovisningen.

Åtgärder

Vetenskapsrådet har fört diskussioner med Utbildningsdepartementet i frågan och fått utökad ram för beställningsbemyndiganden. Vetenskapsrådet avser att fortsätta diskussionerna med Utbildningsdepartementet för att hitta en varaktig lösning på frågan.

4 Uppföljning av 28 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen

I detta kapitel redovisas resultatet från uppföljningen av 28 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen. Dessa rapporter har varit föremål för översiktlig uppföljning (basuppföljning).

I de följande avsnitten, som är sorterade efter riksdagens utskott i bokstavsordning, 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 skrivelserna till riksdagen med anledning av granskningsrapporterna och i annan dokumentation. Vidare framgår numret på regeringens skrivelse till riksdagen och i förekommande fall även numret på det behandlande utskottets betänkande med anledning av skrivelsen. I tabellen på de följande sidorna finns en förteckning över de granskningsrapporter som behandlas i kapitlet. Av tabellen framgår vilket utskott som har behandlat eller kommer att behandla regeringens skrivelser.

Granskningsrapporter som regeringen har behandlat i skrivelser 2012– 2013

Rapportnr	Rapporttitel	Utskott	Sida
RiR 2013:5	Staten på telekommarknaden	TU	144
RiR 2013:6	Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare	AU	90
RiR 2013:7	Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd till pensionärer – när förmånerna fram?	SfU	136
RiR 2013:8	Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser	NU	126
RiR 2013:9	Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet?	UU	156
RiR 2013:10	På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export	NU	128
RiR 2013:11	Statens kunskapsspridning till skolan	UbU	150
RiR 2013:12	Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning	SkU	132

Rapportnr	Rapporttitel	Utskott	Sida
RiR 2013:13	Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?	MJU	120
RiR 2013:14	Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?	SfU	137
RiR 2013:15	Kränkvt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?	UbU	151
RiR 2013:16	Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?	UbU	152
RiR 2013:17	Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?	AU	91
RiR 2013:18	Tågförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder	TU	145
RiR 2013:19	Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013	MJU	121
RiR 2013:20	Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – Leder de i rätt riktning?	SoU	140
RiR 2013:21	Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande	CU	98
RiR 2013:22	Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser	FöU	108
RiR 2013:23	Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket	FiU	104
RiR 2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget	NU	129
RiR 2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter	CU	100
RiR 2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet	AU	93
RiR 2014:4	Försvarsmaktens omställning	FöU	109
RiR 2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa	AU	94
RiR 2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – handläggningstider och information till enskilda	JuU	116
RiR 2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret	FöU	110
RiR 2014:8	Försvaret – en utmaning för staten Granskningar inom försvarsområdet 2010 – 2014	FöU	111
RiR 2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare	SoU	141

4.1 Arbetsmarknadsutskottet (AU)

- *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*
- *(RiR 2013:6)*
- *Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?*
(RiR 2013:17)
- *Staten och det civila samhället i integrationsarbetet (RiR 2014:3)*
- *Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa (RiR 2014:5)*

RiR 2013:6	Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare
Regeringen	Skr. 2013/14:35
Riksdagen	Bet. 2013/14:AU3, rskr. 2013/14:157

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i regeringens styrning och Arbetsförmedlingens stöd till ungdomars etablering på arbetsmarknaden. Granskningen visade att statens stöd genom Arbetsförmedlingen kan bli effektivare.

Regeringen rekommenderades att analysera om regelverket hindrar arbetssökande ungdomar från att få tidiga och individuellt anpassade insatser och matchning mot praktik eller arbete. Regeringen borde vidare analysera om ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommuner är tillräckligt tydlig när det gäller arbetsmarknadspolitiska insatser till ungdomar.

Arbetsförmedlingen rekommenderades att genom strategisk styrning och samordning på lokal nivå utveckla arbetet för att nå ungdomar som är i behov av myndighetens stöd men inte är inskrivna. Arbetsförmedlingen borde också utveckla metodstöd och organisera det lokala arbetet för att underlätta arbetsförmedlarnas möjlighet att tidigt göra en individuell bedömning och att aktivt matcha ungdomar mot arbetsgivare. Vidare borde Arbetsförmedlingen utreda möjligheten att göra överenskommelser med kommunerna som kan möjliggöra praktikplatser för ungdomar med behov av en sådan insats.

Efter granskningen

I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten uppgav regeringen att den hade gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att skyndsamt vidta åtgärder för att säkerställa att det nya arbetssätt som Arbetsförmedlingen införde 2012 följdes. Vidare bereddes förslag som syftade till att förbättra register och statistik samt uppföljningen av det kommunala informationsansvaret för ungdomar som inte fyllt 20 år och som inte genomför eller har fullföljt en gymnasieutbildning. Regeringen avsåg också att ge ett gemensamt uppdrag till Socialstyrelsen och Arbetsförmedlingen om hur samverkan mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen kan utformas.

I regleringsbrevet för 2014 fick Arbetsförmedlingen ett flertal uppdrag med tillhörande återrapporteringskrav som rörde myndighetens arbete med ungdomar. Arbetsförmedlingen skulle bland annat samverka med kommuner och säkerställa en hög aktivitetsnivå och insatser av god kvalitet inom exempelvis programmet *Jobbgarantin för ungdomar*. Arbetsförmedlingen skulle också fortsättningsvis erbjuda tidigt individanpassat stöd till arbetssökande.

Regeringen gav under 2014 Socialstyrelsen och Arbetsförmedlingen i uppdrag att kartlägga samarbetsformer mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen. Det kommunala ansvaret för ungdomar som varken arbetar eller studerar förtydligades under 2014 i lagstiftningen.

Inriktningen på arbetsmarknadspolitiken för ungdomar har förändrats. En 90-dagarsgaranti som innebär att Arbetsförmedlingen ska erbjuda ungdomar en insats inom 90 dagar från inskrivningen ska enligt budgetpropositionen för 2016 införas successivt med start 2016. Som ett led i arbetet för att minska ungdomsarbetslösheten och utveckla samarbetet med kommunerna ska Arbetsförmedlingen samverka med Delegationen för unga till arbete.

Regeringens förändrade styrning har under 2015 medfört ökat fokus på att nå effekt genom att möta individers behov. Arbetsförmedlingen har börjat utveckla en struktur för bättre och mer systematisk samverkan med kommunerna med individens behov i centrum. Hittills har överenskommelser tecknats med 287 kommuner.

Även ungdomar som behöver stöd men som ännu inte är inskrivna vid Arbetsförmedlingen omfattas. Åtgärderna är baserade på myndighetens egen behovsanalys och den nya inriktningen för ungdomspolitiken men ligger i linje med Riksrevisionens rekommendationer.

RiR 2013:17	Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?
Regeringen	Skr. 2013/14:199
Riksdagen	Bet. 2013/14:AU10, rskr. 2013/14:369

Riksrevisionen har granskat om de subventionerade anställningarna instegsjobb och nystartsjobb medverkar till att förbättra nyanländas arbetsmarknadsetablering. Vidare granskades stödets utformning och varför det hade skapats förhållandevis få instegsjobb. Granskningen berörde regeringen och Arbetsförmedlingen (AF).

Granskningen visade att en kedja av insatser, där instegsjobb följs av nystartsjobb är särskilt gynnsam för att nyanlända ska närma sig den reguljära arbetsmarknaden. Granskningen visade också att skillnader i regelverken gjorde att nystartsjobb trängde undan instegsjobb trots att subventionsnivån för instegsjobb var högre. Vidare visade granskningen att vissa kategorier av arbetsgivare hade erbjudit få instegsjobb och att kvinnor tog del av instegsjobben i lägre omfattning än män.

När det gällde stödets förutsättningar för svenskinlärning visade granskningen att det fanns risk för att sfi-studier i samband med instegsjobb inte kunde genomföras i

önskvärd omfattning på grund av att instegsjobben ofta var förknippade med långa arbetstider.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att upprätthålla en faktisk skillnad i subventionsgrad mellan stöden genom anpassningar av regelverken. Regeringen borde också öka kunskapen om resultaten av stöden genom att uppdraga åt AF att återrapportera arbetsmarknadsresultatet efter avslutat stöd, följa upp risker förknippade med stödets koncentration till vissa yrken och branscher, undersöka insatskedjan instegsjobb–nystartsjobb och följa upp deltagarnas sfi-studier under och efter avslutat instegsjobb.

AF borde effektivisera arbetet med arbetsgivarkontakter, bland annat för att nå arbetsgivargrupper som inte utnyttjat instegsjobb. Vidare borde AF, i syfte att skapa fler instegsjobb, inte göra undantag från sfi-kravet i instegsjobben.

Efter granskningen

I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten uppgav regeringen att den i regleringsbrevet för 2014 gett AF i uppdrag att fortsätta att utveckla, förbättra och öka arbetsgivarkontakterna. En utredning hade också fått i uppdrag att analysera hur AF:s kontakter med arbetsgivare kunde förbättras ytterligare. Utredningen avslutades utan att något betänkande lämnades.

Regeringen uppgav också att AF fått i uppdrag att redovisa arbetet för att motverka och följa upp fel i handläggningen och överutnyttjandet av arbetsmarknadspolitiska stöd. En särskild utredare hade också fått i uppdrag att kartlägga förekomsten av oegentligheter, överutnyttjande och andra felaktigheter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Utredaren lämnade sitt slutbetänkande, SOU 2014:16, i mars 2014.

I årsredovisningen för 2014 uppgav AF att arbetet med att minska felaktiga utbetalningar hade intensifierats. Interna kontroller och externa granskningar visade på en viss förbättring avseende handläggningen av till exempel nystartsjobb. Det behövdes dock åtgärder för att ytterligare förbättra arbetet. AF arbetade också under 2014 med att förbättra kontakterna med arbetsgivare.

I budgetpropositionen för 2016 redovisade regeringen såväl genomförda som kommande förändringar av regelverken. Under 2015 infördes ett tak på 22 000 kronor för den bidragsgrundande lönekostnaden för nystartsjobb. Sedan februari 2016 är det möjligt att kombinera instegsjobb med annan språkutbildning än sfi och det är lättare för nyanlända med etableringsplan att få nystartsjobb. Regeringen avsåg också att under 2017 ställa krav på anställningsvillkor likvärdiga med kollektivavtal för nystartsjobben. Regeringen avsåg vidare att i dialog med AF och arbetsmarknadens parter genomlysna förekomsten av överutnyttjande av stöden och hur missbruk kan förhindras.

Enligt regeringen kvarstår problemen med att få fler kvinnor i inestegsjobb och att åtgärder behöver vidtas för att minska andelen personer som efter avslutat inestegsjobb återgår till öppen arbetslöshet.

RiR 2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
Regeringen	Skr. 2013/14:244
Riksdagen	Bet. 2014/15:AU9, rskr. 2014/15:252

Riksrevisionen har granskat om staten har undanröjt hinder och skapat förutsättningar för det civila samhällets medverkan i de statliga insatserna för mottagande, etablering och integration av nyanlända invandrare. Med det civila samhället avses "en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen". Granskningen berörde regeringen, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen.

Granskningen visade att ambitionen att involvera det civila samhället i statens integrationsarbete inte hade resulterat i motsvarande utveckling i berörda myndigheters verksamhet. Civilsamhällets organisationer hade inte blivit utförare i någon större omfattning inom den statliga integrationspolitiken. Sektorn hade dock i viss mån en annan, mer kompletterande roll. Civilsamhällets begränsade deltagande i integrationsarbetet innebar att den mångfald verksamheter, som enligt riksdag och regering kan bidra till en effektivare etablerings- och integrationsprocess, inte till fullo hade kommit till stånd. Även om åtgärder vidtagits för att ge bättre förutsättningar för civilsamhället att vara utförare, visade granskningen att det fanns behov av ytterligare insatser för att skapa den önskade mångfalden verksamheter.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att bland annat genomföra en samlad analys av statens finansiering av civilsamhället på integrationsområdet samt efterfråga uppföljning av myndigheternas lokala samverkan med civilsamhället.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen delvis i Riksrevisionens övergripande bedömning att ambitionen att involvera det civila samhället i statens integrationsarbete inte hade resulterat i motsvarande utveckling i berörda myndigheters faktiska arbete. Regeringen hänvisade vidare till en ny utredning om civilsamhällets samverkan med det offentliga.

I skrivelsen påpekade regeringen att merparten av de åtgärder som ingår i den överenskommelse som slutits mellan regeringen och civilsamhället på integrationsområdet har genomförts, samt att uppgörelsen kontinuerligt kommer att ses över i samråd med civilsamhällets organisationer.

Regeringen uppgav också att Migrationsverket tagit fram en ny handlingsplan för att utveckla myndighetens samverkan med det lokala civila samhället. Myndigheten hade även genomfört åtgärder för att underlätta upphandlingen för civilsamhället. Arbetsförmedlingen hade reviderat metodstödet för lokala överenskommelser för att tydligare inkludera civilsamhället samt sett över upphandlingsförfarandet.

Regeringen tillsatte i mars 2014 en utredare med uppdrag att underlätta för det civila samhällets organisationer att samverka med det offentliga bland annat när det gäller offentlig upphandling. I utredningens betänkande *Palett för ett stärkt civilsamhälle* (SOU 2016:13), som lämnades i februari 2016, föreslås bland annat åtgärder som ska ge upphandlande myndigheter möjlighet att förenkla för civilsamhällets organisationer att vara utförare av vissa tjänster.

RiR 2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
Regeringen	Skr. 2013/14:252
Riksdagen	Bet. 2014/15:AU7, rskr. 2014/15:166

Riksrevisionen har granskat om syftena med förändringen av villkoren i arbetslöshetsförsäkringen för deltidsarbetslöshet som infördes i april 2008 har uppfyllts. Granskningen avsåg huruvida förändringen hade inneburit att deltidsarbetslösa i högre grad övergick till heltidsarbete och om de förväntade utgiftsminskningarna hade uppnåtts. Vidare granskades hur regeringen styr och följt upp reformen.

Granskningen visade att intentionerna med förändringen av villkoren i arbetslöshetsförsäkringen för deltidsarbetslösa till viss del infriats. Gruppens övergång till heltidssysselsättning hade ökat efter reformen, och utgiftsminskningar hade skett i arbetslöshetsförsäkringen. Granskningen visade dock att även övergången till heltidsarbetslöshet hade ökat för deltidsarbetslösa samt att den beräknade utgiftsminskningen inte fullt ut hade realiserats.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utvärdera resultaten av beslutade arbetsmarknadsreformer både gällande sysselsättningseffekter och utgiftsminskningar, särskilt när underlagen för reformerna är osäkra. Regeringen borde också fortlöpande informera riksdagen om avvikelser från tidigare beräkningar i statsbudgeten och ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att rikta insatser till deltidsarbetslösa, särskilt till personer med korta deltid.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten pekade regeringen på det tilläggsdirektiv (dir. 2012:90) som lämnades till Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet. Enligt tilläggsdirektivet skulle kommittén se över reglerna om sökområde och arbetslöshetsförsäkring under tid med deltidsarbete. Regeringen avsåg i skrivelsen att invänta kommitténs slutbetänkande innan åtgärder vidtogs avseende deltidsbegränsningen i arbetslöshetsförsäkringen.

Sjukförsäkringsutredningen kom med ett slutbetänkande i april 2015 (SOU 2015:21). Utredningen föreslog bland annat att 100-dagarsregeln skulle återinföras i arbetslöshetsförsäkringen och att deltidsbegränsningen skulle förändras så att omställningstiden blir lika lång för alla deltidsarbetslösa oavsett omfattningen på deltidsarbetet.

4.2 Civilutskottet (CU)

- *Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande (RiR 2013:21)*
- *Bostäder för äldre i avfolkningsorter (RiR 2014:2)*

RiR 2013:21	Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande
Regeringen	Skr. 2013/14:211
Riksdagen	Bet. 2013/14:CU37, rskr. 2013/14:383

Riksrevisionen har granskat om statens hantering av riksintressen i planprocessen förhindrar eller försvårar för kommunerna att tillgodose medborgarnas behov av nya bostäder. Granskningen berörde kommuner med bostadsbrist, några utvalda länsstyrelser, Socialdepartementet, Miljödepartementet, Boverket samt de tolv sektorsmyndigheterna med ansvar för att bedöma vilka områden som är av riksintresse.

Granskningen visade att statens hantering av riksintressen i många fall hindrade och försvårade för kommunerna att planera byggandet av nya bostäder. Långa och osäkra processer avskräckte kommuner och exploatörer från att planera bostadsbyggande i anslutning till riksintressen.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att snarast genomföra den aviserade översynen av riksintressesystemet.

Länsstyrelserna rekommenderades att ompröva och förnya riksintressebeskrivningar inklusive vad som skulle kunna innebära påtaglig skada i områden aktuella för bostadsbyggande. Boverket borde prioritera samordningen av sektorsmyndigheternas arbete med riksintresseunderlagen i syfte att uppdatera och förtydliga riksintressebeskrivningarna samt ta fram en vägledning om vad påtaglig skada på riksintressen innebär i planprocessen.

Efter granskningen

I skrivelsen med anledningen av granskningsrapporten hänvisade regeringen till den i december 2013 tillsatta Riksintresseutredningen, med uppgift att göra en bred översyn av miljöbalkens hushållningsbestämmelser och särskilt bestämmelserna om riksintressen. Utredaren skulle med förtur behandla frågan om bostadsförsörjning i relation till riksintressesystemet.

I avvaktan på utredningens resultat aviserade regeringen uppdrag till Boverket och länsstyrelserna med syfte att i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer öka samordningen och förbättra tillämpningen av riksintresseregleringen.

Boverket fick i september 2014 i uppdrag att prioritera uppgiften att samordna sektorsmyndigheternas arbete med riksintressefrågan. Boverket skulle också ta fram en vägledning om vad påtaglig skada på riksintressen innebär i planprocessen.

Länsstyrelserna fick i uppdrag att prioritera arbetet med att ompröva och förtydliga riksintresseunderlaget, inklusive vad som skulle kunna innebära påtaglig skada inom områden aktuella för bostadsbyggande och annan bebyggelseutveckling.

I augusti 2014 överlämnade Riksintresseutredningen delbetänkandet *Bostadsförsörjningen och riksintressen* (SOU 2014:59) till regeringen. Slutbetänkandet *Planering och beslut för hållbar utveckling – Miljöbalkens hushållningsbestämmelser*, (SOU 2015:99) överlämnades i december 2015. Riksrevisionens granskningsrapport utgjorde underlag för såväl delbetänkandet som slutbetänkandet. Utredningen föreslog bland annat att riksintressena kunde delas in i kategorier av olika vikt, att antalet områden av riksintresse borde minskas och att tillämpningen av reglerna borde bli mer transparent och förutsägbar.

Planprocessutredningen *Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering för byggande* (SOU 2015:109) tog också upp riksintressena och Riksrevisionens granskning. Utredningen föreslog bland annat att kommunerna skulle kunna kräva bindande besked av länsstyrelserna för att undvika problem med riksintressena längre fram i planprocessen.

Bostadsplaneringskommittén lämnade i juni 2015 sitt slutbetänkande *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning* (SOU 2015:59). Riksrevisionens granskning utgjorde underlag även i denna utredning. Utredningen föreslog bland annat att länsstyrelserna, i syfte att underlätta den kommunala planeringen, skulle ta fram regionala program där riksintressen, allmänna intressen och miljö kvalitetsnormer viktades på regional nivå.

Boverket har fortsatt sitt utvecklingsarbete och har kontinuerligt publicerat rapporter och beslutsunderlag via *PBL Kunskapsbanken*. Boverket arbetar även vidare med riksintressefrågorna via målområdet Hållbara städer.

RiR 2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
Regeringen	Skr. 2013/14:247
Riksdagen	Bet. 2014/15:CU7, rskr. 2014/15:129

Riksrevisionen har granskat om staten har gett kommuner med svaga bostadsmarknader tillräckliga förutsättningar för att uppfylla sitt ansvar när det gäller äldres boende.

Granskningen visade att omkring hälften av de kommuner som har eller har haft svaga bostadsmarknader saknade en långsiktigt väl fungerande bostadsmarknad. En majoritet av kommunerna hade inte heller ett utbud av tillgängliga bostäder för äldre som motsvarade efterfrågan och kunde inte själva finansiera ny- eller ombyggnation. Bostadsförsörjningslagens mål om förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder uppfylldes därför inte.

Granskningen visade vidare att regeringen inte hade gett kommuner med svaga bostadsmarknader tillräckliga finansiella och rättsliga förutsättningar att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar. Det saknades rättsliga förutsättningar för kommunerna att bedriva en bostadspolitik som uppfyllde målen i bostadsförsörjningslagen. Vidare var de statliga insatserna inte tillräckliga för att hjälpa kommunerna att nå målen i bostadsförsörjningslagen.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utarbeta ett ramverk utifrån EU:s begrepp om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i syfte att förtydliga kommunernas möjligheter till bostadspolitiska åtgärder. Regeringen borde också anmäla ramverket till EU-kommissionen och ge Boverket i uppdrag att följa utvecklingen på svaga bostadsmarknader. Vidare borde regeringen sänka kraven för investeringsstöd för trygghetsbostäder och anpassa Statens bostadsomvandling AB:s (Sbo) verksamhet till EU:s statsstödsregler. När så skett borde regeringen överväga att tillföra bolaget mer kapital. Slutligen rekommenderades regeringen att utveckla omstruktureringsstödet till en mer flexibel stödform utifrån behoven på svaga bostadsmarknader. Stödet borde syfta till att hjälpa berörda kommuner att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar.

Efter granskningen

Medan granskningen pågick tillsatte regeringen en utredning om EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik. En vecka efter publiceringen av Riksrevisionens rapport tillsatte regeringen även en utredning om en förbättrad bostadssituation för äldre. I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten konstaterade regeringen därför att flera av Riksrevisionens rekommendationer redan var föremål för utredning. När det gällde rekommendationen om att ge Boverket i uppdrag att följa utvecklingen på svaga bostadsmarknader menade

regeringen att ett sådant arbete rymdes inom myndighetens instruktionsenliga arbete. Beträffande övriga rekommendationer hänvisade regeringen till de kommande utredningarna.

De utredningar som regeringen hänvisat till lämnade sina betänkanden under 2015 (SOU 2015:58, *EU och kommunernas bostadspolitik* och SOU 2015:85, *Bostäder att bo kvar i*). I båda betänkandena görs flera referenser till Riksrevisionens granskningsrapport och bland rekommendationerna finns kopplingar till Riksrevisionens rekommendationer bland annat avseende anpassningen av Sbo:s verksamhet till EU:s statsstödsregler. Betänkandena har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet. Riksrevisionen har dock inte varit remissinstans i något fall.

4.3 Finansutskottet (FiU)

- *Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket (RiR 2013:23)*

RiR 2013:23	Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket
Regeringen	Skr. 2013/14:205
Riksdagen	Bet. 2013/14:FiU20, rskr. 2013/14:394

Riksrevisionen har granskat transparensen och tydligheten i regeringens redovisning av finanspolitiken i budgetpropositionen för 2014.

Granskningen visade att regeringen i uppföljningen av överskottsmålet hänvisade till att målnivån skulle nås i slutet av prognosperioden. Samtidigt bedömde regeringen att den förda arbetsmarknadspolitiken hade gynnsamma effekter för ekonomins funktionssätt, vilket resulterat i en högre tillväxtprognos än den som jämförbara bedömare gjort. Det framgick dock inte tydligt hur mycket det finansiella sparat hade påverkats av de antaganden som gjorts i den makroekonomiska framskrivningen.

Granskningen visade också att där regeringen behandlade måluppfyllelsen i budgetpropositionen skilde sig skrivningarna åt på ett sätt som medförde att det var otydligt om regeringen ansåg att överskottsmålet skulle nås eller inte.

Granskningen visade vidare att regeringen antog att en oförändrad politik skulle föras efter att de förslag som presenterats i budgeten genomförts. Det innebar i praktiken en åtstramande finanspolitik i den senare delen av prognosperioden. I uppföljningen av överskottsmålet framgick det inte tydligt att dessa åtstramningar utgjorde en betydelsefull förutsättning för en återgång till målnivån.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att redovisa en känslighetskalkyl för hur bedömningen av potentiell BNP och antagandet om ett slutet BNP-gap i beräkningsperiodens slut påverkar uppfyllelsen av överskottsmålet. Regeringen borde också redovisa ett samlat ställningstagande om hur överskottsmålet har uppnåtts och kommer att uppnås.

Vidare borde regeringen tydligare redovisa andra antaganden av betydelse för om finanspolitiken är expansiv eller åtstramande för varje enskilt år under beräkningsperioden. Det borde framgå under vilka förutsättningar som överskottsmålet uppnås. Regeringen borde också överväga att beräkna och publicera en aktuell bedömning av budgetelasticiteten, alternativt ge i uppdrag till en utomstående bedömare att göra detta.

Efter granskningen

I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i stora delar av det som Riksrevisionen framhållit om behovet av transparens och tydlighet i budgetpropositionen. Regeringen framhöll att den kontinuerligt arbetade med att

utveckla innehållet i de ekonomiska propositionerna i den riktning som Riksrevisionen föreslagit, bland annat genom att ytterligare tydliggöra kopplingen mellan bedömningen av potentiell BNP och prognosen för det strukturella och finansiella sparandet samt att tydligare redovisa ett samlat ställningstagande till hur överskottsmålet kommer att uppnås. Vidare menade regeringen att det kunde finnas skäl att se över metoden (det vill säga budgetelasticiteten) för att bedöma det strukturella sparandets storlek.

Avseende avvägningen mellan stabiliseringspolitiken och överskottsmålet framhöll regeringen att den hade varit tydlig med att det behövde göras en avvägning mellan att stötta ekonomin och att säkerställa att sparandet skulle närma sig en procent av BNP. Regeringen menade att redovisningen i budgetpropositionen visade att det skulle krävas stor återhållsamhet i finanspolitiken framöver för att åstadkomma detta. Regeringen avsåg dock att fortsätta att utveckla redovisningen av finanspolitikens inriktning.

I prop. 2013/14:173, *En utvecklad budgetprocess*, lämnade regeringen förslag till förändringar i budgetlagen och riksdagsordningen. Förslaget antogs sedermera av riksdagen. Förändringarna i budgetlagen avsåg bland annat att regeringens redovisning för riksdagen av hur överskottsmålet uppnås, ska göras med beaktande av effekterna av beslutade och för riksdagen presenterade budgetpolitiska åtgärder. Förändringarna avsåg också att regeringen vid en bedömd avvikelse från överskottsmålet ska redogöra för hur en återgång ska ske.

När det gäller tydligheten om huruvida överskottsmålet nås har redovisningen av regeringens ställningstagande blivit tydligare. Av budgetpropositionerna för 2015 och 2016 framgår att det finansiella sparandet avviker från målnivån.

När det gäller redovisningen av hur det finansiella sparandet påverkas av de olika antaganden som görs i propositionen har det skett en viss utveckling. Bland annat har det avsnitt som beskriver den automatiska åtstramning som uppstår i budgetberäkningen utvecklats. När det gäller redovisningen av budgetelasticiteten har regeringen utvecklat en ny metod som redovisades i 2015 års ekonomiska vårproposition.

4.4 Försvarsutskottet (FöU)

- *Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser (RiR 2013:22)*
- *Försvarsmaktens omställning (RiR 2014:4)*
- *Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret (RiR 2014:7)*
- *Försvaret – en utmaning för staten Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014 (RiR 2014:8)*

RiR 2013:22	Försvarmaktens förmåga till uthålliga insatser
Regeringen	Skr. 2013/14:185
Riksdagen	Bet. 2013/14:FöU12, rskr. 2013/14:353

Riksrevisionen har granskat Försvarmaktens förmåga att uthålligt genomföra insatser i den mängd och med den inriktning som regeringen och riksdagen har beslutat. Riksrevisionen har också granskat om regeringen gett Försvarmakten tillräckliga förutsättningar för att planera och genomföra sådana insatser, och om vunna erfarenheter har tagits till vara och återredovisats. Granskningen omfattade regeringen och Försvarmakten.

Granskningen visade bland annat att det inte fanns tillräckligt med personal och materiel för att klara de uppgifter Försvarmakten har avseende insatser, beredskap och utveckling. Det saknades vidare en operativ planering avseende de krav som regeringen och riksdagen ställde på insatsverksamheten. Regeringens styrning var delvis otydlig och otillräcklig och redovisningen till riksdagen var ofullständig. Riksrevisionens övergripande slutsats var att Försvarmakten inte nådde upp till de krav som regeringen och riksdagen beslutat och inte heller skulle göra det då insatsorganisationen skulle vara fullt införd 2014,

Regeringen rekommenderades att göra en operativ studie om krav på insatsverksamheten till exempel när det gäller organisationens utformning, bemanning och materielförsörjning. Regeringen borde också förtydliga viktiga begrepp i styrningen och ställa tydligare krav på Försvarmaktens återrapportering av mål och krav för insatsverksamheten. Regeringen borde också redovisa detta till riksdagen.

Försvarmakten rekommenderades att utveckla metoderna för att värdera förmågan att genomföra insatser utifrån samtliga mål och krav för insatsverksamheten som regeringen och riksdagen beslutat om. Försvarmakten borde också i operativa studier och spel pröva förutsättningarna och vad som är gränssättande för att genomföra den insatsverksamhet som regeringen och riksdagen beslutat om. Vidare borde Försvarmakten säkerställa att myndigheten i arbetet med att ta fram förbandsmålsättningar omhändertar behoven av kompetens och viktigare materiel för internationella insatser och tar fram en strategi för hur tillförseln av personal i rätt antal och med rätt kompetens ska gå till. Slutligen borde Försvarmakten utveckla hanteringen och kvalitetssäkringen av grunddata om personal och materiel.

Efter granskningen

I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten uppgav regeringen att den löpande ser över styrningen av myndigheterna och att Försvarsberedningen i maj 2014 skulle överlämna en försvarspolitisk rapport med förslag till utveckling av försvaret

efter 2015. Granskningsrapporten utgjorde grund för den försvarspolitiska inriktningsproposition som regeringen avsåg att överlämna till riksdagen 2015. I detta arbete avsåg regeringen att överväga vissa av Riksrevisionens rekommendationer. Propositionen lämnades till riksdagen i april 2015. Riksrevisionens granskningsrapport ingick i underlaget till propositionen som antogs av riksdagen i juni 2015. Riksdagsbeslutet innebär att de förutsättningar som Riksrevisionens granskningsrapport byggde på är förändrade.

RiR 2014:4	Försvarsmaktens omställning
Regeringen	Skr. 2013/14:255
Riksdagen	Bet. 2014/15:FöU3, rskr. 2014/15:103

Riksrevisionen har granskat hur Försvarsmakten har förändrats genom de tre senaste försvars- och inriktningsbesluten 2000, 2004 och 2009. Granskningen var inriktad mot förutsättningarna för riksdagen och allmänheten att följa innebörden av Försvarsmaktens omställning.

Granskningen visade att mycket av den information och de resultat som hade presenterats av regeringen och av Försvarsmakten i redovisningar och uppföljningar, i flera viktiga avseenden brast i fråga om tydlighet och transparens. De mål som legat till grund för försvarsbesluten var genomgående breda och öppna för tolkning. En förskjutning av inflytande från riksdagen till regeringen hade gett regeringen större utrymme att förvalta beslutet genom sin styrning av Försvarsmakten. Konsekvensen av detta var bland annat att det blivit svårare att tydligt redovisa och följa upp riksdagens beslut.

Granskningen visade också att tydligheten och transparensen kunde ha ökat om regeringen i redovisningen mellan olika försvarsbeslut tydligare hade förklarat innebörden av nya mål och krav i förhållande till tidigare mål och krav.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen bland annat att lämna information med tydligare koppling till riksdagens beslut och med ökad grad av jämförbarhet. Regeringen borde också stärka uppföljningen. Riksrevisionen rekommenderade Försvarsmakten bland annat att tydligare relatera sin information till innebörden av ändrade mål och krav i förhållande till tidigare mål och krav.

Efter granskningen

I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i vikten av en tydlig och transparent informationsgivning och resultatredovisning. Det pågick enligt regeringen ett kontinuerligt arbete med att utveckla redovisningen till riksdagen.

Regeringen påpekade också att riksdagens utskott hade en viktig roll att spela när det gällde att precisera sina behov av information och föra en aktiv resultatdialog med regeringen. Regeringen menade att den i arbetet med kommande försvarspolitiska inriktningsproposition kunde överväga om målsättningar och krav för det militära försvaret kunde förtydligas. Även tidsaspekter för när målen ska vara uppnådda borde övervägas.

Med anledning av Riksrevisionens rekommendation om att stärka central och övergripande uppföljning av försvarsbesluten, uppgav regeringen att den hade inlett ett arbete för att förbättra och i vissa fall fördjupa resultatredovisningen, i bland annat budgetpropositionen. Regeringen uppgav också angående Riksrevisionens rekommendationer till Försvarsmakten att det pågick ett kontinuerligt arbete inom Försvarsmakten i syfte att utveckla och fördjupa myndighetens arbete.

Regeringen har i Försvarsmaktens regleringsbrev för budgetåret 2016 ställt ökade krav på transparens i återredovisningen. Försvarsmakten ska redovisa aktuellt läge och planerad utveckling. Planen ska utgå ifrån, och vara jämförbar med, den planering avseende krigsduglighet som redovisades av Försvarsmakten tidigare, justerad för effekter av ekonomiska förstärkningar aviserade i inriktningspropositionen.

RiR 2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
Regeringen	Skr. 2013/14:255
Riksdagen	Bet. 2014/15:FöU3, rskr. 2014/15:103

Riksrevisionen har granskat om tillräckliga åtgärder har vidtagits för att skapa ekonomiska förutsättningar för att uppnå inriktningen för försvaret. Granskningen omfattade också en bedömning av vilken roll frågor om långsiktig ekonomi hade spelat vid viktiga beslut om försvarets framtida inriktning. Granskningen omfattade Försvarsmakten och regeringen.

Granskningen visade att Försvarsmaktens ekonomiska beräkningar i beslutsunderlagen inför inriktningspropositionen 2009 inte redovisade vad en fullt utbyggd försvarsmakt i linje med de principer som angavs i inriktningspropositionen skulle kosta. Reformen förutsatte därmed förändrade kostnader, men var inte fullt ut beräknad. Underlagen till inriktningspropositionen var osäkra och delvis bristfälliga. Bedömningarna av kostnader och besparingsåtgärder vilade på relativt osäkra antaganden, och åtskilliga utredningsinsatser hade därför genomförts för att komplettera, klarlägga och kvalitetssäkra åtgärderna.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utveckla sin ekonomiska uppföljning av kostnadsstrukturen inom Försvarsmakten. Regeringen borde redovisa ekonomiska konsekvenser till riksdagen i samband med större strategiska beslut om försvaret, samt utreda förutsättningarna för att på lång sikt uppfylla materielbehoven. Försvarsmakten borde vidareutveckla sin uppföljning av resultaten av genomförda rationaliseringar och besparingar.

Efter granskningen

I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten framförde regeringen att Försvarsberedningens rapport *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid* (Ds 2014:20) den 15 maj 2014 innehöll förslag om successiva ökning av Försvarsmaktens förbands- och materielanslag under den kommande inriktningsperioden.

Regeringen uppgav att Försvarsmakten fått i uppdrag att lämna underlag till regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition 2015 inom vissa angivna ekonomiska ramar. Vidare skulle Försvarsmakten redovisa förslag om en fortsatt utveckling och effektivisering av verksamhet och infrastruktur. Försvarsmakten utvecklade, i samarbete med Försvarets materielverk, en modell för uppföljning av rationaliseringar och besparingar. Försvarsmaktens materielplanering skulle anpassas till den förändrade materielplanering som utarbetats av Investeringsplaneringsutredningen i betänkandet *Investeringsplanering för försvarsmateriel. En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess* (SOU 2014:15).

I skrivelsen uppgav regeringen vidare att den arbetade med att förbättra den ekonomiska uppföljningen av krigsförbanden, bland annat inom ramen för Försvarsmaktens ekonomimodell (FEM). I myndighetens regleringsbrev för 2014, bilaga 2, begärde regeringen utökad ekonomisk redovisning, vilket bland annat inkluderade direkta kostnader för krigsförbanden.

I budgetpropositionen för 2016 aviserade regeringen att en utredning ska tillsättas under 2016 med uppdrag att se över det samlade långsiktiga materielbehovet. Försvaret hade också erhållit en förstärkt finansiering.

RiR 2014:8	Försvaret – en utmaning för staten Granskningar inom försvarsområdet 2010-2014
Regeringen	Skr. 2013/14:255
Riksdagen	Bet. 2014/15:FöU3, rskr. 2014/15:103

Riksrevisionen har granskat regeringens och Försvarsmaktens genomförande av riksdagens beslut om försvaret 2009. Granskningsrapporten var slutrapport i

Riksrevisionens granskningsstrategi om försvaret och grundade sig på och kompletterade de tio övriga granskningsrapporter som publicerats inom strategin.

Granskningen visade att Försvarmaktens förmåga var bristfällig och skulle förbli så under de närmaste åren. Det var också osäkert om försvarsreformen kunde fullföljas. Försvarmaktens förmåga att lösa alla sina uppgifter skulle vara begränsad även om försvarsreformen fullföljdes och insatsorganisationen blev fullt resurssatt.

Granskningen visade också att regeringens styrning av Försvarmakten var otydlig och gav upphov till ett stort tolkningsutrymme och att det fanns brister i spårbarheten mellan uppgifter, förmåga och uppbyggnaden av förbanden. Vidare visade granskningen att både riksdagen och regeringen styrde Försvarmakten på en detaljerad nivå och att regeringens redovisning till riksdagen var otillräcklig i vissa delar.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att bland annat minska detaljstyrningen av Försvarmakten och utveckla den strategiska styrningen, tydliggöra mål och krav på Försvarmakten och säkerställa balans mellan uppgift och resurs. Regeringen borde också fortsätta att utveckla redovisningen till riksdagen och tydliggöra förutsättningarna för Försvarmakten att ge militärt stöd till och ta emot militärt stöd från andra länder.

Försvarmakten rekommenderades bland annat att utveckla kvaliteten i redovisningen till regeringen och att förbättra spårbarheten mellan uppgift, förmåga och förbandens uppbyggnad.

Efter granskningen

I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten instämde regering i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelser och hänvisade framför allt till arbetet med den kommande försvarspolitiska inriktningspropositionen, men även till åtgärder som Försvarmakten vidtagit.

I den försvarspolitiska inriktningspropositionen (prop. 2014/15:109) och efterföljande riksdags- och regeringsbeslut har ett stort antal åtgärder vidtagits med koppling till Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Riksdagen har förändrat målet och inriktningen för försvaret, från ett insatsförsvaret till ett försvar som tydligare inriktas mot den nationella försvarsdimensionen. Samtliga försvarsgrenar ska framöver kunna hantera ett väpnat angrepp, samtidigt som kravet på att hålla ett visst antal soldater tillgängliga för internationella insatser över tiden tagits bort. Vidare har riksdagen delvis förändrat Försvarmaktens förbandsinnehåll och regeringen har tydliggjort kraven på förbandens tillgänglighet och beredskap.

För att förbättra den totala försvarsförmågan har regeringen återupptagit planeringen av det civila försvaret och beslutat om totalförsvarsplaneringen samt höjt kraven på kvalificerad övningsverksamhet. För att göra det möjligt att öva krigsförbanden i sin

helhet har regeringen aktiverat pliktlagstiftningen så att krigsplacerad personal kan kallas in till repetitionsutbildning. Regeringen har vidare tillsatt en utredning för att skapa en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det militära försvaret. Ytterligare åtgärder för att förbättra försvarsförmågan och skapa balans mellan uppgift och resurser består bland annat av materielsatsningar på den så kallade basplattan, att organisera en stridsgrupp på Gotland, utveckling av cyberförsvaret och försvarsunderrättelseförmågan. Vidare har en förstärkning av försvarsekonomi med totalt 10,2 miljarder kronor skett, utöver tidigare redovisade tillskott under den kommande försvarsinriktningsperiod 2016–2020.

För att förbättra förmågan att ge och ta emot militärt stöd har regeringen uttryckt avsikter om att fördjupa Sveriges bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. Regeringen har också undertecknat ett avtal med Nato om världsstödet och tillsatt en utredning om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten och en utredning om förutsättningarna enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete.

I syfte att utveckla den strategiska styrningen följer regeringen sedan en tid tillbaka en ny process för investeringar i försvarsmateriel i enlighet med förslag från utredningen *Investeringsplanering för försvarsmateriel*, SOU 2014:15. Regeringen har också gett Försvarsmakten i uppdrag att förbereda för en ny anslagsstruktur och beslutat att utreda materiel- och logistikförsörjningen till Försvarsmakten.

Regeringens och Försvarsmaktens redovisning har utvecklats genom tydligare krav på återrapportering av bland annat krigsförbandens krigsduglighet. Regeringen har också utvecklat återrapporteringen till riksdagen genom att från och med budgetpropositionen 2015 införa tydligare bedömningsgrunder och resultatindikatorer.

4.5 Justitieutskottet (JuU)

- *Att överklaga till förvaltningsrätten – handläggningstider och information till enskilda (RiR 2014:6)*

RiR 2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – handläggningstider och information till enskilda
Regeringen	Skr. 2013/14:253
Riksdagen	Bet. 2014/15:JuU5, rskr. 2014/15:15

Riksrevisionen har granskat förvaltningsrätternas hantering av överklagade beslut om sjukpenning, sjuk- eller aktivitetsersättning och ekonomiskt bistånd med avseende på handläggningstider och information till enskilda.

Granskningen visade att informationen till enskilda som överklagat var otillräcklig. Ingen av de undersökta förvaltningsrätterna skickade ut information om att inkomna överklaganden hade mottagits eller om beräknad handläggningstid. Granskningen visade också att många enskilda som överklagat hade svårt att få information om vad som förväntades av dem under processen. Den information som tillhandahölls av Domstolsverket gav inte en helt korrekt bild av hur handläggningen gick till.

Vidare visade granskningen att huvuddelen av den tid det tog att handlägga ett överklagande var så kallad liggtid. Målen hade ofta länge varit klara för avgörande innan de avgjordes av förvaltningsrätterna. Förvaltningsrätternas arbetssätt och organisation var en del av förklaringen till de långa och varierande handläggningstiderna.

Regeringen rekommenderades att se över verksamhetsmålet i regleringsbrevet om att 75 procent av målen ska avgöras inom sex månader. Regeringen borde i högre grad styra mot effektivitet genom att till exempel införa verksamhetsmål för balanser och åldersstruktur, samt differentierade verksamhetsmål för handläggningstider för de största måltyperna.

Riksrevisionen rekommenderade förvaltningsrätterna att informera enskilda om beräknad handläggningstid och att effektivisera handläggningsprocessen genom att se över beredningsorganisationen. Det behövdes till exempel en kvalificerad bedömning av målen när de kom in och ett tydligare helhetsansvar i hanteringen av målen.

Riksrevisionen rekommenderade Domstolsverket att i samverkan med förvaltningsrätterna utveckla informationen till enskilda både vad gällde grundläggande information i samband med att överklagandet inkommer till domstolen och informationen på Domstolsverkets webbplats. Domstolsverket borde också öka enhetligheten i kommunikation av målen. Vidare behövde verksamhetssystemet Vera utvecklas. Domstolsverket borde även vara mer proaktivt i att stödja förvaltningsrätterna i utvecklingen av effektivare handläggningsprocesser.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten bedömde regeringen att Riksrevisionens rekommendationer till förvaltningsrätterna och Domstolsverket var adekvata och väl underbyggda. Regeringen hade förvissat sig om att Domstolsverket och domstolarna hade påbörjat arbetet i enlighet med rekommendationerna och avsåg också ha en fortsatt dialog med Domstolsverket om hur verket kunde stödja domstolarna i frågor om inre organisation och arbetssätt. När det gällde rekommendationen om att se över verksamhetsmålet i regleringsbrevet menade regeringen att den nuvarande formuleringen skulle ses mot bakgrund av att verksamhetsmålen inte bör vara för många eller för detaljerade. Regeringen instämde dock i att andra verksamhetsmål än de nuvarande kunde övervägas och att Riksrevisionens iakttagelser kring för- och nackdelar med olika typer av verksamhetsmål var värdefull information i arbetet med att effektivisera rättsväsendet.

Justitieutskottet gjorde samma bedömning som regeringen avseende Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer och underströk att förvaltningsrätterna behövde ha ett tydligare medborgarperspektiv i sin verksamhet.

Domstolsverket arbetar tillsammans med samtliga förvaltningsrättslagmän med Riksrevisionens rekommendationer. Genom möten i lagmansforum träffas lagmännen för att diskutera utveckling av organisation och arbetsformer, handläggningstider och effektivare processer. Mötena kommer att fortsätta under 2016. När det gäller rekommendationen om mer enhetlig kommunikation i målen har en pilotomgång med domarseminarier i materiella och processuella frågor genomförts under hösten 2015. Vidare har erfarenhetsutbyte inletts mellan förvaltningsrätterna avseende den informationsprocess som rör målhantering sedd ur den enskildes perspektiv.

Informationen på Domstolsverkets webbplats ändrades med anledning av Riksrevisionens rekommendation. Domstolsverket har också inletts ett arbete med att se över och utveckla verksamhetssystemet Vera.

4.6 Miljö- och jordbruksutskottet (MJU)

- *Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd? (RiR 2013:13)*
- *Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013 (RiR 2013:19)*

RiR 2013:13	Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
Regeringen	Skr. 2013/14:158
Riksdagen	Bet. 2013/14:MJU17, rskr. 2013/14:303

Riksrevisionen har granskat om regeringen och berörda myndigheter har verkat effektivt för att nå målen för Landsbygdsprogrammet. Landsbygdsprogrammet syftar till att bidra till en hållbar utveckling på landsbygden och omfattade under perioden 2007–2013 närmare 36 miljarder kronor i form av stöd till företag och projekt på landsbygden.

Granskningen visade att det fanns potential för att förbättra måluppfyllelsen för Landsbygdsprogrammet. Mål och behov hade inte i tillräcklig grad styrt regeringens fördelning av medel från programmet. Processen för fördelningen av medel var inte transparent och det fanns risk för att jordbrukssektorns intressen fått ett för starkt genomslag i utformningen av programmet. När det gällde Jordbruksverkets och länsstyrelsernas beslut om stöd var målen inte heller tillräckligt styrande. Regeringen och Jordbruksverket hade sällan tagit hand om slutsatser och förslag från utvärderingar och uppföljningar av programmets resultat och effekter. Granskningen visade också att förändringen av programmet från jordbruksstöd till landsbygdsstöd hade varit trög. Regeringen hade endast avsatt begränsade resurser till företag och projekt utanför jordbrukssektorn. Arbetet med att nå ut till olika målgrupper utanför jordbrukssektorn var inte heller tillräckligt prioriterat av länsstyrelserna.

Regeringen rekommenderades att i större utsträckning utgå från programmets mål och landsbygdens identifierade behov i fördelningen av medel. Regeringen borde också säkerställa att målen preciserades för myndigheternas arbete med programmet. Vidare borde regeringen utnyttja kompetens från hela statsförvaltningen för att få kunskap om hur programmets åtgärder effektivt når målen samt tydliggöra rollfördelningen mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna i syfte att förbättra måluppfyllelse och undvika dubbelarbete. Regeringen rekommenderades också att förbättra de resursmässiga förutsättningarna för handläggande och beslutande myndigheter att nå ut med stöden till programmets målgrupper.

Jordbruksverket rekommenderades att verka för att målen för myndighetens arbete med programmet tydliggörs och att säkerställa att länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och Sametinget når ut till programmets alla målgrupper.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten uppgav regeringen att den i arbetet med att utforma Landsbygdsprogrammet för perioden 2014–2020 avsåg att beakta Riksrevisionens iakttagelser, liksom möjligheter till förbättringar som

framkommit i andra utvärderingar av programmet. Regeringen hade också gett Jordbruksverket i uppdrag att medverka i EU-kommissionens översyn av områden med naturliga och särskilda begränsningar. Vidare hade regeringen initierat en studie vid Agrifood economics centre av möjligheter till betalning för kollektivt agerande och miljönytta.

Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet har påbörjat ett samarbetsprojekt ”Miljöeffekter av den gemensamma jordbrukspolitiken” som syftar till att utreda de WTO-rättsliga förutsättningarna för att betala för miljönytta och inte för kostnader och inkomstbortfall. Jordbruksverket har vidare inrättat ett sekretariat för utvärdering av Landsbygdsprogrammet. Inrättandet av sekretariatet är en åtgärd för att hantera Riksrevisionens iakttagelser om brister i att ta till vara kunskaper om programmets effekter. Vidare framgick av skrivelsen att regeringen avsåg att undersöka hur ansvarsfördelningen mellan myndigheterna kan förtydligas.

I SOU 2014:50 *Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten* hänvisas till Riksrevisionens granskningsrapport i fråga om miljöersättningarnas bidrag till miljömålen i Landsbygdsprogrammet. Till följd av bland annat Riksrevisionens iakttagelser rekommenderas regeringen att inom Landsbygdsprogrammet skapa möjligheter till värdebaserade ersättningar utifrån åtgärders miljönytta.

Landsbygdsprogrammet för perioden 2014–2020 skiljer sig avsevärt från programmet för programperioden 2007–2013. Arbetet med det nya programmet har ägt rum i en ny form av partnerskap som ska säkerställa att expertkompetens från hela statsförvaltningen tas tillvara. Regeringen avser också att verka för ett tvärsektorielt samarbete mellan berörda myndigheter för att kunna uppnå programmets mål och syften.

I det nya Landsbygdsprogrammet har regeringen och Jordbruksverket tydligare utgått från de uppsatta målen och de identifierade behoven för landsbygdens utveckling. Regeringen har också förstärkt budgeten för de stöd som syftar till att förbättra infrastruktur och service för lokalbefolkning, företag och besökande på landsbygden och för de stöd som syftar till attraktiva natur-, fritids- och kulturmiljöer.

RiR 2013:19	Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
Regeringen	Skr. 2013/14:209
Riksdagen	Bet. 2013/14:MJU20, rskr. 2013/14:308

Riksrevisionen har granskat om staten använder sina styrmedel så att utsläppen av

växthusgaser minskar i enlighet med klimatmålen och till rimliga kostnader. Granskningen avslutade och kompletterade elva granskningar som genomförts inom granskningsstrategin *Hållbar utveckling – klimat* under åren 2009–2013. Slutrapporten berörde regeringen, Konjunkturinstitutet, Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Statistiska centralbyrån och Trafikverket.

Granskningen visade att det fanns risk för att staten inte använde sina styrmedel så att utsläppen minskade i enlighet med målen och till rimliga kostnader. Kostnaderna för att minska utsläppen varierade kraftigt mellan olika insatser, vilket indikerade att de samlade utsläppsminskningarna till 2020 skulle kunna åstadkommas till lägre kostnader genom en annan kombination av styrmedel.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att samordna klimatmålen med andra övergripande samhällsmål genom att göra tydliga långsiktiga prioriteringar och tydliggöra vad som ska åstadkommas och vad det kostar. Regeringen borde också fastställa en ungefärlig bana för hur utsläppen ska minska även efter 2020. Slutligen borde regeringen peka ut ett tydligt ansvar och mandat samt styra resurserna för att åstadkomma en samlad och avvägd rapportering och analys som underlag för beslut om investeringar och olika klimatinsatser av riksdag, regering, myndigheter, företag och allmänhet.

Efter granskningen

I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i Riksrevisionens rekommendationer vad gäller behovet av att utveckla och tydliggöra långsiktiga prioriteringar för klimatpolitiken, liksom behovet av en långsiktig utsläppsbana. Regeringen redovisade flera åtgärder som den hade vidtagit med anledning av Riksrevisionens granskning. I april 2014 beslutade regeringen att låta en särskild utredare föreslå en strategi för att uppnå regeringens långsiktiga vision att Sverige år 2050 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären, *Klimatfärdplan 2050*. Enligt direktiven var Riksrevisionens granskning en del av utredningens underlag som skulle få särskild betydelse för de ställningstaganden Sverige behövde göra på klimatområdet efter 2014. Uppdraget skulle redovisas till regeringen den 2 november 2015.

För att förbereda den samlade uppföljning och redovisning av klimatinsatserna till 2020 som skulle ske i kontrollstationen 2015 gav regeringen Naturvårdsverket och Energimyndigheten i uppdrag att utvärdera måluppfyllelse utifrån prognoser och föreslå justering av styrmedel vid behov. Regeringen gav också SMHI i uppdrag att följa upp och analysera arbetet med klimatanpassning, att bedöma återstående behov av åtgärder samt att utarbeta underlag om det klimatvetenskapliga kunskapsläget.

Regeringen tog vidare initiativ till att en preliminär rapportering av föregående års utsläpp skulle ske senast i april påföljande år. Regeringen avsåg att återkomma till riksdagen i frågan om ratificering av den andra åtagandeperioden av Kyotoprotokollet

sedan det nödvändiga regelverket på EU-nivå hade fastställts. Regeringen avsåg också att återkomma i frågan om avräkningen av Sveriges första åtagandeperiod under Kyotoprotokollet, inklusive hur överskottet av Kyotoenheter ska hanteras.

I ett tilläggsdirektiv i december 2014 uppdrog regeringen åt Miljömålsberedningen att föreslå ett klimatpolitiskt ramverk och att ta fram en strategi för hur en samlad och långsiktig klimatpolitik kan utformas. Miljömålsberedningen övertog därmed det uppdrag som tidigare getts till utredningen *Klimatfärdplan 2050*. Uppdraget skulle redovisas senast den 15 februari 2016. I ett nytt tilläggsdirektiv i oktober 2015 förlängdes utredningstiden vad avser klimatpolitiskt ramverk inklusive klimatmål till den 1 mars 2016 och vad avser strategin för en samlad och långsiktig klimatpolitik till den 1 juni 2016. Den 9 mars 2016 lämnade Miljörådsberedningen sitt betänkande *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*, SOU 2016:21, med förslag om att målet om noll nettoutsläpp ska nås 2045 tillsammans med en målbana med etapper för utsläppsminskningar på vägen. Vidare föreslogs en klimatlag som tydliggör processerna och långsiktigheten i klimatpolitiken och inrättandet av ett oberoende klimatpolitiskt råd.

I Naturvårdsverkets och Energimyndighetens slutrapport av underlaget till kontrollstation 2015 analyserades de klimat- och energipolitiska målen till 2020. Tre av de fyra klimat- och energipolitiska målen bedömdes vara möjliga att nå till 2020.

I budgetpropositionen för 2016 uppgav regeringen att Sverige uppfyller Kyotoåtagandet till 2012 och beräknas få ett överskott på cirka 54,7 miljoner tilldelade utsläppsenheter. Riksdagen har vidare beslutat att bemyndiga regeringen att genomföra borttagning av överskottet. Enligt regeringen kommer överskottet av utsläppsenheter att annulleras i samband med avräkningen och redovisningen till FN av hur Sverige uppfyller sitt åtagande. Regeringen bedömer att det svenska överskottet inte har något ekonomiskt värde. Därmed kan inte någon tillgång redovisas i balansräkningen i årsredovisningen för staten.

Miljömyndighetsutredningen föreslog i ett betänkande i mars 2015 (SOU 2015:43, *Vägar till ett effektivare miljöarbete*) att regeringen skulle inrätta en funktion för oberoende regelbunden samhällsövergripande utvärdering av effekterna av arbetet i miljömålssystemet. Utredningen föreslog en ny myndighet för tillstånd, tillsyn och tillsynsvägledning och en samlad förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Utredningen föreslog även att miljöarbetet skulle tillföras en helt ny uppgift för att skapa bättre tillgänglighet till miljöforskningen. Betänkandet har remitterats. Remissvaren bereds i Regeringskansliet.

4.7 Näringsutskottet (NU)

- *Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser (RiR 2013:8)*
- *På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export (RiR 2013:10)*
- *Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget (RiR 2014:1)*

RiR 2013:8	Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
Regeringen	Skr. 2013/14:42
Riksdagen	Bet. 2013/14:NU10, rskr. 2013/14:173

Riksrevisionen har granskat statens insatser för energieffektivisering inom industrin, särskilt programmet för energieffektivisering (PFE) som riktas till energiintensiva företag. Granskningen avsåg också om energieffektivisering inom industrin bidrar till utsläppsminskningar på kort och lång sikt, nationellt och på EU-nivå. I dessa sammanhang berördes även elcertifikatsystemet. Granskningen berörde regeringen, Naturvårdsverket, Skatteverket, Energimyndigheten och Statistiska centralbyrån.

Granskningen visade att det var tveksamt om programmet för energieffektivisering hade bidragit till betydande utsläppsminskningar. Effektiviseringarna var sannolikt inte så stora som regeringen och Energimyndigheten hade redovisat. Till 2020 bidrog styrmedel för energieffektivisering, exempelvis PFE, inte heller till utsläppsminskningar för företag som ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter. Däremot hade många företag gynnats ekonomiskt av PFE och andra styrmedel och undantag.

I det fall regeringen avsåg att införa ett nytt frivilligt program för energieffektivisering, lämnade Riksrevisionen rekommendationer till förbättringar. Bland annat borde kvantifierade mål för ett sådant program fastställas. Regeringen borde också ta fram en uppdaterad översikt över de olika målen, vad de innebär och hur de påverkar varandra. Vidare borde regeringen förtydliga målet om energieffektivisering och samlat analysera hur styrmedlen för att nå klimat- och energimålen påverkar företagen ekonomiskt och i vilken utsträckning styrningen ger incitament för företagen att minska utsläppen.

Energimyndigheten rekommenderades att förbättra sina analyser och sin rapportering av PFE samt att förtydliga kraven på företagens rapportering inom programmet. Dessutom borde myndigheten förbättra kontrollen och tillsynen av de åtgärder som PFE-företagen redovisar.

Efter granskningen

I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten fann regeringen Riksrevisionens analys och slutsatser värdefulla att beakta mer allmänt när styrmedel utformas, men några avgörande förändringar i PFE-programmets befintliga utformning var inte aktuella, bland annat mot bakgrund av att det höll på att fasas ut.

Frågan om hur energieffektivisering i energiintensiv industri kan främjas i framtiden bereddes inom Regeringskansliet, och regeringen avsåg att i detta arbete beakta Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen uppgav vidare att det fanns anledning att sammanställa och komplettera genomförda konsekvensanalyser av den förda energi-

och klimatpolitiken för den elintensiva industrin. Regeringen avsåg att återkomma i detta ärende i samband med arbetet med den energi- och klimatpolitiska kontrollstationen 2015.

Energimyndigheten avsåg att förtydliga rapporteringen av PFE och ta fram en ny utvärderingsplan för programmet samt att förbättra tillsynen av hur företagen följer programkraven i lagen. En översyn och utveckling av metodiken planeras liksom en ökad koordination med tillsyn över andra områden.

Lagen om program för energieffektivisering upphävdes 1 januari 2013 och företag kunde inte längre anmäla sig till programmet. Lagen gällde för de företag som anmälde sig senast 2012. Det innebär att de flesta programdeltagare avslutade PFE den 30 juni 2014 och att de sist anmälda företagen avslutar 2017. PFE avslutades eftersom programmet stred mot EU:s statsstödsregler. I och med att programmet fasas ut är flera av Riksrevisionens rekommendationer inte längre aktuella.

I juni 2014 trädde lagen om energikartläggning i stora företag i kraft. Lagen syftar till att främja förbättrad energieffektivitet i stora företag. Lagen är en del i att uppfylla de krav som EU:s energieffektiviseringsdirektiv ställer på medlemsstaterna. Enligt lagen har stora företag skyldighet att göra kvalitetssäkrade energikartläggningar minst vart fjärde år.

I underlaget till kontrollstation 2015 finns sammanställningar över vilka effekter de olika styrmedlen har på klimat- och energimålen till 2020. Dessutom finns en analys av priskänsligheten i den elintensiva industrin gällande efterfrågan på el. Underlaget till kontrollstation 2015 innehåller därmed en bättre översikt över de olika klimat- och energimålen, men endast för ett fåtal styrmedel ges kvantitativa svar på frågor om effekt mot målet, kostnadseffektivitet, fördelningseffekter samt interaktion med och konsekvenser för andra samhällsmål. Energieffektiviseringsmålet har fortsatt samma lydelse och har inte förtydligats.

Regeringen har också tillsatt en energikommission med uppdrag att utifrån aktuell forskning se över det framtida behovet av energi och bedöma möjligheterna att effektivisera energianvändningen. Kommissionen ska lämna underlag till en bred politisk överenskommelse om energipolitikens inriktning med fokus på 2025 och framåt. Uppdraget ska redovisas senast den 1 januari 2017.

RiR 2013:10	På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
Regeringen	Skr. 2013/14:55
Riksdagen	Bet. 2013/14:NU13, rskr. 2013/14:175

Riksrevisionen har granskat om statliga insatser för att främja företags förmåga till export varit effektiva och organiserade utifrån företagens behov. Regeringen, Exportrådet (numera Business Sweden – Sveriges export- och investeringsråd), Tillväxtverket, Almi företagspartner AB, Enterprise Europe Network (EEN) med flera organisationer berördes av granskningen.

Granskningen visade att aktörernas insatser behövde anpassas tydligare till företagens efterfrågan och att Regeringskansliets arbete kunde synkroniseras ytterligare. Vidare visade granskningen att det var otydligt hur och varför aktörerna skulle samverka och att kunskapen om verksamhetens resultat och effekter var otillräcklig.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att analysera hur väl statens utbud av insatser för att främja företags förmåga till export stämmer överens med företagens behov. Vidare borde regeringen samordna uppdragen till statliga aktörer på området så att de kan utvärdera insatsernas resultat och effekter. De statliga aktörerna borde se över och förbättra sina uppföljnings- och utvärderingsrutiner och analysera insatsernas innehåll och utformning.

Efter granskningen

I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten avsåg regeringen att genomföra vissa av Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen arbetade löpande med att stärka samordningen inom regeringen samt med mål- och resultatstyrning av insatser inom området. Regeringen pekade också på pågående insatser inom de granskade organisationerna som var i samklang med Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer. Bland annat hade Almi under 2013 gjort en kartläggning av sina samlade erbjudanden samt infört ett nytt ärendehanteringssystem som möjliggjort mer omfattande uppföljning. Vidare hade EU-kommissionen liksom Riksrevisionen identifierat företags bristande kunskap om EEN. Kommissionen hade därför från och med 2015 ett ökat fokus på marknadsföring av nätverket.

Regeringen avsåg vidare att se över EEN:s regionala struktur för att minska eventuella överlappningar med andra aktörers insatser. Regeringen hade vidare i riktlinjerna till Business Sweden ställt krav på samverkan med privata initiativ där mervärde för den svenska exporten kan förväntas.

Regeringen avsåg, i syfte att få bättre överblick över effekterna av statliga insatser, att ge Tillväxtanalys i uppdrag att föreslå mätmetoder och indikatorer som kan användas vid

utvärderingar. Regeringen avsåg också att följa upp diskrepanser i kraven på aktörernas samverkan i olika styrdokument.

Tillväxtanalys fick 2014 i uppdraget att föreslå mätmetoder och indikatorer som kan användas vid utvärderingar av de samhällsekonomiska effekterna av statliga främjandeinsatser för internationalisering av små och medelstora företag. Inom ramen för regeringsuppdraget har Tillväxtanalys samverkat med bland andra Business Sweden och publicerat fyra rapporter. Som en del i att jämka kraven på samverkan mellan aktörer framgår sedan 2014 i Almis ägaranvisning att bolaget ska samverka med relevanta myndigheter, statliga bolag och organisationer.

Regeringen har under 2015 tagit fram en ny exportstrategi med fokus på att stärka små och medelstora företags export- och internationaliseringsmöjligheter. Här har Tillväxtanalys slutsatser utifrån uppdraget om mätmetoder och indikatorer utgjort underlag.

RiR 2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
Regeringen	Skr. 2013/14:235
Riksdagen	Bet. 2014/15:NU1, rskr. 2014/15:66

Riksrevisionen har granskat statens insatser för riskkapitalförsörjning. Granskningen rörde flera statliga bolag och stiftelser med uppdrag att förbättra tillgången på kapital för privata företag.

Granskningen visade att den statliga riskkapitalförsörjningen var svåröverskådlig och inte nådde regeringens målsättningar. Regeringens styrning medförde bland annat att riskkapitalet allokerades till vissa geografiska områden snarare än att det ökade utbudet av riskkapital i tidiga investeringsfaser i enlighet med statens marknadskompletterande roll. Granskningen visade också att en stor del av det statliga riskkapitalet investerades i företag som kommit längre i sin utveckling än det tidiga skedet och att stora initiala kapitaltillskott till statliga riskkapitalbolag och stiftelser innebar att den samlade likviditeten i systemet var mycket stor. Slutligen konstaterade Riksrevisionen att administrationskostnaderna varierade mellan olika statliga aktörer och att det i de flesta fall saknades mål för förvaltningskostnadernas storlek utifrån den bedrivna verksamheten.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att ompröva systemet med statligt riskkapital och bli tydligare med vad systemet ska åstadkomma. Det borde ske genom att antalet statliga riskkapitalaktörer ses över, och genom att tydliggöra aktörernas inbördes roller samt genom att anpassa villkoren i saminvesteringar med privata

aktörer så att de får incitament att orientera sig mot tidigare företagsskeden. Regeringen borde också införa specifika mål för förvaltningskostnadernas storlek för de statliga riskkapitalaktörerna i syfte att säkra en kostnadseffektiv verksamhet. Om regeringen önskar utfästa nytt kapital till befintliga eller kommande fonder borde detta lösas så att kapitalet tillförs i takt med att investeringsbehovet uppstår.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten menade regeringen att Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer i stora delar var i linje med regeringens egen analys och aviserade utvecklingsinriktning inom området. Regeringen avsåg att undersöka förutsättningarna för att skapa en mer samlad aktörsstruktur. Under våren 2014 såg regeringen enligt skrivelsen över de statliga riskkapitalaktörernas mål och vidtog åtgärder i enlighet med Riksrevisionens rekommendation för att utveckla specifika mål för kostnadseffektivitet och förvaltningskostnader. Regeringen avsåg också att överväga olika modeller för incitament och riskdelning i arbetet med etablering av strukturfondsbaseade riskkapitalsatsningar. Möjligheterna att arbeta med olika incitament för till exempel privata medinvestorer är dock beroende av utformningen av EU:s regelverk för statligt stöd och behövde analyseras.

I februari 2015 tillsatte regeringen en utredning om statliga finansieringsinsatser. Utredningen lämnade i juni 2015 betänkandet *En fondstruktur för innovation och tillväxt* (SOU 2015:64). Utredningen föreslog bland annat inrättandet av en ny statlig fond med uppdrag att tillsammans med privat kapital investera i svenska företag med tillväxtpotential. Den nya fondens verksamhet borde enligt betänkandet bedrivas i bolagsform och investeringarna ske i ett antal underliggande fonder med olika inriktning, en s.k. fond-i-fond-struktur. Utredningen föreslog också att det statliga fondbolaget skulle kunna arbeta med asymmetrisk riskdelning, vilket innebär att privata medinvestorer får en bättre avkastningsprofil.

I budgetpropositionen för 2016 skrev regeringen att den i huvudsak delade utredarens analys och avsåg att föreslå ett statligt fond-i-fond-bolag i enlighet med utredningens förslag. Genom riskdelning, där statligt kapital bär en större risk, ansåg regeringen att insatsen borde bidra till att styra investeringarna mot huvudsakligen tidiga utvecklingsskeden där det finns marknadskompletterande behov. Statens del av fondkapitalet borde enligt regeringen finansieras genom en omfördelning av befintliga medel, främst genom en omstrukturering av de statliga bolagen Fouriertransform AB och Inlandsinnovation AB. Regeringen avser att återkomma till riksdagen under 2016 med förslag och närmare detaljer om genomförandet av förändringar i linje med utredningens betänkande. Konkreta förslag på området, med inrättandet av ett nytt statligt bolag för indirekta investeringar i företag i utvecklingsfaser genom privat förvaltade fonder, lämnades i prop. 2015/16:110 *Staten och kapitalet – struktur för finansiering av innovation och hållbar tillväxt*.

4.8 Skatteutskottet (SkU)

- *Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning (RiR 2013:12)*

RiR 2013:12	Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
Regeringen	Skr. 2013/14:88
Riksdagen	Bet. 2013/14:SkU21, rskr. 2013/14:203

Riksrevisionen har granskat riskerna för fel i statliga myndigheters och kommuners skatteredovisning och vilka effekter som de kan ge upphov till. Granskningen avsåg också om kontrollsystemen som kringgärdar offentliga aktörers skatteredovisning är effektiva och väl avvägda.

Granskningen visade flera problem med de statliga myndigheternas momsredovisning. Bland annat uttagsbeskattade inte myndigheterna fastighetstjänster på egna fastigheter utförda av egen personal, trots att det vid tidpunkten för granskningen inte fanns något undantag för staten i gällande lagstiftning. Det framgick också att omvänd skattskyldighet för byggtjänster ofta tillämpades felaktigt och att få statliga myndigheter återsökte moms betald i utlandet. Granskningen visade även att Skatteverkets kontroll var i underkant och att det fanns utrymme att förbättra information och stöd till myndigheter gällande momsfrågor.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att se över reglerna för uttagsbeskattning i staten. Regeringen borde också överväga att ge Skatteverket mandat att granska statliga myndigheters kompensation för ingående moms, och att ta initiativ till att riksdagen möjliggör påförande av skattetillägg vid fel i kommunernas ansökningar om momsersättning. Regeringen borde också överväga att inrätta en myndighetsgemensam funktion för återsökning av utländsk moms.

Riksrevisionen rekommenderade Skatteverket att säkerställa att resurserna för kontroll av offentliga aktörer var tillräckliga för att ge en heltäckande riskvärdering, samt att förbättra samarbetet med Ekonomistyrningsverket kring information i momsfrågor.

Efter granskningen

I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten menade regeringen att det fanns anledning att granska reglerna om uttagsbeskattning i samband med utförande av fastighetstjänster i egen regi.

Regeringens granskning av reglerna för uttagsbeskattning är en av flera skattefrågor som behandlas i prop. 2015/16:19, *Vissa frågor på området för indirekta skatter* där det föreslås en regeländring som medför att statens uttag av fastighetstjänster undantas från skatteplikt. Regeringen hänvisar till Riksrevisionens granskningsrapport som bakgrund till förslaget. Skatteutskottet tillstyrkte regeringens förslag i bet. 2015/16:SkU13. Riksdagen beslutade enligt utskottets förslag, och ändringen avseende uttagsbeskattningen trädde i kraft den 1 januari 2016.

Information om möjligheten att återsöka utländsk moms saknas fortfarande i Ekonomistyrningsverkets handledning, varför det är rimligt att anta att återsökning av utländsk moms fortfarande sker i begränsad omfattning.

4.9 Socialförsäkringsutskottet (SfU)

- *Bostadstillägg och äldreomsorgstöd till pensionärer – når förmånerna fram?*
(RiR 2013:7)
- *Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?*
(RiR 2013:14)

RiR 2013:7	Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd till pensionärer – när förmånerna fram?
Regeringen	Skr. 2013/14:45
Riksdagen	Bet. 2013/14:SfU7, rskr. 2013/14:152

Riksrevisionen har granskat tilläggsförmånerna i pensionssystemet för pensionärer med låg pension och höga bostadskostnader. Bakgrunden till granskningen var att många pensionärer inte ansökte om förmånerna trots att de hade rätt till dem.

Granskningen visade att 140 000 pensionärer (mörkertalet) gick miste om bostadstillägg, en fördubbling på fem år. Pensionsmyndigheten hade inte informerat om förmånen i tillräcklig grad. Granskningen visade också att den förenklade hanteringen av felaktiga utbetalningar av mindre belopp inte hade stöd i lagstiftningen. Vidare visade granskningen på risker ur kontrollsynpunkt med tillsvidarebeslut i förmånsärenden. Riksrevisionen konstaterade sammantaget att tilläggsförmånernas funktion som grundskydd inte var tillfredsställande.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utreda förmånerna och garantipensionen, att återuppta arbetet med att minska mörkertalet för ansökningar och att förtydliga och förenkla reglerna för eftergift och prövning av felaktig utbetalning. Pensionsmyndigheten rekommenderades att förbättra informationen om tilläggsförmånerna och att förbättra kontrollrutinerna för tillsvidarebeslut.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten uppgav regeringen att Pensionsmyndigheten arbetade med förenklingar av regler. Myndigheten skulle lämna förslag till regeringen i de fall lagändringar krävdes. Ett antal sådana förslag hade inkommit till regeringen och fler hade aviserats av Pensionsmyndigheten.

I skrivelsen redovisades Socialdepartementets beräkningar av mörkertalet. Det hade ökat, men i mindre grad än vad Riksrevisionens hade beräknat i granskningen. Regeringen gav i regleringsbrevet för 2014 Pensionsmyndigheten i uppdrag att beräkna mörkertalet för tilläggsförmånerna. Enligt myndigheten var mörkertalet för bostadstillägg 115 000 personer och för äldreförsörjningsstödet 48 500 personer. Regeringen redovisade även en undersökning som Pensionsmyndigheten gjort 2014 och som visade att de flesta pensionärer inte var berättigade till bostadstillägg på grund av för stor förmögenhet.

I regleringsbrevet för 2015 gav regeringen Pensionsmyndigheten i uppdrag att verka för att personer som är berättigade till bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, men inte har kunskap om förmånerna, får kunskap om dem.

Vad gäller kontrollen av tillsvidarebeslut refererade regeringen i budgetpropositionen för 2015 till Pensionsmyndigheten som bedömt att felaktiga utbetalningar av bostadstillägg till stor del berodde på oavsiktliga fel av pensionärer utan kunskap om anmälningsskyldigheten. Därför hade efterkontroller blivit en viktig del i handläggningen för att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte gjordes.

Den parlamentariskt sammansatta Pensionsgruppen har, i en översyn av delar av pensionssystemet, berört bostadstillägget. Man konstaterar att för personer som får garantipension lönar sig ytterligare arbete dåligt eftersom en högre inkomstrelaterad pension leder till lägre garantipension och lägre bostadstillägg. Förändringar i pensionssystemet bör därför göras så att personer med garantipension och bostadstillägg får incitament att förlänga arbetslivet. Pensionsgruppen anser att en utredning av hur sådana regler kan utformas bör initieras inom Regeringskansliet.

RiR 2013:14	Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?
Regeringen	Skr. 2013/14:109
Riksdagen	Bet. 2013/14:SfU16, rskr. 2013/14:297

Riksrevisionen har granskat Sjunde AP-fondens förvaltning av premiepensionssystemets förvalsalternativ under perioden 2000–2012. Granskningen visade att fondens förvaltning kunde förbättras vad gällde delar av placeringsstrategin och den interna styrningen och kontrollen.

Granskningen visade att målet för förvalsalternativet inte gav vägledning om nivån på förväntad avkastning. Fondens långsiktiga globala indexförvaltning var kostnadseffektiv men kunde utvecklas. Den aktiva förvaltningen hade haft begränsad nytta för spararna samtidigt som risknivån var hög. Förvalsalternativet bedömdes inte vara anpassat till pensionärernas kortare placeringshorisont och pensionärerna hade behov av mer information om risken för varierande pensionsutbetalningar. Riksrevisionen fann också brister i fondens interna styrning och kontroll och regeringen hade inte fokuserat på området i sin årliga utvärdering av fonden.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utreda och lämna förslag på reglering av fondens interna styrning och kontroll samt att uppmärksamma området i sin utvärdering. Sjunde AP-fonden rekommenderades att säkerställa utvecklingen av den interna styrningen och kontrollen och att stärka oberoendet hos kontrollfunktionerna. Fonden borde även komplettera målformuleringen med ett jämförelsemått, till exempel uppräkningsavkastningen av inkomstpensionen, för att tydliggöra fondens förvaltningsprestation.

Fonden rekommenderades också att utveckla utvärderingen av den passiva indexförvaltningen och hävstången samt överväga att avveckla den aktiva förvaltningen. Redovisningen av förvaltningsresultatet borde förbättras så att resultatutvecklingen kunde följas år från år. Därutöver borde fonden utreda förvalsalternativet ur ett pensionärsperspektiv.

Efter granskningen

I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i att det fanns anledning att se över regelverket för Sjunde AP-fonden och att den årliga utvärderingen av fondens verksamhet tydligare borde fokusera på intern styrning och kontroll. Sjunde AP-fonden framförde i regeringens skrivelse att Riksrevisionens rekommendationer över lag var rimliga och konstruktiva med undantag för rekommendationen om att införa ett kompletterande mål för förvaltningsresultatet.

Regeringens utvärdering av den aktiva förvaltningen 2013 visade att redovisningen fortfarande behövde förbättras. När det gäller intern styrning och kontroll har regeringen i sin årliga utvärdering av fonden i viss mån uppmärksammat den interna styrningen och kontrollen i AP-fonderna.

I juni 2015 lämnade regeringen förslag till ny reglering för AP-fonderna som omfattade reglering av intern styrning och kontroll för Sjunde AP-fonden. Förslagen remissbehandlades under hösten och bereds av den parlamentariska arbetsgruppen Pensionsgruppen.

Sjunde AP-fonden vidtog flera åtgärder under 2014. Styrelsen inrättade ett revisionsutskott och förvaltningsverksamheten sammanfördes under den vice verkställande direktören. Fonden prioriterade ett projekt i syfte att ytterligare förstärka den interna styrningen och kontrollen, och en ny organisationsstruktur infördes med förtydligande av roller och ansvar. Även kontrollfunktionernas oberoende ställning stod i centrum och resurser tillfördes riskfunktionen.

Vad gäller rekommendationen om kompletterande mål för förvaltningen, innehöll fondens årsredovisning för 2014 en kompletterande jämförelse med inkomstindex/balansindex, utöver jämförelsen med övriga sparares avkastning i premiepensionssystemet. Av årsredovisningen för 2014 framgick också resultatet av den aktiva förvaltningen för såväl år 2013 som år 2014. När det gäller onoterade innehav framgick att placeringarna hade utvecklats sämre än sitt jämförelseindex 2013 och bättre än jämförelseindex 2014.

Sjunde AP-fonden fortsätter med aktiv förvaltning, redovisningen av fondens resultat har inte förbättrats och det framgår inte heller om fonden har utrett förvalsalternativet ur ett pensionärsperspektiv.

4.10 Socialutskottet (SoU)

- *Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – Leder de i rätt riktning? (RiR 2013:20)*
- *Stödet till anhöriga omsorgsgivare (RiR 2014:9)*

RiR 2013:20	Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – Leder de i rätt riktning?
Regeringen	Skr. 2013/14:204
Riksdagen	Bet. 2013/14:SoU28, rskr. 2013/14:328

Riksrevisionen har granskat om statens ökade insatser för att främja utvecklingen av nationella kvalitetsregister inom sjukvården skapar rätt incitament för vårdverksamheter att registrera och använda uppgifter från register för kvalitetsutveckling.

Granskningen visade att så inte var fallet. Statens ambitioner att på relativt kort tid få igång en bred registrering, hög täckningsgrad och ökad användning av kvalitetsregistren för flera olika ändamål motverkade statens intention om att vårdenheterna själva ska utforma hur de utvecklar vården.

Granskningen visade att problemen med att kvalitetsregistren bidrog till ökad administration i vården hade underskattats, liksom att vårdenheterna inte såg att uppgifterna i registren var användbara för lokalt kvalitetsarbete. Granskningen visade också att registren var för styrda uppifrån och att många register var läkardominerade och alltför inriktade på forskning och nationell uppföljning.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att överväga en minskad omfattning av statens satsningar, att göra en samlad analys av resultaten av de prestationsersättningar som ibland finns kopplade till registren samt att tydliggöra statens framtida ansvar för de nationella kvalitetsregistren.

Efter granskningen

I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten menade regeringen att de problem som Riksrevisionens iakttagit till stor del rör utvecklingsområden som redan är kända för regeringen och som det inom kvalitetsregisteröverenskommelsen pågår insatser för att förbättra och hantera.

Bland annat hade projekt genomförts för att höja kompetensen hos huvudmän och vård- och omsorgsgivare i förbättringsarbetet. Regeringen hade också tillsatt en nationell samordnare med anledning av övergripande problem med hur vårdpersonalens tid användes. Inom ramen för kvalitetsregisteröverenskommelsen pågick också en satsning för att främja förenklad datainsamling till kvalitetsregister. Avseende omfattningen av uppföljningssystemet hänvisade regeringen till att Sverige genom Tallinnstadgan förbundet sig att främja transparens och ta ansvar för hälso- och sjukvårdssystemens prestationsförmåga genom att mäta resultat. Regeringen hänvisade också till utvärderingar av Statskontoret och Vårdanalys och oberoende

utvärderingar vid olika lärosäten. Dessa utvärderingar tog upp de problem med prestationsersättningar som granskades av Riksrevisionen.

Regeringen avsåg att återkomma avseende statens framtida ansvar för kvalitetsregistren efter att överenskommelsen om kvalitetsregister utvärderats i december 2017.

Riksrevisionen har granskat om staten har gett förutsättningar för ett stöd till anhöriga omsorgsgivare som motsvarar behoven.

RiR 2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare
Regeringen	Skr. 2014/15:11
Riksdagen	Bet. 2014/15:SoU4, rskr. 2014/15:126

Granskningen visade att staten inte hade gett sådana förutsättningar. Granskningen visade också att anhörigas behov av stöd ofta handlade om att den närstående fick en god vård och omsorg men även om ett individanpassat och flexibelt stöd till dem själva.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att förtydliga bestämmelserna om stöd till anhöriga i 5 kap 10 § socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) och att ge en myndighet i uppdrag att följa anhängomsorgens omfattning och konsekvenser för individen och samhället över tid. Regeringen borde också anpassa socialförsäkringssystemet och arbetsmarknadslagstiftningen till anhörigas behov. Vidare borde regeringen ta fram utbildningar för att sprida kunskap till anställda, ge Socialstyrelsen i uppdrag att informera om rätten till stöd och insatser i SoL och i lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt överväga om landstingens ansvar för stöd till anhöriga behövde förtydligas i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Efter granskningen

I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten uppgav regeringen att mycket av det som Riksrevisionen rekommenderade redan var föremål för utredning eller ingick i befintliga uppdrag till myndigheter. Bland annat hade Socialstyrelsen fått i uppdrag att göra fördjupade analyser av anhängomsorgens omfattning och konsekvenser.

Regeringen avsåg också att göra en samlad översyn av äldrepolitiken. Där kunde flera av de frågor som Riksrevisionen tagit upp komma att ingå, bland annat stödet till anhöriga. Regeringen tillsatte i juni 2015 en särskild utredare med uppdrag att ta fram en nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen. I direktiven påpekade regeringen vikten av en väl fungerande äldreomsorg för anhörigas trygghet och tog också upp anhängvården i samband med jämlikhet och jämställdhet i äldrevården. Uppdraget ska redovisas i mars 2017.

Socialstyrelsens slutrapport i december 2014 på det uppdrag som regeringen refererade till i sin skrivelse visade att socialtjänstverksamheten i kommunerna tillämpade bestämmelserna i mycket varierande grad. Längst hade man kommit inom äldreomsorgen, främst beroende på att utvecklingen av anhörigstöd, innan bestämmelserna tillkom, i huvudsak skedde inom äldreomsorgen. Inom funktionshinderverksamheten och individ- och familjeomsorgen hade arbete kommit igång, men mycket återstod för att omsätta bestämmelsen utifrån de specifika förutsättningar som finns i dessa verksamheter.

Socialstyrelsen ansåg i sin rapport att kommunerna erbjöd stöd till anhöriga i högre grad än tidigare. Kommunerna krävde också att personal som arbetade med att stödja anhöriga skulle ha kunskaper om de sjukdomar eller funktionsnedsättningar som de närstående hade. Anhörig-, patient-, funktionshinders-, frivillig- och pensionärsorganisationerna var dock kritiska till bristen på stöd, de stora skillnaderna i kvalitet och de stora variationerna mellan kommuner. Socialtjänsten hade också svårt att erbjuda ett individuellt utformat stöd. Socialstyrelsen redogjorde för Riksrevisionens granskning i sin rapport.

Socialstyrelsen stödde också olika patient-, anhörig-, funktionshinders-, frivillig- och pensionärsorganisationers behov av information genom att under hösten 2014 ta fram en informationsfolder om bestämmelserna i SoL om stöd för att underlätta för de personer som vårdar en närstående. Samtidigt skulle ett presentationsmaterial riktat till personer i ledningsposition inom socialtjänsten tas fram.

En ny patientlag (2014:821) trädde i kraft den 1 januari 2015. Lagen föreskriver bland annat möjligheten för patienters närstående att medverka vid utformningen och genomförandet av vården när detta är lämpligt och patienten inte motsätter sig det.

Regeringen tillsatte i december 2015 en nationell samordnare för utveckling och samordning av insatser inom området psykisk hälsa. Enligt direktiven ska samordnaren bland annat följa upp insatser som görs inom området med fokus på effekter för folkhälsan, patienter, brukare och anhöriga. Uppdraget ska redovisas i december 2018.

4.11 Trafikutskottet (TU)

- *Staten på telekommarknaden (RiR 2013:5)*
- *Tågförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder (RiR 2013:18)*

RiR 2013:5	Staten på telekommarknaden
Regeringen	Skr. 2013/14:32
Riksdagen	Bet. 2013/14:TU7, rskr. 2013/14:168

Riksrevisionen har granskat statens roll på den svenska telekommarknaden och om de statliga insatserna på ett effektivt sätt bidragit till att riksdagens intentioner för marknaden kan uppnås i ett långsiktigt perspektiv. Granskningen omfattade Post- och telestyrelsens (PTS) konkurrensfrämjande förhandsreglering, det statliga innehavet av digital infrastruktur och statens upphandling på slutkundsmarknaden.

Granskningen visade att det saknades tydliga mål och en ändamålsenlig styrning i paritet med marknadens utvecklingsnivå och uppställda ambitioner. Trots initiativ från både regeringen och PTS kvarstod problem med den konkurrensfrämjande regleringen på marknaden. Regeringen hade bland annat inte följt upp genomförda insatser. Även brister i PTS:s verksamhet hade bidragit till problemen. Regeringen hade inte heller analyserat, styrt och utvecklat befintlig statlig infrastruktur som en strategisk resurs för att främja utvecklingen av marknaden eller tagit initiativ för att säkerställa att den statliga upphandlingen användes för att skapa ökad nytta för den offentliga sektorn och främja telekommarknadens innovationskraft.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utifrån preciserade mål och ett uppdaterat kunskapsunderlag utarbeta ett långsiktigt handlingsprogram för hur den ska uppnå riksdagens mål. Regeringen borde också initiera en översyn av det statliga innehavet av digital infrastruktur för att få en samlad bild av innehavet och dess betydelse för att uppfylla statens och marknadens behov. Vidare rekommenderades regeringen att ge Kammarkollegiet i uppdrag att främja innovationsinriktad upphandling vid utarbetande av krav inför upphandlingen av kommande ramavtal inom telekomområdet.

Regeringen borde också göra en bedömning av den konkurrensfrämjande förhandsregleringens måluppfyllelse och effekter, samt ge PTS ett särskilt uppdrag att närmare redovisa myndighetens tillämpning av regleringen. Regeringen rekommenderades vidare att överväga att förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll skulle gälla för PTS. PTS rekommenderades att följa upp arbetet med att kvalitetssäkra myndighetens beslut.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten bedömde regeringen att det fanns en väsentligen ändamålsenlig målstruktur på området, och att de indikatorer som har redovisats till riksdagen gav en god bild av utvecklingen på. Regeringen delade Riksrevisionens uppfattning att det var bekymmersamt att beslut

som överklagats från PTS under åren 2008–2012 i hög utsträckning hade ändrats i förvaltningsdomstolarna. I skrivelsen redogjorde regeringen för åtgärder vidtagna av PTS.

PTS såg bland annat över processer för att säkerställa väl utredda, hållbara och förankrade beslut. En process för att effektivisera PTS:s insamling av marknadsdata hade inletts och riktlinjer för konsekvensutredningar och handläggning av verksjuridiska och förvaltningsrättsliga frågor togs fram. En it-baserad databas över rättsprocesser hade driftsatts och det fanns metodstöd för formulering av tillsynsbeslut. Kalkylmodellen för beräkning av kostnadsorienterad prissättning hade förbättrats i fråga om dokumentation och motivering av antaganden.

I skrivelsen aviserade regeringen sin avsikt att tillsätta en utredning om hur statens verksamheter på bredbandsområdet kan samordnas. Utredningen om effektivare användning av statens bredbandsinfrastruktur lämnade sitt betänkande i januari 2016. Utredningen föreslog bland annat att Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät ges i uppdrag att bidra till att regeringens bredbandsmål uppfylls genom att utveckla och formalisera samverkan kring sin bredbandsinfrastruktur. Regeringen föreslogs uttala att den som ägare till Vattenfall AB och Teracom AB förväntar sig att bolagen bidrar till att bredbandsmålen uppfylls. Även PTS och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap föreslås i utredningen få uppgifter i detta sammanhang.

Sedan granskningsrapporten publicerades har regeringen överfört den upphandlingsstödjande verksamheten vid Kammarkollegiet, men också liknande verksamhet vid Vinnova och Miljöstyrningsrådet, först till Konkurrensverket och sedan till den nyinrättade Upphandlingsmyndigheten. Upphandlingsmyndighetens uppdrag är att ge myndigheter stöd bland annat för att öka kompetensen avseende innovationsupphandling. Regeringen lämnade i januari 2014 förslag på ändringar av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, med syfte att få en bättre prisreglering.

RiR 2013:18	Tågförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
Regeringen	Skr. 2013/14:201
Riksdagen	Bet. 2013/14:TU19, rskr. 2013/14:372, 373

Riksrevisionen har granskat om regeringen gett myndigheter och övriga aktörer på järnvägsmarknaden förutsättningar för en punktlig tågtrafik. Vidare granskades om Trafikverket och Transportstyrelsen hade åtgärdat, följt upp och rapporterat brister med betydelse för punktligheten och vidtagit åtgärder för utnyttjande av bankapacitet genom underhåll, tåglägestilldelning, prissättning och trafikledning. Slutligen granskades om

tillsyn och övervakning gett regeringen tillräckligt underlag för att motverka tågförseningar.

Granskningen visade att aktörerna inte hade fått tillräckliga förutsättningar i form av regelverk, tillsyn med mera. Granskningen visade också att Trafikverket inte hade styrt banunderhållet och kapacitetsutnyttjandet tillräckligt och att verkets kvalitetsavgiftssystem inte gav tillräcklig styreffekt. Trafikverkets statistik om orsaker till tågförseningar och punktlighetens utveckling var dessutom osäkra. Granskningen visade vidare att underhållsdepåerna försvårade underhållet av tåg, och tog kapacitet från tågtrafiken. Vidare var tillsyn och övervakning otillräcklig.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utreda behovet av förändringar i lagstiftning och tillsyn vad gäller krav på spårens och fordonens kvalitet samt vad gäller möjligheter till samhällsekonomisk effektivitet i tidtabellläggning och depåprissättning. Vidare borde regeringen ge aktörerna bättre incitament att vidta förebyggande åtgärder mot tågförseningar. Regeringen borde också se till att effektiviteten i kapacitetstilldelningen av tåglägen och tider för banarbeten ökades samt tydliggöra Trafikverkets ansvar för att lokalisera underhållsdepåer effektivt i förhållande till trafikmönstret. Regeringen borde också utse en oberoende statistikansvarig myndighet för punktlighetsstatistiken och prioritera en långsiktig anslagstilldelning för Trafikverket.

Trafikverket borde bland annat förstärka sin analyskompetens och prioritera forskningsinsatser med betydelse för punktligheten, styra underhållsentreprenörer kraftfullare samt verkställa sanktioner. Transportstyrelsen borde se till att tillsynen över systemen för kapacitetstilldelning, underhållsdepåer och kvalitetsavgifter främjar tågtrafikens punktlighet och borde även påbörja arbetet med marknadsövervakning.

Efter granskningen

I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten hänvisade regeringen till tidigare vidtagna åtgärder, bland annat till de 2013 tillsatta utredningarna om järnvägens organisation respektive om en modern reglering av person- och godstransporter på järnväg. Med anledning av följdmotioner till regeringens skrivelse om Riksrevisionens granskningsrapport lämnade riksdagen tre tillkännagivanden till regeringen.

Enligt tillkännagivandena borde regeringen se till att Trafikverket bygger upp egen kompetens för inspektion av järnvägen och av det arbete som utförs av entreprenörer. Regeringen borde också se över hur staten kan ta ett eget ansvar för järnvägsunderhållet och utreda hur kapacitetstilldelning och trafikledning kan effektiviseras och hur tillgången på tillförlitlig offentlig statistik över punktlighet och resande kan säkerställas. Slutligen borde regeringen förtydliga uppdragen för SJ AB, Green Cargo AB och Jernhusen AB för att bättre tillgodose samhällets behov av klimatsmarta järnvägstransporter. Regeringen hänvisade i skrivelse 2014/15:75

Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen till att förhållandena i tillkännagivandena behandlades av utredningen om järnvägens organisation.

Regeringen betonade i sin skrivelse med anledning av Riksrevisionens granskning att Trafikverket bör se till att entreprenörskontrakten i framtiden utformas så att bästa möjliga samhällsekonomiska effektivitet kan uppnås. Finansdepartementet genomlyste också 2014 Jernhusens verksamhet med fokus på affärsområdet depåer. Regeringen underströk i sin skrivelse vikten av att järnvägens behov av mark för godsterminaler och underhållsdepåer ska säkerställas i samverkan med kommunerna. Aktörer på terminal- och depåmarknaden bör också bidra till järnvägstrafikens utveckling.

I budgetpropositionen för 2016 uppgav regeringen att det finns anledning att förtydliga Jernhusens uppdrag för att understryka bolagets ansvar som förvaltare av bland annat stationer och underhållsdepåer. Vidare avsåg regeringen att fatta beslut om att Trafikverkets ökade ekonomiska resurser för drift, underhåll och reinvestering av järnvägen tillförs på ett sätt som ger förutsägbarhet och stabila planeringsförutsättningar.

Trafikverket arbetar med att förbättra orsakskodningen i kvalitetsavgiftssystemet och planerar att öka kvalitetsavgifterna. Trafikverket har vidare påbörjat åtgärder som omfattar internrevision av besiktningsverksamheten, utökad tredjepartskontroll, tidigareläggning av avhjälpande av icke akuta fel, översyn av organisationen och utvärdering av besiktningsverksamheten.

Transportstyrelsen avser att analysera frågan om hur marknadstillsynen och marknadsövervakningen kan bidra till ökad punktlighet och i vilken form en sådan tillsyn och övervakning bör ske.

Enligt direktiven till utredningen om järnvägens organisation skulle utredaren beakta relevanta granskningar från Riksrevisionen. I slutbetänkandet (SOU 2015:110) lämnade utredaren en rad förslag med koppling till Riksrevisionens granskning. Bland annat bör regeringen ta initiativ till förbättringar vad gäller insamling och sammanställning av statistik. Regeringen bör också utreda det statliga ägandet i SJ AB, Green Cargo AB, Jernhusen AB och Infranord AB, och Regeringskansliet bör genomföra en förändring i sin ledning och styrning av järnvägsfrågorna. En översyn bör göras av Trafikverkets styr-, lednings- och organisationsmodell. Transportstyrelsen bör bland annat utveckla metoder för analys, beredning, förankring och uppföljning och förändra sin organisation. Regeringen bör förändra organisationen av underhållsdepåerna som drivs av Jernhusen AB. Det som ska vara ett statligt åtagande bör föras över till Trafikverket. Trafikverket bör bland annat arbeta med att peka ut och precisera områden av riksintresse för underhållsdepåer och ta ett utökat ansvar för depåernas lokalisering.

4.12 Utbildningsutskottet (UbU)

- *Statens kunskapsspridning till skolan (RiR 2013:11)*
- *Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad? (RiR 2013:15)*
- *Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat? (RiR 2013:16)*

RiR 2013:11	Statens kunskapsspridning till skolan
Regeringen	Skr. 2013/14:95
Riksdagen	Bet. 2013/14:UbU23, rskr. 2013/14:377

Riksrevisionen har granskat om statens spridning av kunskap till skolan är effektiv och främjar en sådan utbildning som skollagen kräver. Granskningen berörde regeringen och Skolverket.

Granskningen visade att Skolverket spred kunskap så att den nådde ut till skolorna och att den tillgodosåg behoven hos rektorer och lärare. Granskningen visade också att regeringens detaljstyrning av Skolverkets utvecklingsuppdrag genom särskilda uppdrag medförde att myndighetens instruktionsenliga uppgifter riskerade att åsidosättas. Vidare visade granskningen att Skolverket inte hade krav på sig att sprida kunskap om beprövad erfarenhet. Utbildningen i skolan ska enligt skollagen vila på både forskning och beprövad erfarenhet. Skolverket har dock enligt sin instruktion endast krav på sig att sprida kunskap om forskning. Granskningen visade också att tillgängligheten till och användbarheten av Skolverkets insatser och material kunde förbättras.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att styra Skolverkets utvecklingsuppdrag mindre detaljerat för att dra mer nytta av verkets roll som expertmyndighet. Regeringen borde också i Skolverkets instruktion ge myndigheten i uppdrag att sammanställa och sprida kunskap om beprövad erfarenhet. Regeringen borde också förbättra uppföljningen av Skolverkets uppdrag och vilket genomslag det får. Skolverket rekommenderades att i högre utsträckning följa upp genomslaget av myndighetens kunskapsspridning. Skolverket borde också utvärdera om de förändringar av myndighetens webbplats som gjorts i syfte att förbättra dess tillgänglighet hade varit effektiva.

Efter granskningen

I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten uppgav regeringen att den innan granskningen hade avslutats hade beslutat att inrätta ett skolforskningsinstitut, som skulle ansvara för att sprida forskningsresultat till skolan. I myndighetens beslutsorgan skulle personer med kompetens och erfarenhet från skolväsendet ingå. Regeringen menade att detta skulle tillgodose rekommendationen om komplettering av Skolverkets instruktionsenliga uppgifter avseende spridning av beprövad erfarenhet. Skolforskningsinstitutet inrättades 2015.

Regeringen gav 2015 Statskontoret i uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Skolverket. I Statskontorets avrapportering framgår liknande slutsatser avseende styrningen av Skolverket som de som Riksrevisionen drog.

Beträffande uppföljning av Skolverkets uppdrag hänvisade regeringen i sin skrivelse till att den 2012 utvidgat uppdraget för Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering från att ha varit fokuserat på arbetsmarknadspolitisk utvärdering till att även omfatta utbildningspolitisk utvärdering.

Enligt skrivelsen hade Skolverket inlett ett arbete med att utveckla och förbättra spridningseffekterna av sina insatser samt att utveckla sitt utvärderingsarbete vad gäller kunskapsspridningen. Myndigheten hade också påbörjat ett arbete med att utvärdera förändringarna av webbplatsen.

RiR 2013:15	Kränkta eller diskriminerade i skolan – är det någon skillnad?
Regeringen	Skr. 2013/14:193
Riksdagen	Bet. 2013/14:UbU24, rskr. 2013/14:378

Riksrevisionen har granskat om statens tillsyn och stöd på ett effektivt sätt bidragit att elever i skolan inte utsätts för kränkande behandling eller trakasserier. Granskningen berörde Utbildningsdepartementet, Skolinspektionen/ Barn- och elevombudet (BEO), Statens skolverk och Diskrimineringsombudsmannen (DO).

Granskningen visade att statens system för att skolor och huvudmän ska arbeta främjande och förebyggande kunde fungera bättre. Kravet på likabehandling av elever som anmält att de har blivit utsatta för kränkande behandling eller trakasserier uppfylldes inte i tillräcklig grad. Tillsynen för att främja elevers lika rättigheter och förebygga kränkande behandling och trakasserier kunde utvecklas för att bli mer effektiv. Staten kunde i vissa frågor utöka och rikta sitt stöd till huvudmän och skolor.

Regeringen rekommenderades att harmonisera skollagen och diskrimineringslagen samt att se över Skolinspektionens/ BEO:s och DO:s uppdrag i syfte att säkerställa att elever som anmäler kränkande behandling eller trakasserier får likabehandling. Regeringen borde också ge DO föreskriftsrätt. Vidare borde regeringen följa upp om elever som anmäler kränkande behandling eller trakasserier får likabehandling samt ge Skolverket i uppdrag att rikta stödinsatser till de skolor och huvudmän som är i störst behov av dem. Regeringen borde vidare följa upp att samverkan kommer till stånd mellan Skolinspektionen och DO vid granskning av planerna för likabehandling och mot kränkande behandling. BEO och DO rekommenderades att öka informationsinsatserna till elever och föräldrar så att de får kunskap om elevers rättigheter. Skolinspektionen borde säkerställa en likvärdig bedömning av ärenden som rör kränkande behandling.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten hänvisade regeringen till flera redan tillsatta utredningar. En utredning skulle föreslå hur kraven på aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter ska utformas för att bli tydliga och effektiva (dir. 2012:80), en annan skulle föreslå hur arbetet mot diskriminering kan organiseras och effektiviseras (dir. 2014:10). Regeringen avsåg att överväga behovet av förändringar i regelverk och ansvarsfördelning när utredningarna lämnat sina förslag. Regeringen övervägde också att ge Skolverket i uppdrag att undersöka om det finns vinster i att stödinsatser riktas till de huvudmän och skolor som har störst behov. Skolverket har inte fått något sådant uppdrag.

Utredningen om kraven på aktiva åtgärder överlämnade i maj 2014 betänkandet *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering* (SOU 2014:41) till regeringen. Där föreslogs bland annat att skyldigheten att bedriva arbete med aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet ska regleras i skollagen i stället för i diskrimineringslagen. Ingen proposition har ännu lagts fram i frågan. Betänkandet medförde dock att utredningen om organisering och effektivisering av arbetet mot diskriminering i januari 2014 fick tilläggsdirektiv (dir.2015:129) om att ta ställning till om en annan ordning än den nuvarande för tillsyn över och främjande av likabehandling kan bidra till att säkerställa ett effektivt arbete mot diskriminering. Utredningen ska redovisa sina förslag senast den 16 december 2016.

RiR 2013:16	Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?
Regeringen	Skr. 2013/14:200
Riksdagen	Bet. 2013/14:UbU25, rskr. 2013/14:376

Riksrevisionen har granskat om Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning av grund- och gymnasieskolan verkar för en likvärdig utbildning av god kvalitet samt bidrar till goda förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat. Vidare granskades om regeringens styrning hade skapat goda förutsättningar för Skolinspektionens verksamhet.

Granskningen visade att Skolinspektionens tillsyn hade svårt att fånga kvalitetsaspekter i undervisningen vilket begränsade dess möjligheter att påverka förutsättningarna för elevernas kunskapsresultat. Tillsynens förmåga att bidra till ökad likvärdighet i utbildningen kunde också förbättras. Granskningen visade också att Skolinspektionen inte hade utvärderat de faktorer som låg till grund för tillsynens risk- och väsentlighetsanalys, vilket innebar att det inte var säkerställt att de skolenheter och

huvudmän som hade störst risk för brister också fick mest tillsyn. Vidare visade granskningen att de bedömningar som gjordes inom tillsynen inte upplevdes som likvärdiga av skolorna.

Granskningen visade även att det i många fall inte gjordes någon uppföljning som säkerställde att de påtalade bristerna i tillsynen åtgärdades av huvudmännen. Det gjorde det svårt att bedöma om tillsynen fått något genomslag i skolverksamheten. Slutligen visade Riksrevisionens granskning att regeringens styrning av Skolinspektionen varit för begränsad.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utvärdera Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning, samt att utifrån denna överväga om Skolinspektionens uppdrag behövde förtydligas avseende prioriteringen mellan regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning. Skolinspektionen borde i högre grad inrikta tillsynen så att kvalitativa bedömningar underlättades. Skolinspektionen borde också utveckla bedömningsstödet för inspektörerna, utvärdera träffsäkerheten i risk- och väsentlighetsanalysen, tydliggöra tillsynsbesluten och förstärka uppföljningen.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i att Skolinspektionens tillsyn kunde utvecklas ytterligare. Regeringen framhöll dock att Skolinspektionen redan hade inlett ett sådant arbete och att det låg i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen instämde också i att Skolinspektionen i större utsträckning borde granska undervisningen i sin tillsyn och hade därför uppdragit åt Skolinspektionen att förstärka granskningen av undervisningens kvalitet inom ramen för den löpande tillsynen.

Av Skolinspektionens årsredovisning för 2014 framgick att Skolinspektionen infört en ny tillsynsmodell. Den nya modellen innebär att samtliga huvudmän granskas i treårscykler i stället för som tidigare i femårscykler. Risk- och väsentlighetsmodellen har utvecklats. Skolinspektionens utvärdering av denna modell visar på ökad precision. Skolinspektionen har också infört en ny modell för uppföljning av åtgärder mot brister som påtalats i tillsynen samt tagit fram en internutbildning för inspektörerna vad gäller att skriva tydliga och lättlästa tillsynsbeslut. Skolinspektionen har även påbörjat ett arbete med att utveckla utredningsstödet till inspektörerna. Skolinspektionen genomför för närvarande en intern uppföljning av den nya tillsynsmodellen som ska vara klar i februari 2016.

4.13 Utrikesutskottet (UU)

- *Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet? (RiR 2013:9)*

RiR 2013:9	Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet?
Regeringen	Skr. 2013/14:50
Riksdagen	Bet. 2013/14:UU14, rskr. 2013/14:174

Riksrevisionen har inom ramen för granskningsstrategin *Hållbar utveckling – klimat* granskat om Sverige har fått ett effektivt utbyte av medlemskapet i Arktiska rådet. Granskningen var en del av en multilateral granskning med deltagande av revisionsmyndigheterna i Danmark, Norge, Ryssland, Sverige och USA.

Riksrevisionen granskade om Sveriges arbete i Arktiska rådet hade utgått från transparenta prioriteringar för Arktis och om regeringen hade skapat förutsättningar för att i relevanta fall implementera rekommendationer från Arktiska rådet. Granskningen berörde i första hand regeringen.

Granskningen visade att Sverige inte i alla avseenden hade fått ett effektivt utbyte av sitt medlemskap. Det var bland annat bristande transparens i regeringens prioriteringar för arbetet i rådet. Långlivade växthusgaser var prioriterade enligt regeringens strategi för Arktis och enligt programmet för Sveriges ordförandeskap i rådet 2011–2013, men regeringen hade inte tagit upp frågan i rådet. Regeringen hade inte heller skapat förutsättningar för att implementera relevanta rekommendationer från rådet; en fungerande process för att bedöma och prioritera mellan dessa saknades. Vidare hade riksdagen blivit bristfälligt informerad om arbetet i rådet. Ett avtal om sjö- och flygräddning, som rådet tagit fram, presenterades av regeringen som juridiskt bindande, trots att medlemmarna inte var förpliktigade att bistå med resurser vid en olycka.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att säkerställa att prioriteringarna för arbetet i Arktiska rådet är transparenta, att säkerställa att rekommendationerna från rådet bedöms, prioriteras mellan och i relevanta fall implementeras i Sverige och att riksdagen ges regelbunden information om verksamheten i rådet.

Efter granskningen

I skrivelsen med anledning av Riksrevisionens granskning instämde regeringen i Riksrevisionens slutsatser på de flesta punkter. Regeringen uppgav dock inga konkreta åtgärder till förbättringar. Dock fick Naturvårdsverket, liksom Havs- och vattenmyndigheten och SMHI i regleringsbrev för 2014 i uppdrag att redovisa hur de hade följt upp de slutsatser och rekommendationer som antogs vid det arktiska miljöministermötet i februari 2013 och det arktiska utrikesministermötet i maj 2013.

Riksrevisionen följer årligen upp vad som har hänt med anledning av granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen och modifierade revisionsberättelser från den årliga revisionen. Resultatet av 2016 års uppföljning presenteras i denna rapport.

Uppföljningen omfattar djup uppföljning av femton äldre och översiktlig uppföljning av 28 nyare granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen. Den omfattar också fjorton revisionsberättelser med modifieringen *reservation* respektive en med modifieringen *avstå från att uttala sig*, som den årliga revisionen lämnade för verksamhetsåret 2014.

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 393 6

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm