



RIKSREVISIONENS
UPPFÖLJNINGSRAPPORT
2012

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 281 6

FORM: AD&D

TRYCK: ÖSTERTÄLJE TRYCKERI OCH RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2012



RIKSREVISIONENS
UPPFÖLJNINGSRAPPORT
2012



TILL RIKSDAGENS FINANSUTSKOTT

DATUM: 2012-04-04

DNR: 30-2011-1243

Riksrevisionens uppföljningsrapport 2012

Riksrevisionen överlämnar härmed resultatet av 2012 års uppföljning av granskningsrapporter och revisionsberättelser med reservation.

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

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

Claes Norgren

Jan Landahl

Gudrun Antemar

Lars-Göran Gustafsson

För kännedom:

Riksrevisionens parlamentariska råd

Övriga riksdagsutskott

Innehåll

Riksrevisorernas förord	9
1 Inledning	11
1.1 Årets uppföljning och rapportens disposition	11
2 Riksrevisionens styrelses, regeringens och riksdagens behandling av granskningarna	15
2.1 Redovisning av den formella behandlingen av Riksrevisionens granskningsrapporter enligt den tidigare behandlingsordningen	15
2.2 Granskningsrapporter som regeringen angett som slutbehandlade	18
3 Djup uppföljning av tio granskningsrapporter	21
3.1 Almi företagspartner AB och samhällsuppdraget (RiR 2007:15)	22
3.2 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga tillvara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare (RiR 2007:19)	27
3.3 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (RiR 2007:21)	29
3.4 Utanförskap på arbetsmarknaden. Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga (RiR 2007:24)	33
3.5 Styrelser med fullt ansvar (RiR 2007:25)	38
3.6 Krisberedskap i betalningssystemet. Tekniska hot och risker (RiR 2007:28)	41
3.7 Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa (RiR 2008:1)	46
3.8 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter (RiR 2008:4)	51
3.9 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd (RiR 2008:11)	55
3.10 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse? (RiR 2008:14)	58
4 Behandlingen av den årliga revisionens uttalanden med reservation respektive avvikande mening	65
4.1 Underlag för uppföljningen	65
4.2 Regeringens och myndigheternas behandling av reservationerna	66
5 Uppföljning av 61 granskningsrapporter	69
5.1 Konstitutionsutskottet (KU)	75
5.2 Finansutskottet (FiU)	79
5.3 Skatteutskottet (SkU)	99
5.4 Justitieutskottet (JuU)	105
5.5 Civilutskottet (CU)	115
5.6 Utrikesutskottet (UU)	119
5.7 Försvarsutskottet (FöU)	123
5.8 Socialförsäkringsutskottet (SfU)	129
5.9 Socialutskottet (SU)	133
5.10 Kulturutskottet (KrU)	141
5.11 Utbildningsutskottet (UbU)	145
5.12 Trafikutskottet (TU)	157
5.13 Miljö- och jordbruksutskottet (MJU)	167
5.14 Näringsutskottet (NU)	171
5.15 Arbetsmarknadsutskottet (AU)	177

Riksrevisorernas förord

Riksrevisionens *Uppföljningsrapport 2012* är den sjätte i ordningen. Den innehåller en djup uppföljning av tio granskningsrapporter och en översiktlig uppföljning av 61 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen. Rapporten innehåller också en uppföljning av de revisionsberättelser med reservation som lämnats av den årliga revisionen.

Uppföljningen visar att flertalet granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen har medfört någon form av åtgärd från regeringens eller andra berörda organisationers sida. De vidtagna 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. Det är inte alltid möjligt att dra slutsatsen att det är Riksrevisionens granskningsrapporter som är den direkta anledningen till förbättringarna. Uppföljningen visar dock att Riksrevisionen spelar en viktig roll i arbetet att förändra och förbättra den statliga verksamheten.

Uppföljningsrapporten innehåller också en slutredovisning av hur Riksrevisionens styrelse har behandlat de 206 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen som publicerats under åren 2003 – 2010. Vidare slutredovisas även riksdagens behandling av de framställningar och redogörelser som Riksrevisionens styrelse har lämnat.

Ett viktigt underlag för uppföljningen är den redovisning som regeringen tidigare lämnade i budgetpropositionen varje år och numera lämnar i särskilda skrivelser för varje granskningsrapport. En del av redovisningen avser granskningsärenden som regeringen anger vara slutbehandlade. Detta behandlas kortfattat i uppföljningsrapporten.

Den årliga revisionen avseende verksamhetsåret 2010 medförde att två myndigheter fick revisionsberättelser med reservation. Vanligtvis vidtar myndigheter som fått en sådan revisionsberättelse relevanta korrigerande åtgärder.

Claes Norgren

Jan Landahl

Gudrun Antemar

1 Inledning

Riksrevisionens Uppföljningsrapport 2012 är den sjätte i ordningen sedan 2007. Rapportens huvudsakliga mottagaren är riksdagen. 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 granskningarna, hur de tas emot och vad de leder till. Med en regelbunden uppföljning får också Riksrevisionen erfarenheter som kan användas internt för att utveckla såväl granskningen som rapporteringen.

1.1 Årets uppföljning och rapportens disposition

I uppföljningsrapporten redovisar Riksrevisionen vilka åtgärder som har vidtagits och de förbättringar som har skett med anledning av granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen och revisionsberättelser med reservation och avvikande mening från den årliga revisionen.¹ Inledningsvis ges en kort beskrivning av årets uppföljning och rapportens disposition. Beskrivningen ger en överblick över vad respektive kapitel innehåller, vad uppföljningen omfattat och hur den har genomförts. Effektivitetsrevisionen behandlas i kapitel 2, 3 och 5 och den årliga revisionen i kapitel 4.

Kapitel 1 Inledning

I kapitel 1 redovisas vissa förutsättningar för Riksrevisionens rapportering av granskningsresultaten och för uppföljningsrapportens struktur.

Kapitel 2 Riksrevisionens styrelses, riksdagens och regeringens behandling av granskningarna

Åren 2003 – 2010 publicerade Riksrevisionen 206 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen. Alla dessa behandlades av Riksrevisionens styrelse. En slutredovisning av denna behandling presenterades i *Uppföljningsrapport 2011*. I samma rapport redovisades också riksdagens behandling av de framställningar och redogörelser som styrelsen överlämnade till riksdagen.

¹ Dessa två begrepp ersätter det tidigare *revisionsberättelse med invändning*.

Riksdagen hade dock inte slutbehandlat samtliga vid publiceringen av *Uppföljningsrapport 2011*. En slutrapportering av såväl styrelsens som riksdagens behandling görs därför i den här uppföljningsrapporten. I kapitlet ges också en översiktlig beskrivning av regeringens redovisning av slutbehandlade granskningsärenden samt riksdagens behandling av de skrivelser som regeringen sedan den 1 januari 2011 har lämnat till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapporter.

Kapitel 3 Djup uppföljning av tio granskningsrapporter

I och med uppföljningsrapport 2012 har Riksrevisionen genomfört djup uppföljning av 46 granskningsrapporter. Det motsvarar cirka 20 procent av samtliga granskningsrapporter som publicerats fram till oktober 2011.² Syftet med den djupa uppföljningen är att några år efter det att granskningarna publicerats spåra inte bara vidtagna eller planerade åtgärder, utan också förbättringar i de granskade verksamheterna som är ett resultat av granskningen.

Uppföljningsresultaten bygger på genomgångar av skriftlig dokumentation samt på uppgifter från företrädare för Regeringskansliet och övriga granskade organisationer.³ I de intervjuer och enkäter som har genomförts har vi försökt få en uppfattning om i vilken utsträckning Riksrevisionens granskning har bidragit till de eventuella förbättringar som har kunnat spåras. Följande granskningsrapporter har följts upp:

- *Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget* (RiR 2007:15)
- *Tas sjukskrivnas arbetsförmåga tillvara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare* (RiR 2007:19)
- *Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet* (RiR 2007:21)
- *Utanförskap på arbetsmarknaden. Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga* (RiR 2007:24)
- *Styrelser med fullt ansvar* (RiR 2007:25)
- *Krisberedskap i betalningssystemet. Tekniska hot och risker* (RiR 2007:28)
- *Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa* (RiR 2008:1)
- *Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter* (RiR 2008:4)
- *Tvårvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd* (RiR 2008:11)
- *Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?* (RiR 2008:14)

² Tidpunkten för beslut om vilka granskningsrapporter som skulle bli föremål för djup uppföljning i *Uppföljningsrapport 2012*.

³ Dokumentation som har använts är till exempel propositioner, regleringsbrev, utredningsdirektiv, utredningsbetänkanden, regerings skrivelser, utskotts betänkanden, lag- och förordningstext med mera. Uppgifterna från företrädare för de granskade organisationerna har till exempel hämtats in via intervjuer och enklare e-postenkäter.

Kapitel 4 Behandlingen av den årliga revisionens uttalanden med reservation respektive avvikande mening

Riksrevisionens årliga revision granskar varje år årsredovisningarna för cirka 250 statliga myndigheter. Utifrån granskningen rapporteras fel och brister till myndigheterna och regeringen. I de fall en årsredovisning inte är rättvisande får myndigheten en modifierad revisionsberättelse. Uppföljningen avser modifieringarna reservation och avvikande mening. Granskningen av årsredovisningarna för 2010 resulterade i att två myndigheter fick revisionsberättelse med reservation.

I kapitlet redovisar vi hur de berörda myndigheterna och regeringen har behandlat dessa reservationer. Den rapportering om åtgärder som myndigheterna har lämnat till regeringen och Riksrevisionen samt regeringens rapportering till riksdagen i budgetpropositionen för 2012 har utgjort underlag för uppföljningen.

Kapitel 5 Uppföljning av 61 granskningsrapporter

I kapitlet redovisar vi resultatet av en översiktlig uppföljning av 61 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen (RiR 2009:14 – RiR 2011:17). Rapporterna har sorterats efter det beredande utskottet med utgångspunkt från riksdagens behandling av Riksrevisionens styrelses framställningar och redogörelser (rapporter enligt den tidigare ordningen) respektive regeringens skrivelser med anledning av granskningsrapporterna (rapporter enligt den nu gällande ordningen). Vissa rapporter har bedömts vara intressanta för flera utskott, och återfinns därför på flera ställen i kapitlet. I de fall Riksrevisionens styrelse har lagt en granskningsrapport till handlingarna har vi gjort en bedömning av vilket eller vilka utskott som kan ha intresse av granskningsrapporten.

2 Riksrevisionens styrelses, regeringens och riksdagens behandling av granskningarna

Riksdagen har beslutat om vissa förändringar för Riksrevisionen från och med januari 2011. Förändringarna innebär bland annat att Riksrevisionens styrelse har avskaffats och att granskningsrapporterna från effektivitetsrevisionen ska lämnas direkt till riksdagen. Riksdagen svarar för att granskningsrapporterna lämnas till regeringen, som senast efter fyra månader (juli och augusti oräknade) ska lämna en skrivelse till riksdagen med redovisning av vidtagna eller planerade åtgärder med anledning av granskningsrapporten. Det berörda utskottet bereder därefter skrivelsen inför beslut i kammaren. Regeringen ska också lämna en samlad redovisning av de åtgärder som regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser i skrivelsen Årsredovisning för staten.

I detta kapitel slutredovisas Riksrevisionens styrelses behandling av de 206 första granskningsrapporterna från effektivitetsrevisionen tillsammans med en slutredovisning av riksdagens behandling av de framställningar och redogörelser som styrelsen lämnade. Därmed är det tidigare systemet i dess formella delar slutbehandlat i uppföljningsrapporten. Däremot kommer granskningsrapporter från den tidigare behandlingsordningen att beröras fortsättningsvis i både basuppföljningen och den djupa uppföljningen. Tio granskningsrapporter återstår fortfarande att följa upp i basuppföljningen och när det gäller den djupa uppföljningen kommer den att behandla granskningsrapporter enligt den tidigare ordningen ytterligare några år.

2.1 Redovisning av den formella behandlingen av Riksrevisionens granskningsrapporter enligt den tidigare behandlingsordningen

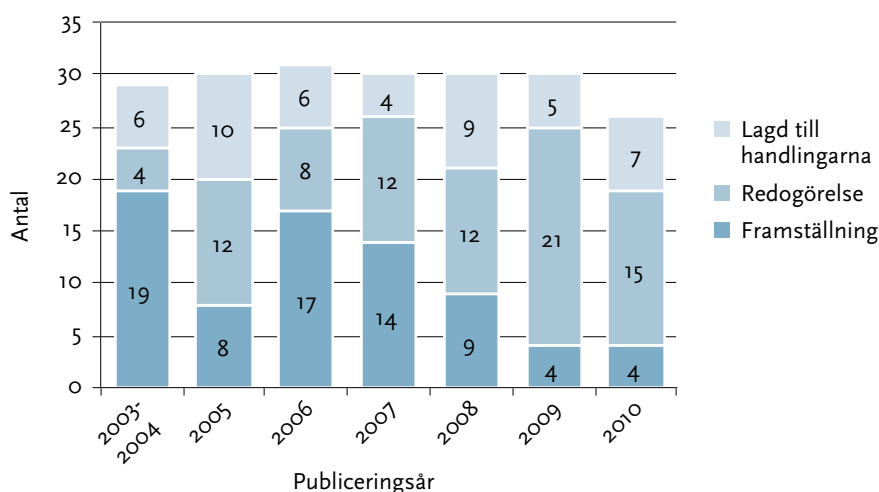
Behandling och beslut av Riksrevisionens styrelse

Enligt de bestämmelser som gällde till och med utgången av 2010 lämnade Riksrevisionen, efter publicering av en granskningsrapport inom effektivitetsrevisionen, över rapporten till Riksrevisionens styrelse. Styrelsen tog ställning till om granskningsrapporten skulle föranleda en framställning

eller en redogörelse till riksdagen eller om rapporten skulle läggas till handlingarna. En framställning innebar att styrelsen lämnade förslag till riksdagsbeslut, medan en redogörelse i första hand innehöll information om granskningens resultat.

Sedan Riksrevisionen bildades 2003 till och med december 2010 publicerades 206 granskningsrapporter.⁴ Riksrevisionens styrelse lämnade under denna tid 75 framställningar och 84 redogörelser till riksdagen. De återstående 47 rapporterna lade styrelsen till handlingarna. Därmed lämnades granskningsresultaten i 77 procent av rapporterna vidare till riksdagen för behandling. Fördelningen över åren har varierat, men antalet framställningar minskade från 2006.

Antal granskningsrapporter per verksamhetsår som Riksrevisionens styrelse lämnat som en framställning eller redogörelse till riksdagen respektive lagt till handlingarna. Rapporter publicerade från och med december 2003 till och med december 2010 (RiR 2003:1–RiR 2010:27, ej årliga rapporter).



Behandling och beslut i riksdagen

Riksdagen har behandlat samtliga framställningar och redogörelser som Riksrevisionens styrelse överlämnat under åren 2003–2010. Det sista beslutet togs den 15 juni 2011, när styrelsens redogörelse med anledning av granskningsrapporten *Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?* (RiR 2010:23) lades till handlingarna.

⁴ Riksrevisionens årliga rapport ingår i samma nummerserie som granskningsrapporterna, men exkluderas här.

Riksdagens behandling av framställningar och redogörelser från Riksrevisionens styrelse. Ärenden som baseras på granskningsrapporter publicerade från och med december 2003 till och med december 2010 (RiR 2003:1 – RiR 2010:27, ej årliga rapporter). Riksdagens beslut till och med juni 2011.

Rapportens publiceringsår	2003–2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2003–2010	Procent
	Antal	Antal	Antal	Antal	Antal	Antal	Antal	Antal	
Framställningar	19	8	17	14	9	4	4	75	
Slutbehandlade	19	8	17	14	9	4	4	75	100%
– bifall eller delvis bifall	6	0	4	1	1	1	3	16	21%
– avslag	13	8	13	13	8	3	1	59	79%
Ej slutbehandlade	0	0	0	0	0	0	0	0	
Redogörelser	4	12	8	12	12	21	15	84	
Slutbehandlade (lagda till handlingarna)	4	12	8	12	12	21	15	84	
Ej slutbehandlade	0	0	0	0	0	0	0	0	

Källa: Riksrevisionens bearbetning av riksdagstrycket.

Av de 75 framställningarna har 16 lett till bifall eller delvis bifall. Samtliga redogörelser har lagts till handlingarna. Det beror på att en redogörelse inte innehåller något förslag till beslut och därför inte kräver något ställningstagande från riksdagens sida. Däremot har motioner som väckts med anledning av redogörelsen om miljömålsrapporteringen och redogörelsen om hanteringen av Sveriges utsläppsrätter bifallits. Besluten innebar att riksdagen ställde sig bakom rekommendationerna i rapporten *Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite* (RiR 2005:1)⁵, och delvis ställde sig bakom rekommendationerna i rapporten *Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter* (RiR 2009:21).⁶

Vanligtvis motiverar det beredande utskottet sitt beslut om avslag med att regeringen har aviserat att granskningen och rekommendationerna bereds i Regeringskansliet eller att regeringen och de granskade organisationerna redan har tagit initiativ till förändringar. Det formella beslutet om avslag betyder dock

⁵ Redog. 2004/05;RRS21, bet. 2005/06:MJU3.

⁶ Redog. 2009/10;RRS16, bet. 2009/10:MJU21.

inte att utskottet ansett att granskningen är oviktig. I många fall anger utskottet vilka brister det anser är angeläget att åtgärda eller vad det förväntar sig att regeringen ska åstadkomma och vid ett senare tillfälle informera riksdagen om.

Riksdagens bifall innebär att den helt eller delvis har ställt sig bakom styrelsens förslag och genom tillkännagivanden begärt åtgärder av regeringen.⁷ Vad gäller framställningarna om djurskyddstillsynen, Arlandabanan och svenska trygghetssystem utomlands biföll riksdagen styrelsens förslag innan regeringen hade kommenterat granskningarna i budgetpropositionen.

En vanlig innebörd av ett tillkännagivande är att regeringen uppmanas att förbättra sin styrning och uppföljning av den granskade verksamheten. Det förekommer också att riksdagen vill att regeringen omprövar eller ser över uppgifter, regelverk eller finansiering, preciserar mål för en verksamhet eller klargör en ansvarsfördelning. Andra önskemål kan vara att regeringen ska ta initiativ till att följa upp eller utvärdera en verksamhet eller bli mer utförlig i sin redovisning till riksdagen av resultatet eller effekten av en verksamhet.

2.2 Granskningsrapporter som regeringen angett som slutbehandlade

Den tidigare behandlingsordningen

Regeringen har i budgetpropositionerna för 2008 till och med 2011 angett vilka granskningsrapporter från Riksrevisionen som slutbehandlats sedan föregående budgetproposition. En liknande redovisning gjordes också i *Årsredovisning för staten 2010*. Bakgrunden till redovisningen är bland annat

⁷ De framställningar som riksdagen helt ställt sig bakom grundar sig på granskningsrapporterna *Hur effektiv är djurskyddstillsynen?* (RiR 2003:1), 2003/04:RRS1, bet. 2003/04:MJU14. *Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvården* (RiR 2004:9), 2004/05:RRS2, bet. 2004/05:SoU10. *Arlandabanan – insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt* (RiR 2004:22), 2004/05:RRS9, bet. 2004/05:TU8. *Barnkonventionen i praktiken* (RiR 2004:30), 2004/05:RRS19, bet. 2005/06:SoU5. *Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården* (RiR 2006:16), 2006/07:RRS7, bet. 2006/07:SoU8. *Statliga insatser för nyanlända invandrare* (RiR 2006:19), 2006/07:RRS13, bet. 2006/07:AU6. *Svenska trygghetssystem utomlands* (RiR 2008:31), 2008/09:RRS23, bet. 2008/09:SfU11. *Beslut om sjukpenning – har Försäkringskassan tillräckliga underlag?* (RiR 2009:7), bet. 2009/10:SfU7. *Från många till en – sammanslagning av myndigheter* (RiR 2010:3), 2009/10:RRS30, bet. 2010/11:KU8. *Säkerheten i statens betalningar* (RiR 2010:13), bet. 2010/11:FiU22.

De framställningar som riksdagen delvis ställt sig bakom grundar sig på granskningsrapporterna *Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materieförsörjning* (RiR 2004:6), 2003/04:RRS9, bet. 2004/05:FöU5. *Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen* (RiR 2004:15), 2004/05:RRS6, bet. 2004/05:KrU6. *Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare* (RiR 2006:5), 2005/06:RRS26, bet. 2006/07:CU4. *Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga* (RiR 2006:31), 2006/07:RRS23, bet. 2007/08:MJU1. *Beredskapen för kärnkraftsolyckor* (RiR 2007:4), 2006/07:RRS26, bet. 2007/08:FöU4. *Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning* (RiR 2010:1), 2009/10:RRS28, bet. 2009/10:AU2.

att riksdagens finansutskott begärt en sådan. Regeringen har använt följande definition av vad som är en slutbehandlad granskningsrapport:

Med slutbehandlad avses att det ärende som respektive granskningsrapport i sig ger upphov till är avskrivet. Det förhållande att en granskningsrapport i formell mening är slutbehandlad hindrar dock inte att sakfrågan ägnas ytterligare uppmärksamhet i regeringens arbete med att utveckla och effektivisera den statliga verksamheten.⁸

I Årsredovisning för staten 2010 redovisades även granskningsrapporter som vid tidpunkten för årsredovisningens publicering fortfarande bereddes i Regeringskansliet. Vissa av dessa anges som slutbehandlade i budgetpropositionen för 2012. Någon ytterligare redovisning föreligger inte i skrivande stund. Detta innebär att ett antal av Riksrevisionens granskningsrapporter som behandlats enligt den tidigare ordningen fortfarande är under beredning i Regeringskansliet.

Den nuvarande behandlingsordningen

Inom ramen för den nya behandlingsordningen har regeringen i skrivelserna till riksdagen i de flesta fall angett att granskningsärendet är slutbehandlat. Hittills har 26 granskningsrapporter behandlats i skrivelser. Av dessa har 19, det vill säga 73 procent, angetts vara slutbehandlade. Riksdagen har behandlat 18 skrivelser. I samtliga fall har skrivelserna lagts till handlingarna. I ett fall har en följdmotion lett till att riksdagen lämnat ett tillkännagivande till regeringen.⁹

⁸ Prop. 2007/08:1, vol. 1.

⁹ Skr. 2011/12:19 med anledning av granskningsrapporten *Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser* (RiR 2011:15).

3 Djup uppföljning av tio granskningsrapporter

Syftet med den djupa uppföljningen är att ge en så heltäckande och allsidig belysning som möjligt av hur granskningsrapporterna från effektivitetsrevisionen tas emot och vad de leder till. Den djupa uppföljningen omfattar tio granskningsrapporter som publicerats mellan 3 ½ och 4 ½ år innan uppföljningen. En ambition från och med årets uppföljningsrapport är att för den djupa uppföljningen välja var tredje granskningsrapport. På detta sätt underlättas beslutet om vilka granskningsrapporter som ska väljas, samtidigt som bredden i ämnesval och skillnader i behandling och genomslag efter granskningsrapporternas publicering säkerställs. I vissa fall har principen om var tredje rapport frångåtts. Skälen har till exempel varit att bredden i urvalet det enskilda året behöver säkerställas eller att uppföljningen av en viss granskning kan vara lämplig, för att det finns planer på uppföljande, reguljära granskningsinsatser. Sett över tid bör principen om var tredje granskning, kombinerad med en viss flexibilitet, garantera en heltäckande bild av effektivitetsrevisionens granskningsinsatser och genomslag.

Uppgifterna i den djupa uppföljningen har hämtats från offentliga dokument och från muntliga och skriftliga kontakter med de granskade organisationerna. Följande granskningsrapporter har följts upp:

- *Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget* (RiR 2007:15)
- *Tas sjukskrivnas arbetsförmåga tillvara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare* (RiR 2007:19)
- *Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet* (RiR 2007:21)
- *Utanförskap på arbetsmarknaden. Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga* (RiR 2007:24)
- *Styrelser med fullt ansvar* (RiR 2007:25)
- *Krisberedskap i betalningssystemet. Tekniska hot och risker* (RiR 2007:28)
- *Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa* (RiR 2008:1)
- *Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter* (RiR 2008:4)
- *Tvårvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd* (RiR 2008:11)
- *Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?* (RiR 2008:14)

Resultaten från den djupa uppföljningen av dessa granskningsrapporter redovisas nedan.

3.1 Almi företagspartner AB och samhällsuppdraget (RiR 2007:15)

Almi Företagspartner AB (Almi) är ett statligt ägt aktiebolag med samhällsuppdrag som bildades 1994. Moderbolaget är helägt av staten och de 21 regionala dotterbolagen är minoritetsägda av landsting, regionala självstyrelseorgan eller kommunala samverkansorgan. Bolagets uppdrag är att främja utvecklingen av små och medelstora företag samt stimulera nyföretagandet i syfte att skapa tillväxt och förnyelse i svenskt näringsliv. Detta sker genom att komplettera marknaden med finansiering och affärsutveckling. Den närmare verksamhetsinriktningen ska, inom ramen för uppdraget, avgöras av de regionala behoven, den regionala näringslivsstrukturen samt minoritetsägarnas synpunkter.

Förutsättningarna för Almi har förändrats sedan bildandet. Vid tidpunkten för Riksrevisionens granskning hade kapitalmarknaden utvecklats, den privata konsultmarknaden förändrats och konjunkturen var god för företagen. Detta påverkade förutsättningarna för det statliga engagemanget.

3.1.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade under 2006 och 2007 om Almi uppfyllde sitt samhällsuppdrag att erbjuda marknadskompletterande affärsutveckling och finansiering till små och medelstora företag.

Granskningen visade att det inte gick att säkerställa om bolagets samhällsuppdrag genomfördes i enlighet med riksdagens och regeringens intentioner när bolaget bildades 1994. Koncernen hade dessutom utvecklat en mycket varierande verksamhet. Sju av dotterbolagen var till exempel engagerade i riskkapitalbolag på olika sätt, vilket var verksamheter som inte ingick i det ursprungliga uppdraget. Almi säkerställde inte heller att koncernens affärsutvecklingsverksamhet endast var marknadskompletterande. Kvaliteten i Almis effektmätningar av utförda insatser var inte tillfredsställande.

Granskningen visade också att regeringens ekonomiska mål för verksamheten inte var tillräckligt för att styra Almi och det gick inte heller att analysera nyttjandet av det statliga anslaget. Riksrevisionens samlade bedömning var att regeringen inte tillräckligt aktivt hade påverkat utvecklingen av Almi.

Riksrevisionen ansåg att regeringen, mot bakgrund av de förutsättningar som gällde för små och medelstora företag, i kombination med de observerade bristerna, borde göra en översyn av Almi. Regeringen borde därvid precisera Almis samhällsuppdrag och verksamhetens innehåll. De ekonomiska målen borde utvecklas och kompletteras. Vidare borde regeringen klargöra om Almis engagemang i riskkapitalbolag överensstämde med det ursprungliga

uppdraget. För att göra det möjligt att säkerställa att det statliga anslaget användes inom ramen för samhällsuppdraget borde regeringen begära särskild redovisning av detta. Regeringen borde också utreda förhållandet mellan Almi och Norrlandsfonden.¹⁰

Regeringen rekommenderades också att ange om Almis verksamhet hade helt eller delvis andra syften än att ge vinst i Almis bolagsordning. Regeringen borde också se över förordning (1994:1100) om statlig finansiering genom Almi Företagspartner AB och dess dotterbolag, i fråga om möjligheten att överklaga Almis finansieringsbeslut samt i fråga om vilken instans som skulle överpröva ärendena.

Riksrevisionen rekommenderade Almi, att inom ramen för den dåvarande verksamheten, genomföra förändringar i syfte att åtgärda de brister som framkommit. Bolaget borde därför definiera inom vilka områden dotterbolagens verksamhet kunde tillåtas variera, säkerställa att undanträngningseffekter undveks samt förbättra effektmätningarna av verksamheten.

3.1.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse beslutade i oktober 2007 att lämna en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport. Styrelsen ansåg det vara angeläget att Almis verksamhet och uppdrag sågs över. Översynen borde omfatta Almis samhällsuppdrag och ekonomiska mål samt hur återrapporteringen till riksdagen kunde förbättras.

Det beredande utskottet föreslog att framställningen skulle avslås och läggas till handlingarna. Utskottet motiverade detta bland annat med att regeringen nyligen hade beslutat om att utreda statens insatser för finansiering av nya, små och medelstora företag.

3.1.3 *Regeringens och bolagets åtgärder*

I budgetpropositionen för 2008 instämde regeringen till stor del i Riksrevisionens kritik. Regeringen tillsatte i december 2007 en utredning med uppdrag att ompröva det statliga åtagandet inom finansieringsområdet och lämna förslag till hur insatserna kunde bli mer effektiva och överskådliga.¹¹

¹⁰ Norrlandsfonden är en stiftelse med uppgift att främja utvecklingen i tillverkande och tjänsteproducerande företag i Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland och Gävleborg, som verkar på mer än en lokal marknad.

¹¹ Dir. 2007:169.

Utredningen, som bland annat hade Riksrevisionens granskning som utgångspunkt, lämnade sitt betänkande i december 2008.¹² Den föreslog bland annat att Almi-koncernen skulle utvecklas och få ett bredare uppdrag med nationellt ansvar för utveckling och finansiering av innovationer och satsning på regionalt riskkapital genom ett dotterbolag. Vidare skulle Almi successivt konsolidera sin verksamhet till färre regionala operativa dotterbolag.

Utredningen föreslog också att det statliga bolaget Innovationsbron AB och Almi skulle slås samman för att stärka tillgången till innovationsfinansiering i hela landet. För att tillgodose behovet av marknadskompletterande regionalt ägarkapital i form av riskkapital skulle också Almi Invest AB bildas som ett holdingbolag för Almis befintliga regionala riskkapitalbolag. Slutligen föreslog utredningen att stiftelsen Norrlandsfonden och de regionala ägarna till Almi företagspartner Nord AB och Almi företagspartner Mitt AB gemensamt skulle bilda ett nytt bolag, Almi Norrlandsfonden AB, för företagsfinansiering, behovsrelaterad rådgivning och andra tjänster i Västernorrland, Jämtland, Västerbotten och Norrbotten. Utredningen betonade också att Almi skulle samarbeta med privata aktörer både inom finansierings- och rådgivningsverksamheten.

Regeringen har med anledning av utredningen skapat ett holdingbolag, Almi Invest AB, med uppgift att samla de befintliga riskkapitalbolagen och den utökade riskkapitalverksamheten. Almi har också fått utökade återrapporteringskrav för sin verksamhet och fått i uppdrag att redovisa hur det statliga anslaget används.¹³

År 2009 föreslog regeringen i propositionen *Företagsutveckling – statliga insatser för finansiering och rådgivning*¹⁴ bland annat att den rådgivningsverksamhet som erbjöds av Almi i större utsträckning borde upphandlas. För att bättre möta behoven av kvalificerade rådgivningstjänster med inslag av branschspecifik spetskompetens borde en större del av insatserna läggas på mäklarfunktioner, till exempel mentorskap och mötesplatser där rådgivning sker företagare till företagare.

På grund av betydande juridiska svårigheter i att omorganisera verksamheterna inom Almi och Norrlandsfonden i enlighet med utredningens förslag ansåg regeringen att Almi och Norrlandsfonden borde fokusera på att utveckla sin dialog för att hitta en tydligare samarbetsmodell som kunde säkra god tillgång till kapital i de fem nordligaste länen och en effektiv användning av offentliga medel.

¹² *Innovationer och företagande – Sveriges framtid* (SOU 2008:121).

¹³ Ägardirektiv till styrelsen för Almi företagspartner AB, bilaga C till beslut 2010-04-12, § N2010/2807/ENT.

¹⁴ Prop. 2009/10:148.

I näringsutskottets betänkande med anledning av propositionen betonades att bolagets nationella ansvar måste kvarstå.¹⁵ Det fanns en oro för att Almi genom omstrukturering skulle förlora sin nationella täckning. Utskottet ansåg att det var viktigt att Almi hade en god geografisk närvaro i alla delar av landet. Det ansågs också angeläget att Almi framöver utvecklade samverkan med andra organisationer som stöder nyföretagande. Utskottet uppmärksammade också att regeringen inte lade fram några konkreta förslag om Almi och Norrlandsfonden, utan hoppades på samarbetsvägar eftersom det fanns överlappningar mellan verksamheterna. Utskottet ansåg dock att en ny utredning borde ges i uppdrag att analysera denna fråga och komma med förslag så att överlappningar kunde undvikas. Under hösten 2011 lät regeringen ett konsultföretag utreda statens varianter av finansiella stöd till företag. Utredningens resultat är ännu inte kända.

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

- Utifrån gällande ägardirektiv har Almis uppdrag liksom verksamhetens innehåll preciserats. Bland annat ska Almi vara marknadskompletterande vad gäller kapitalförsörjning till företag.
- Det ekonomiska målet är detsamma som tidigare det vill säga att kapitalet ska bevaras nominellt intakt. Ägardirektivet stipulerar ett antal andra mål inom icke-finansiella områden, till exempel att rådgivningsresurserna i bolaget i ökad utsträckning och till övervägande delen ska användas för upphandling av externa konsulttjänster.
- Regeringen har tydliggjort Almis roll och engagemang i riskkapitalverksamheter och låtit Almi etablera ett holdingbolag för alla sina riskkapitalbolag.
- Regeringen har begärt en särredovisning av det statliga anslaget.
- Regeringen har låtit ett par utredningar klargöra förhållandet mellan Almi och Norrlandsfonden.

Några av Riksrevisionens rekommendationer har dock inte tillgodosetts. Regeringen har till exempel inte ändrat Almis bolagsordning för att betona att bolaget har andra syften än att ge vinst, och inte heller sett över förordningen (1994:1100) om statlig finansiering genom Almi Företagsparter AB och dess dotterbolag avseende möjligheten att överklaga Almis finansieringsbeslut.

Almi vidtog åtgärder kort efter att Riksrevisionens granskningsrapport publicerades. Bland annat påbörjades en översyn i syfte att renodla och förtydliga Almis rådgivnings- och affärsutvecklingsverksamhet. Översynen hade också som mål att få till stånd en policy och ett enhetligt förhållningssätt

¹⁵ Bet. 2009/10:NU25.

för debitering av olika affärsutvecklingstjänster. Almi har över tid arbetat med förbättringar inom ett stort antal områden. Bland annat har Almi definierat en basproduktportfölj som samtliga dotterbolag ska erbjuda marknaden. Därtill finns en tilläggsportfölj med de tjänster respektive dotterbolag kan erbjuda. Detta sker efter förhandlingar mellan staten och den regionala ägaren.

Almi har också verkat för följande förändringar:

- En enhetlig prissättning på sin tjänster i landet.
- Dotterbolagen arbetar aktivt med att anlita externa konsulter i rådgivningsarbetet. År 2010 utfördes rådgivningen till 51 procent av Almis personal och till 49 procent av externa konsulter, inklusive mentorer.
- För att förändra de årliga effektmätningarna har bolaget vidtagit förändringar genom att överlämnat Riksrevisionens synpunkter till SCB.

Andra förändringar som genomförts på initiativ av Almi är att antalet dotterbolag har minskats från 21 till 16. Det innebär att ett antal regionala ägare tillsammans med Almi har beslutat att samordna sina resurser för att uppnå ett effektivare resursutnyttjande. Det innebär att koncernen har rationaliserat sin verksamhet och att administration, ledningsgrupp och styrelser för fem bolag har försvunnit. Antalet lokalkontor är emellertid detsamma, vilket överensstämmer med näringsutskottets önskan om lokal närvaro. Förändringen har också lett till att de anställda på dotterbolagen har fått en större möjlighet att dela kunskap med fler, vilket förväntas leda till förbättrad kvalitet.

Samarbetet mellan Almi och stiftelsen Norrlandsfonden har förbättrats sedan Riksrevisionens granskning. En löpande dialog förs om låneverksamheten och ett gemensamt riskkapitalbolag har etablerats i övre Norrland.

3.1.4 *Avslutande kommentar*

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att förtydliga bolagets uppdrag och roll på marknaden. En översyn och ett förändringsarbete har genomförts inom Almi-koncernen med anledning av Riksrevisionens granskning. Verksamheten i dotterbolagen har blivit mer stringent, vilket dels underlättar uppföljning och jämförelser, dels erbjuder marknaden samma tjänster oavsett vilket dotterbolag som hanterar ärendet. De genomförda åtgärderna har varit i samklang med Riksrevisionens rekommendationer. Dock är ett par rekommendationer till regeringen ännu inte omhändertagna.

3.2 **Tas sjukskrivnas arbetsförmåga tillvara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare (RiR 2007:19)**

Statens kostnader för sjukdom och ohälsa ökade markant från slutet av 1990-talet till 2006. Kostnaderna för sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning uppgick år 2006 till 106 miljarder kronor, motsvarande cirka 14 procent av statsbudgeten. Sammanlagt fick 634 000 personer sjuk- eller aktivitetsersättning under året. Hög ohälsa medför negativa konsekvenser för arbetsutbudet och orsakar ofta personligt lidande.

Försäkringskassan hade till uppgift att utreda om en sjukskriven som inte kunde återgå till sina tidigare arbetsuppgifter kunde beredas anpassade arbetsuppgifter eller få nya arbetsuppgifter hos arbetsgivaren. Det fanns indikationer på att Försäkringskassans handläggare arbetade med arbetsgivarna i olika omfattning och utredde sjukfallen i olika hög grad. Det fanns risk för att bedömningar grundades på bristfälliga underlag, vilket i sin tur kunde leda till att enskilda individer behandlades olika inom sjukförsäkringen.

3.2.1 *Riksrevisionens granskning*

Riksrevisionen granskade under 2007 hur Försäkringskassan fullgjorde sitt uppdrag att utreda sjukskrivnas möjligheter att få anpassade eller nya arbetsuppgifter, när de inte kunde återgå till sitt tidigare arbete.

Granskningen visade att försäkringskassan i många fall inte fullgjorde sitt uppdrag att utreda möjligheten till anpassning av den sjukskrivnes arbetsplats och alternativa nya arbetsuppgifter. Försäkringskassans bedömningar av den sjukskrivnes arbetsförmåga var ofta bristfälliga och saknades ibland helt. Bristerna medförde en ökad risk för att enskildas förmåga att återgå till arbete hos sin tidigare arbetsgivare inte togs till vara, att sjukskrivningarna blev onödigt långa och att enskilda behandlades olika.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att säkerställa att försäkringskassan gjorde kompletta utredningar av sjukskrivnas arbetsförmåga i enlighet med gällande rätt. Regeringen borde också säkerställa att Försäkringskassan följde upp och utvärderade vilka effekter borttagandet av rehabiliteringsutredningen fått för de sjukskrivnas möjligheter att komma tillbaka i arbete.

Försäkringskassan rekommenderades att utveckla rutiner för att säkerställa att tillräckligt underlag hämtades in från arbetsgivaren utan onödigt dröjsmål och att kompletta bedömningar gjordes. Försäkringskassan rekommenderades också att förse handläggarna med ändamålsenligt stöd så att de kunde göra bedömningar av den sjukskrivnes arbetsförmåga hos sin tidigare arbetsgivare

på ett korrekt sätt. Vidare rekommenderades Försäkringskassan att följa upp de olika former för samverkan med arbetsgivare som förekom. Riksrevisionen rekommenderade därtill Försäkringskassan att systematiskt uppmärksamma eventuella behov av bidrag till arbetshjälpmedel.

3.2.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse beslutade att lämna en redogörelse till riksdagen med anledning av granskningsrapporten.¹⁶ Styrelsen ansåg att regeringen, mot bakgrund av vad som framkommit i Riksrevisionens granskning, borde följa upp och utvärdera effekterna av att arbetsgivare inte längre skulle göra rehabiliteringsutredningar. Styrelsen ansåg också att det borde vara en prioriterad fråga för såväl regeringen som Försäkringskassan att säkerställa en hög kvalitet i Försäkringskassans utredningar av de sjukskrivnas arbetsförmåga. Socialförsäkringsutskottet föreslog att redogörelsen skulle läggas till handlingarna.¹⁷ Riksdagen beslutade i enlighet med utskottet förslag.

3.2.3 *Regeringens och myndighetens åtgärder*

Regeringen överlämnade i mars 2008 propositionen *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete* till riksdagen.¹⁸ Där refererade regeringen bland annat till Riksrevisionens rapport. Regeringen konstaterade att den dåvarande sjukskrivningsprocessen var långsam och passiviserande. Regeringen föreslog därför att en rehabiliteringskedja skulle införas, med fasta tidpunkter för prövning av sjukskrivnas arbetsförmåga. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

Försäkringskassan har utvecklat sina rutiner och bedömningar och sitt stöd genom förbättringar av handledningar och processbeskrivningar. Försäkringskassan har också utvecklat sina rutiner för hur samarbetet med Arbetsförmedlingen ska ske. Utvecklingsarbetet är mer eller mindre ständigt pågående. Försäkringskassan inledde hösten 2010 ett långsiktigt utvecklingsarbete för att vidareutveckla metoderna och instrumenten för bedömning av arbetsförmåga inom sjukförsäkringen.¹⁹

3.2.4 *Avslutande kommentar*

Riksrevisionens granskning visade att det fanns brister i Försäkringskassans utredningar om möjlighet till anpassning av den sjukskrivnes arbetsplats,

¹⁶ Redog. 2007/08:RRS15.

¹⁷ Bet. 2007/08:SfU5.

¹⁸ Prop. 2007/08:136

¹⁹ Försäkringskassans årsredovisning för 2010.

passivitet i handläggningen och oförmåga att slutföra utredningar. Regeringen hänvisade till Riksrevisionens iakttagelser i propositionen om rehabiliteringskedjan. Propositionen och riksdagens beslut innebar stora förändringar i sjukförsäkringen. Genom att Försäkringskassan i dag arbetar med en starkt reformerad sjukskrivningsprocess, är det svårt att bedöma om Riksrevisionens förslag fortfarande är relevanta. Försäkringskassan har tidsgränser att förhålla sig till som inte tidigare fanns och dessa har påverkat rutinerna för hur sjukskrivna ska hanteras. Den nuvarande sjukförsäkringen är således en helt annan än den som Riksrevisionen granskade 2007.

3.3 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (RiR 2007:21)

En hållbar finanspolitik innebär något förenklat att de regler som bestämmer de offentliga inkomsterna och utgifterna kan fortsätta att tillämpas utan att de ger upphov till en alltför stor eller alltför snabbt växande offentlig skuld. Så länge utgifterna på lång sikt motsvaras av lika stora inkomster behöver finanspolitiken inte ändras, vilket är detsamma som att den är hållbar.

En långsiktigt hållbar finanspolitik ökar förtroendet för den skattefinansierade välfärden, bidrar till makroekonomisk stabilitet och skapar förutsättningar för en jämn fördelning av välfärdssystemens finansiering. Kvantitativa hållbarhetsberäkningar är ett viktigt underlag för att bedöma om sparandet i den offentliga sektorn är tillräckligt för att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar. Kvaliteten i hållbarhetsberäkningarna är emellertid starkt beroende av de beräkningsförutsättningar som ligger till grund för dem.

3.3.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade under 2007 hur regeringen analyserat och redovisat finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i de ekonomiska propositionerna och i de svenska konvergensprogrammen under åren 1998–2007.

Granskningen visade att det fanns väsentliga brister i regeringens analys och redovisning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i budgetdokumenten. De beräkningsförutsättningar och beräkningsprinciper som bedömningarna byggde på redovisades på ett osystematiskt och otydligt sätt. Granskningen visade också att beräkningsförutsättningarna och beräkningsprinciperna ofta hade ändrats utan att skälen angetts eller effekterna redovisats, något som försvårade jämförelser mellan olika beräkningar. Riksrevisionen konstaterade också att redovisningen av den långsiktiga hållbarheten saknade känslighetsanalyser, vilket kan ge det felaktiga intrycket att finanspolitiken är robust för de flesta typer av störningar.

Vid tidpunkten för granskningen var regeringens definition av en hållbar finanspolitik att den inte ger upphov till en statsskuldkvot 2050 som är högre än kvoten för ett visst referensår. I granskningsrapporten konstaterade Riksrevisionen att det fanns flera brister i hållbarhetsmålet. Hållbarhetsberäkningarnas undanskymda placering i de ekonomiska propositionerna och det faktum att regeringen inte refererade till beräkningarna vid utformningen av finanspolitiken på medellång sikt gjorde också att Riksrevisionen ifrågasatte hållbarhetsberäkningarnas betydelse.

I rapporten lämnades tre rekommendationer till regeringen:

- *Regeringen bör förbättra redovisningen av finanspolitikens hållbarhet*
Alla viktiga beräkningsförutsättningar och beräkningsprinciper som bedömningarna bygger på bör redovisas på ett utförligt och tydligt sätt. Redovisningen i olika propositioner och konvergensprogram bör göras på ett likartat sätt för att underlätta jämförelser av hur finanspolitikens hållbarhet utvecklas över tiden. Känslighetsanalys bör genomföras i större utsträckning.
- *Regeringen bör se över hållbarhetsindikatorn*
Statsskuldkvoten är ett bruttomått, vilket innebär att den måste justeras för förändringar av den offentliga sektorns tillgångar om den ska kunna användas som en hållbarhetsindikator. Regeringens definition av en hållbar skuldkvotnivå måste klargöras och motiveras.
- *Regeringen bör utveckla hållbarhetsanalysen och stärka de långsiktiga beräkningarnas roll i utformningen av finanspolitiken*
Regeringen bör regelmässigt beräkna och redovisa de långsiktiga kostnaderna för aktuella reformförslag och hur de påverkar finanspolitikens hållbarhet. De restriktioner för utgiftsutvecklingen som gäller för att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar bör vara styrande för utformningen av finanspolitiken på kortare sikt.

3.3.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse beslutade i januari 2008 att överlämna en framställning till riksdagen med anledning av granskningsrapporten.²⁰ Riksdagen lade styrelsens redogörelse till handlingarna med motiveringen att arbete med frågorna pågick i Regeringskansliet.

²⁰ Framst. 2007/08:RRS17.

3.3.3 Regeringens åtgärder

Sedan Riksrevisionens granskning har regeringens långsiktiga beräkningar utvecklats i flera avseenden. Som ett komplement till de långsiktiga beräkningar som redovisas i den ekonomiska vårpropositionen publiceras sedan 2008 en bilaga med beräkningsmetoder och modeller, samt känslighetskalkyler. I en bilaga till Budgetpropositionen för 2009 gavs också en utvidgad redovisning av den offentligfinansiella hållbarhetsbedömningen.²¹ Denna innehöll bland annat en redovisning av skillnader i förutsättningar, antaganden och resultat i jämförelse med föregående års hållbarhetsbedömning.

Redovisningen har även utvecklats rent metodmässigt och baseras numera på de indikatorer som EU-kommissionen använder. Det innebär att den inte endast baseras på statskuldens utveckling utan främst på den så kallade S2-indikatorn, men även den så kallade S1-indikatorn.²² S2-indikatorn anger den permanenta budgetförstärkning eller budgetförsvagning i procent av BNP som gör att finanspolitiken blir långsiktigt hållbar i strikt mening.

Riksrevisionen har inom ramen för de återkommande granskningarna av budgetdokumenten återkommit till regeringens långsiktiga scenarier och analyser av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Det har särskilt gällt granskningarna av budgetpropositionen för 2010 och 2010 års ekonomiska vårproposition.²³ I granskningarna har Riksrevisionen åter riktat kritik mot regeringen för bristen på transparens i utformningen och tolkningen av de långsiktiga scenarierna. Framför allt är innebörden av S2-indikatorn, som användes i de granskade budgetpropositionerna, otydlig. Förutom att det saknas motivering till valet av slutår i de långsiktiga scenarierna, har det visat sig att det valda slutåret spelar stor roll för hållbarhetsbedömningar baserade på S2-indikatorn. Riksrevisionen återkom även med kritiken att hållbarhetsanalysen inte tydligare kopplar till inriktningen av finanspolitiken på medellång sikt.

Även Finanspolitiska rådet har i 2011 års årliga rapport kritiserat regeringens hållbarhetskalkyler.²⁴ Rådet har framhållit att det dessutom behövs så kallade generationsanalyser för att kunna bedöma hur generationer påverkas av överskotts målet och olika skatte- och utgiftsförändringar.

²¹ Prop. 2008/09:1.

²² S1-indikatorn är kopplad till Maastrichtavtalets övre gräns för den konsoliderade bruttoskuden som andel av BNP på 60 procent. S1-indikatorn visar hur mycket det primära finansiella sparandet behöver förändras för att den konsoliderade bruttoskuden ska uppgå till Maastrichtavtalets övre gräns för skuden år 2060.

²³ RiR 2009:17 och RiR 2010:14.

²⁴ Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2011, 2011-05-10.

Under 2011 har regeringen ytterligare utvecklat beräkningarna av de offentliga finansernas långsiktiga utveckling. I 2011 års ekonomiska vårproposition analyserar regeringen de offentliga finansernas hållbarhet med hjälp av elva scenarier baserade på olika förutsättningar och antaganden.²⁵ De olika scenarierna visade bland annat på den stora effekt relativt små förändringar i antagandena kan få längre fram. Redovisningen i den ekonomiska vårpropositionen kompletterades även med promemorian *Fördjupad redovisning av den offentligfinansiella hållbarheten* där antaganden, beräkningsmetoder och modeller finns redovisade. I promemorian *Tabellbilaga till de offentligfinansiella hållbarhetsberäkningarna* återfinns ett mer detaljerat dataunderlag. De mått som i denna proposition används för hållbarhetsberäkningarna, indikatorerna S1 och S2, ägnas en faktaruta som särskilt behandlar tolkningen av måtten.

I budgetpropositionen för 2012 pekar regeringen på att det pågår ett utvecklingsarbete i Regeringskansliet med syfte att utveckla hållbarhetskalkylerna och möjliggöra generationsanalyser.²⁶ Enligt Finansdepartementet innebär detta att en ny allmän jämviktsmodell har utvecklats, vilken tidigast kommer att användas i 2013 års ekonomiska vårproposition. Vidare har Konjunkturinstitutet getts i uppdrag att från och med 2012 publicera beräkningar av S2-indikatorn.²⁷ Dessa beräkningar kommer inte, enligt uppgift från Finansdepartementet, att ersätta regeringens S2-beräkningar, men ger regeringen möjlighet att jämföra de egna beräkningarna.

Konjunkturinstitutet har också avrapporterat en förstudie om beräkningarna av S2-indikatorn där man påpekar att det innebär vissa problem att använda denna som policyverktyg.²⁸ I förstudien anger också Konjunkturinstitutet hur man anser att analysen om den långsiktiga hållbarheten bör vidareutvecklas och fördjupas. Bland annat förespråkas att S2-indikatorn används som en indikator på hur hållbarheten i de offentliga finanserna påverkas av ändrade förutsättningar, det vill säga att alternativa scenarier tas fram.

Trots utvecklingsarbetet är hållbarhetsanalysens roll i utformningen av finanspolitiken på medellång sikt fortfarande relativt oklar. I skrivelsen *Ramverk för finanspolitiken* skriver dock regeringen att "långsiktsskalkyler är viktiga för att regering och riksdag i ett tidigt skede ska kunna föreslå respektive besluta om åtgärder som gör finanspolitiken långsiktigt hållbar".²⁹

²⁵ Prop. 2011/12:100.

²⁶ Prop. 2011/12:1.

²⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Konjunkturinstitutet.

²⁸ Förstudie: Konjunkturinstitutets beräkning av S2-indikatorn. Specialstudier Nr 29, januari 2012.

²⁹ Skr. 2010/11:79, sid. 43.

3.3.4 *Avslutande kommentar*

Regeringen har arbetat med att utveckla hållbarhetsbedömningarna under senare år. Det har bland annat resulterat i en förbättrad redovisning av beräkningsförutsättningar och beräkningsprinciper. Betydligt större utrymme än tidigare ägnas åt hur de mått som används vid hållbarhetsbedömningarna ska tolkas. Detta är också nödvändigt i och med att de nyare måtten för beräkningar av hållbarheten är tekniskt komplexa. De är behäftade med stor osäkerhet vilket gör att det finns anledning att löpande se över och försöka förbättra dem, eller att utveckla bättre mått. Kopplingen mellan de långsiktiga hållbarhetsbedömningarna och finanspolitikens inriktning på medellång sikt är dock fortfarande oklar.

3.4 **Utanförskap på arbetsmarknaden. Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga (RiR 2007:24)**

Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga har sedan länge en svag ställning på arbetsmarknaden. Endast drygt hälften av de funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga är sysselsatta. Motsvarande andel för arbetskraften som helhet är 75 procent. Riksdagen och regeringen har en ambitiös målsättning för funktionshindrades deltagande i samhällslivet och arbetslivet. Inom arbetsmarknadsområdet finns flera olika stöd som är riktade till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Lönebidrag och skyddad anställning hos Samhall är de i särklass största stödformerna. Den totala finansiella ramen för arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga var 2006 och 2007 cirka 12 miljarder kronor per år. Staten avsätter således stora resurser inom arbetsmarknadsområdet för att förbättra situationen för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Frågan är vilka effekter dessa insatser har på gruppens ställning på arbetsmarknaden.

3.4.1 *Riksrevisionens granskning*

Riksrevisionen granskade under 2007 om de arbetsmarknadspolitiska stöden till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga hade lett till att denna målgrupp fått en bättre ställning på arbetsmarknaden. Regeringen och dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) berördes av granskningen.

Granskningen visade att de arbetsmarknadspolitiska insatser som regeringen och AMS riktade till målgruppen inte hade förbättrat målgruppens ställning på arbetsmarknaden – den hade i flera avseenden snarast fått en svagare ställning. Granskningen visade också att även om AMS uppfyllde regeringens mål om övergångar från lönebidrag till osubventionerade arbeten förekom det brister i

regeringens och AMS styrning av stödet lönebidrag. Det förekom även brister i arbetsförmedlingarnas handläggning av stödet.

När det gäller styrningen visade granskningen att förordningen (SFS 2000:630) om lönebidrag inte tillräckligt betonade stödets temporära karaktär. Regeringens beslut att ge de allmännyttiga organisationerna, som vanligen har små ekonomiska resurser, en ökad andel av tillgängliga stödmedel gjorde det svårare för AMS att nå övergångsmålet. Dessutom saknades en tydlig koppling mellan etappmålen om sysselsättningsgrad och inskrivningstid på arbetsförmedlingen och regeringens mål om övergångar från lönebidrag till osubventionerade arbeten.

AMS hade brustit i styrning bland annat genom att inte implementera förordningen, föreskrifter och handläggarstöd. Kopplingen mellan myndighetens egna verksamhetsmål och de av regeringen antagna etappmålen var otydlig. AMS föreskrifter brast också i tydlighet när det gällde krav på dokumentation om uppföljning av beslut om lönebidrag och prövning av arbetsförmågan vid förlängning utöver det fjärde året av stödet. Myndigheten hade inte heller i tillräcklig utsträckning verkat för att öka arbetsgivares vilja att anställa personer ur målgruppen, vilket regeringen gett myndigheten i uppdrag att göra.

Bristerna i handläggningen av stödet på arbetsförmedlingskontoren rörde bland annat dokumentationen av olika moment i handläggningen, fastställande av funktionshinder, uppföljningen av den funktionshindrades utveckling på arbetsplatsen och prövning av arbetsförmåga i samband med förlängning av lönebidraget utöver det fjärde året.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utarbeta en strategi för hur målgruppens ställning på arbetsmarknaden skulle kunna förbättras så att framför allt sysselsättningsgraden för målgruppen kunde öka. Dessutom borde regeringen förtydliga förordningarna om stödet lönebidrag samt möjliggöra ekonomisk prövning av arbetsgivare som får ta del av stödet.

Riksrevisionen rekommenderade AMS att utarbeta en strategi för en effektiv implementering av regelverket med syftet att främja en effektiv handläggning av stödet lönebidrag. Vidare rekommenderades AMS att tydligare koppla myndighetens egna verksamhetsmål till regeringens fastställda etappmål och målet om övergång från lönebidrag till osubventionerade anställningar.

3.4.2 Styrelsens och riksdagens behandling

Riksrevisionens styrelse överlämnade en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport. Styrelsen föreslog att regeringen skulle vidta åtgärder för att förbättra de funktionshindrades

ställning på arbetsmarknaden och att regeringen skulle återkomma till riksdagen med en beskrivning av vidtagna åtgärder.

Arbetsmarknadsutskottet föreslog att framställningen skulle avstyrkas. Utskottet hänvisade till att regeringen i budgetpropositionen för 2009 förutsatte att AMS åtgärdade de brister som Riksrevisionen lyft fram i sin granskning. Utskottet hänvisade också till att regeringen i budgetpropositionen också informerade om att man inom Regeringskansliet avsåg att göra en översyn av de särskilda insatserna för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Översynen syftade till att effektivisera dessa så att fler personer skulle kunna ta del av dem. Riksrevisionens rapport skulle utgöra en del av underlaget i denna översyn.³⁰ Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

3.4.3 Regeringens och myndighetens åtgärder

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2009 att regeringen skulle göra en översyn av de arbetsmarknadspolitiska insatserna för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Syftet var att utarbeta en övergripande strategi för att förbättra målgruppens ställning på arbetsmarknaden. Riksrevisionens rapport skulle enligt regeringen utgöra ett underlag i detta arbete.

Regeringen anger i budgetpropositionen för 2012 att den har vidtagit flera åtgärder på området under denna och föregående mandatperiod. Ytterligare resurser för anställningar med lönebidrag och anställningar vid Samhall har tillförts. Förvaltningsmedel har dessutom tillförts Arbetsförmedlingen för att säkra kvaliteten i stödet till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Regeringen har också gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att genomföra en informationskampanj för att uppmärksamma arbetsgivare på vilka insatser som i dag finns för anställning av personer med funktionsnedsättning.³¹ Syftet med kampanjen är även att förändra eventuella negativa attityder till att anställa personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

I juni 2011 tillsatte regeringen en särskild utredare som ska se över insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Utredaren ska lämna ett samlat förslag till hur dessa insatser bör utformas för att på ett effektivt sätt bidra till att personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga i ökad utsträckning kan få och behålla ett arbete. Utredaren ska även ta ställning till ett antal frågor som rör Samhall AB.

³⁰ Prop. 2008/09:1, utgiftsområde 14.

³¹ Regleringsbrev för Arbetsförmedlingen 2011.

Utredaren ska föreslå såväl förändringar av nuvarande insatser som eventuella nya insatser. Utredaren ska också föra samtal med företrädare för det privata näringslivet i syfte att identifiera vad företagen kan göra för att bereda fler personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga möjlighet till arbete eller praktik. Samtalen ska också syfta till att ta fram idéer till hur enskilda företag och det offentliga bättre kan samverka i detta avseende. Uppdraget ska redovisas senast den 16 april 2012.³²

Regeringen tog i juni 2011 också beslut om en ny strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken med fastlagda inriktningsmål för arbetsmarknadspolitiken. Målet för denna strategi är att sysselsättningsgraden för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska öka och matchningen mellan arbetssökande personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och lediga arbeten ska vara effektiv.

Arbetsförmedlingen har vidtagit en rad åtgärder som är relevanta för Riksrevisionens rekommendationer. Bland annat har kompetensutvecklingsinsatser riktade till handläggare av lönebidrag genomförts på flera nivåer och i olika former. Arbetsförmedlingen har också starkare fokuserat på matchning för sökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, uppdaterat handläggarstöd och fastställt kvalitetskrav vid handläggningen. Utbildningen i lönebidragsmetodik har uppdaterats och utökats och en checklista för underlag till beslut om lönebidrag har tagits fram. Syftet med insatserna är att öka kvaliteten och likvärdigheten i handläggningen.

Arbetsförmedlingen använder idag balanserat styrkort för styrning och ledning av verksamheten. Under området *Verksamhet* avser ett av målen sedan 2009 arbetet med personer med en funktionsnedsättning. Målet mäter hur stor andel av arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som månadsvis går till arbete eller reguljär utbildning.

Vidare kan konstateras att perioden med de fastställda etappmålen, som dåvarande AMV (Arbetsmarknadsverket) formulerat inom ramen för sitt sektorsansvar för handikappolitiken, avslutades 2010.

Det första etappmålet angav att sysselsättningsgraden för funktionshindrade på sikt ska överensstämma med sysselsättningsgraden för befolkningen som helhet. Arbetsförmedlingens egen statistik visar på en ökning av arbetssökande med funktionsnedsättning som fått arbete med olika lönestöd under perioden 2007–2011.³³

³² Dir. 2011:59.

³³ Med övergång till arbete avses andelen i genomsnitt per månad av samtliga med insatsen.

Det andra etappmålet innebar att andelen personer med funktionsnedsättning av dem som är långtidsinskrivna på arbetsförmedlingen skulle minska. Andelen sökande utan arbete över 24 månader är dock särskilt hög bland arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Etappmål tre innebar att andelen personer med funktionsnedsättning som deltar i förberedande utbildning och i arbetsmarknadsutbildning varje år klart skulle överstiga denna grupps andel av samtliga arbetslösa. I den förberedande utbildningen 2010 utgjorde målgruppen 30 procent av de nya deltagarna, vilket är det dubbla mot gruppens andel av samtliga arbetssökande utan arbete. I arbetsmarknadsutbildningen var andelen ungefär 15 procent vilket motsvarar målgruppens andel av samtliga utan arbete.

Etappmål fyra innebar att Arbetsförmedlingen skulle arbeta aktivt med att öka andelen arbetsgivare som vill anställa personer med nedsatt arbetsförmåga. Arbetsförmedlingen fastställde 2008 en särskild strategi för att öka arbetsgivarnas vilja att anställa personer med en funktionsnedsättning. Under 2009, 2010 och 2011 har Arbetsförmedlingen fortsatt att implementera innehållet i den strategin.

Arbetsförmedlingens arbete med regeringsuppdraget om en informationskampanj har bestått av många delar, bland annat inslag i media i form av annonser, webb- och tv-filmer och radioinslag. Som stödmaterial har ett magasin med samma namn som kampanjen producerats ("Se kraften!"). Enligt myndigheten har det viktigaste inslaget varit dagliga möten och kontakter med arbetsgivare. Kampanjen har fått mycket positiv respons från såväl arbetsgivare som allmänhet. Arbetsförmedlingen har även under hösten 2011 skickat ut brev till cirka 130 000 företagare. I brevet uppmanar Arbetsförmedlingens generaldirektör arbetsgivarna att anställa fler personer med funktionsnedsättning.

Vidare har Arbetsförmedlingen i syfte att öka sysselsättningsgraden för arbetssökande med funktionsnedsättning internt poängterat vikten av att öka antalet så kallade ackvirerade arbeten som en del av matchningen. Ackvirering av arbete sker genom att efterfråga arbete för en enskild arbetssökande med yrkeskompetens eller arbetsuppgifter som faller inom den arbetssökandes intresseområde, men där arbetsgivaren inte anmält ett uttalat rekryteringsbehov.

Etappmål fem innebar att funktionshandikappade med nedsatt arbetsförmåga och med behov av individuellt stöd eller anpassning av arbetssituationen skulle ha fått detta stöd senast 2010. Detta har skett, dels genom lönesubventioner, dels genom stöd som syftar till en anpassning av arbetsförhållanden så att den anställdes nedsatta arbetsförmåga kan kompenseras.

Med anledning av regeringens framtagna strategi för funktionshinderpolitiken har Arbetsförmedlingen formulerat nya delmål för perioden 2011 till 2016. Delmålen innebär bland annat att andelen personer totalt, respektive ungdomar under 30 år, med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som får anställning eller utbildning, årligen ska öka. Arbetsförmedlingen ska också korta tiden för att identifiera och registrera en person med en funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga.

3.4.4 *Avslutande kommentar*

Både regeringen och Arbetsförmedlingen har på senare år vidtagit en rad åtgärder i samklang med de flesta av Riksrevisionens rekommendationer för att öka sysselsättningen för målgruppen. Mycket talar ändå för att situationen för funktionshindrade personer med nedsatt arbetsförmåga på arbetsmarknaden inte har förbättrats. I och med den globala finanskrisen och de effekter den får på arbetsmarknaden är det inte heller särskilt troligt att några dramatiska förändringar kommer att inträffa på kort sikt.

3.5 **Styrelser med fullt ansvar (RiR 2007:25)**

Den 1 januari 2008 trädde den nya myndighetsförordningen i kraft. I denna renodlades ledningsformerna för statliga myndigheter till i princip tre; *enrådighetsmyndighet*, *styrelsemyndighet* respektive *nämndmyndighet*. Formen styrelsemyndighet ersatte bland annat den tidigare formen *styrelse med fullt ansvar*.

Ledningsformen styrelse med fullt ansvar hade funnits sedan mitten av 1990-talet och valdes bland annat för myndigheter vars verksamhet kännetecknades av ett stort finansiellt ansvar. Statskontoret konstaterade i en utvärdering år 2000 att styrelserna överlag fungerade väl. Dock användes inte styrelser med fullt ansvar som ett styrinstrument för regeringen och begreppet "fullt ansvar" var oklart. Statskontoret föreslog ett antal åtgärder för att förbättra ledningsformen. Regeringen hade också påbörjat ett arbete med att se över myndigheternas instruktioner med anledning av myndighetsförordningen och förordningen om intern styrning och kontroll som skulle träda i kraft den 1 januari 2008. Myndighetsförordningen reglerar ledningsformerna enrådighetsmyndighet, styrelsemyndighet och nämndmyndighet och inriktningen på regeringens arbete var därför att avveckla eller omvandla de styrelser som inte hade fullt ansvar.

3.5.1 Riksrevisionens granskning

Mot bakgrund av Statskontorets utvärdering och den förestående nya myndighetsförordningen granskade Riksrevisionen 2007 hur myndighetsstyrelser med fullt ansvar hade fungerat och hur de hanterat sitt ansvar. Vidare granskades om regeringen gett styrelserna tillräckliga förutsättningar för att ta sitt ansvar. Granskningen omfattade regeringen och 20 myndigheter med ledningsformen styrelse med fullt ansvar.

Riksrevisionens sammanfattande slutsats var att det i vissa avseenden fanns brister i hur myndighetsstyrelser med fullt ansvar hade fungerat. En del av bristerna hade sin förklaring i att regeringen inte gett styrelserna nödvändiga förutsättningar för att ta sitt ledningsansvar. Granskningen visade att regeringen inte gett styrelserna de befogenheter som borde följa med ett sådant uppdrag och att styrelseledamöterna uppfattade sitt ansvar som otydligt. Granskningen visade också att regeringens val av ledningsform kunde vara godtycklig. Andra brister berodde på hur myndighetsledningarna själva organiserat och arbetat med sitt uppdrag.

Riksrevisionen bedömde att ledningsformen styrelse med fullt ansvar kunde bidra till att det uppkom oklarheter i ansvar, dels i relationen mellan styrelsen och myndighetschefen, dels i relationen mellan styrelsen och regeringen. Riksrevisionen ansåg att den nya myndighetsförordningen som skulle införas den 1 januari 2008 var en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att åtgärda de brister som framkommit i granskningen.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att göra en mer samlad utvärdering och analys av ledningsformens styrkor och svagheter med hänsyn till ledningsformens vikt och framtida betydelse. Inför den kommande översynen av myndighetsinstruktionerna rekommenderade Riksrevisionen regeringen att förtydliga de kriterier som angavs för val av ledningsform, eftersom dessa var så övergripande och allmänt formulerade att de inte utgjorde ett tillräckligt underlag för framtida val av ledningsform. Regeringen rekommenderades vidare att förtydliga myndighetsförordningens krav på arbetsordningarna så att dessa i högre grad kunde fylla sitt syfte att tydligt reglera styrelsens arbete och inte minst relationen mellan styrelse och myndighetschef. Motsvarande krav på arbetsordning och instruktioner som gäller för aktiebolag borde övervägas. Regeringen borde därutöver skapa rutiner för sin styrning och uppföljning av myndighetsstyrelser samt tydliggöra kompetenskrav och kriterier för val av styrelseledamöter. Enligt Riksrevisionen borde regeringen även överväga möjligheterna att låta fullt ansvariga styrelser vid myndigheterna utse myndighetschef.

3.5.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse beslutade att lägga granskningen till handlingarna.

3.5.3 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

I budgetpropositionen för 2009 sammanfattade regeringen granskningens slutsatser. I övrigt kommenterades inte granskningens rekommendationer och regeringen meddelade heller inga åtgärder med anledning av granskningsrapporten. Däremot gjorde regeringen, i samma proposition, bedömningen att myndighetsförordningen som trädde i kraft 1 januari 2008 väl hanterade de problem och brister som lyfts fram i granskningen. Detta motiverades bland annat med att styrelsens verksamhetsansvar, liksom kravet på arbetsordningens innehåll och ansvarsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef, förtydligades i den nya myndighetsförordningen. Regeringen lyfte också fram att ett nytt informationsmaterial tagits fram i samband med att den nya förordningen infördes för att beskriva myndighetsstyrelsens och ledamotens ansvar och uppgifter. Regeringen hade också bjudit in samtliga ledamöter till en introduktion i samma syfte. Regeringen framhöll även att valet av ledningsform inte var godtyckligt och hänvisade till arbetet med att ta fram nya instruktioner för förvaltningsmyndigheterna under regeringen och pröva vilken ledningsform som var mest lämpliga för dessa inför ikraftträdandet av myndighetsförordningen.

Redan innan den nya myndighetsförordningen infördes fick Statskontoret i uppdrag att kartlägga myndigheternas ledningsformer och analysera de förändringar som genomfördes i samband med ikraftträdandet.³⁴ Statskontorets rapport visade att enrådighetsmyndighet blev den dominerande ledningsformen och att en stor del av enrådighetsmyndigheterna också fick ett insynsråd. Statskontoret konstaterade i rapporten att enrådighet var den ledningsform som valdes såvida det inte funnits tungt vägande skäl för en styrelse. Sådana skäl kunde vara behov av en förstärkt ledning eller krav på en form för kollektivt ansvar.³⁵

I mars 2010 lämnade regeringen en förvaltningspolitisk proposition till riksdagen.³⁶ I denna tog regeringen upp frågan om myndigheternas ledningsformer och kriterier för val av ledningsform. Regeringen gjorde i propositionen bedömningen att verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt borde vara utgångspunkten för valet av myndighetens ledningsform. Regeringen lämnade

³⁴ Prop. 2008/09:1.

³⁵ Statskontoret 2008:11.

³⁶ Prop. 2009/10:175.

även exempel på vilka kriterier gällande myndigheternas verksamhet som kunde ligga till grund för valet av ledningsform.

I samband med bedömningen av myndigheternas ledningsformer tog regeringen i propositionen upp Förvaltningskommitténs förslag om att grundläggande bestämmelser om myndigheternas ledningsformer borde regleras i lag. Regeringen bedömde att frågan om lagreglering behövde analyseras ytterligare.

För närvarande pågår ett internt utvecklingsarbete inom Regeringskansliet med stöd av Statskontoret, som ska bidra till att förbättra Regeringskansliets interna stöd för arbetet med ledningsformer och dialog med samt uppföljning av myndighetsstyrelser.³⁷

3.5.4 *Avslutande kommentar*

Regeringen har inte meddelat några åtgärder med anledning av rapporten. Inga ytterligare åtgärder planeras heller. De brister och problem som uppmärksammades i granskningen har dock varit föremål för åtgärder och förändringar genom bland annat införandet av den nya myndighetsförordningen.

I samband med att regeringen införde en ny myndighetsförordning ändrades också ledningsformerna för myndigheterna. Styrelser med begränsat ansvar utvecklades och ersattes i många fall av enrådighetsmyndigheter med insynsråd. Kriterierna för val av ledningsform är fortfarande vida. Regeringen har inte gått vidare i frågan om en lag om statlig förvaltning där bland annat bestämmelser om myndigheters ledningsformer skulle regleras. Ansvarsfördelningen mellan verksamhetschefen och styrelsen är tydligare reglerat i den nya myndighetsförordningen. Regeringen har dock inte gett styrelser mandat att utse myndighetschef.

3.6 **Krisberedskap i betalningssystemet. Tekniska hot och risker (RiR 2007:28)**

Det svenska betalningssystemet omsatte år 2007 cirka 1 300 miljarder kronor varje dag. De allra flesta betalningar sker genom elektroniska överföringar som är starkt beroende av att den tekniska infrastrukturen (el, tele och it) fungerar väl.

Betalningssystemet har blivit alltmer beroende av en teknik som är öppen för storskalig manipulation på ett helt annat sätt än under tidigare decennier.

³⁷ Telefonintervju, Regeringskansliet, 2012-01-09.

Samtidigt kvarstår riskerna för allvarliga olyckor, till exempel kabelbrott och datorhaverier. Om inte de elektroniska överföringarna fungerar stannar stora delar av den ekonomiska aktiviteten av. Störningar i systemet kan snabbt leda till betydande skador och förluster för företag och konsumenter. Ytterst kan det bli kaos i samhället om ingen kan betala.

3.6.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade under 2007 regeringens och ansvariga myndigheters insatser för att förebygga och hantera tekniska hot och risker i det centrala betalningssystemet. De myndigheter som granskats är Finansinspektionen (FI), Riksgälden, Krisberedskapsmyndigheten (KBM), Försäkringskassan, Post- och telestyrelsen och Riksbanken. Granskningen visade att regeringen inte hade organiserat och samordnat hanteringen av risk- och sårbarhetsanalyser och annan uppföljningsinformation på ett sådant sätt att allt underlag som efterfrågades gick att sammanställa till en nationell bild av krishanteringsförmågan. Granskningen visade också att det fanns brister i myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser, krisplanering, tillsyn, hantering av incidentinformation och i genomförda övningar. Underlaget uppfyllde inte heller krisberedskapsförordningens krav. Dessutom hade regeringen inte fastställt vilka grundläggande säkerhetskrav som betalningssystemet och dess infrastruktur skulle uppfylla.

Regeringen saknade därmed nödvändiga förutsättningar för att kunna bedöma om det vidtagits rimliga förebyggande åtgärder inom betalningssystemet. De vidtagna åtgärderna gav inte heller tillräckliga förutsättningar för att hantera allvarliga störningar inom det centrala betalningssystemet. Statens förmåga att hantera en allvarlig kris inom området var bristfällig.

Regeringen rekommenderades bland annat att fastställa vilka grundläggande säkerhetskrav som borde gälla för betalningssystemet och dess nödvändiga infrastruktur samt besluta om vilken myndighet som skulle ha det övergripande krisberedskapsansvaret för betalningssystemet och incidentbevakningen. Vidare borde regeringen se över hur krisberedskapen inom betalningssystemet följdes upp samt se över tillsynen inom betalningssystemet.

Regeringen borde därtill säkerställa att analyser av sårbarheter i det centrala betalningssystemet görs och att analyserna uppfyller kraven i krisberedskapsförordningen. Regeringen borde också se över ledningsansvaret för krisförberedelserna och behovet av en förberedd gemensam ledningsorganisation och en central ledningsplats inom sektorn.

Myndigheterna rekommenderades att se till att deras risk- och sårbarhetsanalyser uppfyllde krisberedskapsförordningens krav.

Riksbanken, Finansinspektionen och Post- och telestyrelsen rekommenderades att kontrollera att banker och infrastrukturföretag hade infört de skyddsåtgärder man uppgav sig ha och att kontrollsystemet fungerade som planerat.

Riksrevisionen fäste också riksdagens uppmärksamhet på behovet av att överväga en ändring av lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank i syfte att förordningen (2002:942) om krisberedskap och höjd beredskap även skulle gälla för Riksbanken.

3.6.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

I en framställning till riksdagen³⁸ ansåg Riksrevisionens styrelse att en rad omständigheter som framkommit i granskningen visade att det fanns behov av åtgärder för att förbättra beredskapen för att förhindra och hantera en kris inom det centrala betalningssystemet. Riksdagen avsåg styrelsens förslag med hänvisning till att regeringen och berörda myndigheter redan hade inlett ett sådant arbete.

3.6.3 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

Kort efter att Riksrevisionens granskningsrapport hade publicerats fattade regeringen beslut om Finansinspektionens och Riksgäldens regleringsbrev för 2008. Finansinspektionen skulle redovisa hur tillsynen av tekniska risker bedrivits och hur it-incidenter hade utvecklats inom de finansiella företagen. FI skulle också redovisa de initiativ som tagits eller planerats med anledning av de rekommendationer som Riksrevisionen hade lämnat. Riksgäldskontoret fick i uppdrag att analysera riskerna och sårbarheterna i den statliga betalningsmodellen. Analysen skulle innehålla en beskrivning av processerna och en kartläggning av riskerna i den statliga betalningsmodellen. Redovisningarna skulle lämnas till regeringen senast den 31 maj 2008.

Under våren 2008 deltog Regeringskansliet i SAMÖ 08 - en stor övning om krisberedskapen i den finansiella sektorn. Många av Riksrevisionens slutsatser och förslag om krishantering kom att prövas i övningen.

Regeringen skrev i budgetpropositionen för 2009 att man såg allvarligt på Riksrevisionens kritik och ansåg att det centrala betalningssystemets robusthet borde stärkas. Regeringen skrev också att frågorna om det övergripande ansvaret för krisberedskap i betalningssystemet, och hur de grundläggande kraven på uthållighet och säkerhet i systemet skulle regleras, var under beredning i Regeringskansliet.³⁹ Regeringen ansåg även att förmågan att snabbt kunna återupprätta god funktionalitet i betalningssystemet, vid händelse av en störning, måste förbättras.

³⁸ Beslut 2007/08:RRS24.

³⁹ Prop. 2008/09:1, utgiftsområde 6, avsnitt 5.6.1.4.

I december 2009 tillsatte Finansdepartementet en särskild utredare, som under 2010 skulle överväga åtgärder inom området med anledning av Riksrevisionens rapport samt de rapporter som Finansinspektionen, Riksgälden och Riksbanken lämnat med anledning av denna. Utredaren lämnade en rapport den 15 december 2010 som bland annat innehöll förslag om hur statens förmåga att hantera allvarliga kriser i det centrala betalningssystemet kunde stärkas.⁴⁰

I syfte att förbättra regeringens möjligheter till styrning och uppföljning föreslog utredaren i rapporten att grundläggande mål för krisberedskapen inom det centrala betalningssystemet skulle formuleras. Målen föreslogs i allt väsentligt vara av kvalitativ karaktär. Därutöver föreslogs att Riksbanken skulle få ett nationellt samordningsansvar. I detta skulle ingå att leda samverkan mellan privata och offentliga organ, leda och genomföra övningsverksamheten, ansvara för teknisk granskning av gränssnitt, ansvara för att it-incidentrapporteringen samordnades, ansvara för en regelbunden aggregerad risk- och sårbarhetsanalys, ansvara för att det upprättades årlig lägesrapportering till regering och riksdag, utöka övervakning och tillsyn av en ny krisberedskapsreglering på det aktuella området samt planera för informations- och kommunikationssamordning vid kriser. En majoritet av remissinstanserna tillstyrkte utredarens förslag.

Regeringen gav i juni 2011 en ny utredare i uppdrag att vidareutveckla och konkretisera den tidigare utredningens förslag. Inriktningen på arbetet skulle vara att ta fram förslag till grundläggande säkerhetsnivåer för det centrala betalningssystemet av mer kvantitativ karaktär. Vidare skulle utredaren föreslå en ansvarig myndighet som, utan att överta annans ansvar, skulle ha ett nationellt samordningsansvar för såväl förebyggande krisberedskapsåtgärder som åtgärder vid en akut kris i det centrala betalningssystemet. Åtgärderna borde regleras i lag.⁴¹

Utredningen lämnade sitt betänkande med förslag till en ny lag *Lag (2012:000) om krisberedskap i det centrala betalningssystemet* till regeringen i december 2011.⁴² Rapporten skickades omgående ut på remiss. Remissvaren ska lämnas senast den 12 mars 2012. Enligt finansdepartementet är avsikten att en proposition i ärendet ska lämnas till riksdagen under år 2012. Lagen avses börja gälla från den 1 jan 2013.

Av Finansinspektionens (FI) regeringsrapport *Ansvaret för betalningssystemet, 2008:10* framgår att inspektionen från och med 2007 års risk- och

⁴⁰ Fi 2010/1619.

⁴¹ Dir. 2011:58.

⁴² Stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet SOU 2011:78.

sårbarhetsanalys har följt krisberedskapsförordningens krav. FI:s styrelse beslutade även om ny krisplan i februari 2008, där samverkan tydligare poängterades. FI har planerat och genomfört en utökad tillsyn av tekniska risker. Givet samarbetet inom *Finansiella sektorns privat-offentliga samverkansgrupp* (FSPOS) och bristen på lagstöd, har FI dock ännu inte sett tillräckliga skäl att prioritera föreskriftsarbetet och sina sanktionsmöjligheter högre på detta område. Enligt FI krävs det först att det identifieras brister som bedöms vara så allvarliga att det kan hota kundernas medel eller den finansiella stabiliteten. FI har också utvecklat ett särskilt enkätverktyg för tillsyn och infört en ny tjänst, *tjänsteman i beredskap*. Krisen inom finansiella sektorn har föranlett nya uppdateringar av krisplanerna. FI har också bedömt att vissa delar av den egna verksamheten är samhällsviktig och planerat utifrån det.

Riksgäldskontoret har i regeringsrapporten *Risker och sårbarheter i den statliga betalningsmodellen, 2008/198* beskrivit och analyserat risker och sårbarheter i betalningssystemet i flera dimensioner. I rapporten lämnas ett stort antal åtgärdsförslag som om de genomförs innebär en betydande skärpning av styrningen och kontrollen inom den statliga betalningsmodellen. Riksgäldskontoret genomförde under våren 2008 SAMÖ 08, som även med internationella mått mätt var en mycket ambitiös övning och innefattade samverkan med flertalet ansvariga aktörer inom det centrala betalningssystemet.

Riksgäldskontoret har i flera promemorior redovisat arbetsläget för myndighetens fortsatta arbete med risker och sårbarheter i statliga betalningar och gjort nya risk- och sårbarhetsanalyser av det centrala betalningssystemet.

Riksbanken redogjorde i Finansutskottet den 3 april 2008 för sin syn på Riksrevisionens rapport. I en promemoria finns en detaljerad redogörelse.⁴³ Riksbanken håller med om flertalet förslag som Riksrevisionen lämnade i rapporten. Förslaget om att Riksbanken ska genomföra inspektioner och stickprov för att kontrollera att banker och infrastruktur företag verkligen infört effektiva skyddsåtgärder och kontrollmekanismer ställer banken sig dock tveksam till. Man menar att Riksbankens mandat inte innefattar dessa aspekter. Riksbanken saknar vidare den kompetens som behövs för att genomföra inspektioner på detaljerad teknisk nivå. Detta är, enligt Riksbanken, Finansinspektionens roll och uppgift.

Riksbanken har genomfört en så kallad *business impact analysis* och planerar också att föra en dialog med de privata kontantförmedlarna om vilka kontinuitetsplaner de har i händelse av stora störningar i betalningssystemet.⁴⁴

⁴³ Krisberedskap i betalningssystemet. Riksbankens kommentarer med anledning av Riksrevisionens rapport RiR 2007:28.

⁴⁴ Intervju med företrädare för Riksbanken.

Riksbanken har numera endast en ledningsgrupp i banken. Denna har utbildats och övats tre gånger under år 2008. *Tjänsteman i beredskap* har införts. Man har också sett över sina kontinuitetsplaner.

Riksbanken tog 2009 över huvudmannskapet för FSPOS. Riksbanken har också gjort förnyade analyser av de operativa riskerna inom den finansiella sektorn och ändrat sin krisorganisation. Man har även tagit fram en ny policy för hanteringen av konventionella kriser.

Riksbanken ställer sig också positiv till de förslag som den offentliga utredning har lämnat om att Riksbanken får det huvudsakliga övergripande ansvaret för krisberedskapen inom det centrala betalningssystemet.

3.6.4 *Avslutande kommentar*

I stort sett samtliga mer betydande förslag i Riksrevisionens rapport har tagits omhand av regeringen och ansvariga myndigheter och genomförts eller utretts. De kommer också att beaktas genom en kommande ny lag om krisberedskap. Det gäller till exempel:

- Vilka grundläggande säkerhetskrav som ska gälla för betalningssystemet och dess nödvändiga infrastruktur, liksom vilken myndighet som ska ha det övergripande krisberedskapsansvaret och ansvaret för incidentbevakningen.
- Hur krisberedskapen inom det centrala betalningssystemet ska följas upp, inklusive att en central samordnare för all information om betalningssystemets krisberedskap utses.
- Säkerställandet av att analyser av sårbarheter i det centrala betalningssystemet görs årligen och att dessa analyser uppfyller lagstadgade krav.
- Att någon myndighet får föreskriftsrätt över hur risk- och sårbarhetsanalyser ska utformas och följas upp.
- Att ledningsansvaret för krisförberedelserna preciseras, liksom behovet av förberedda krisåtgärder.

3.7 **Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa (RiR 2008:1)**

En global epidemi, pandemi, drabbar många människor, med ökad sjuklighet och dödlighet som följd. Belastningen inom sjukvården förväntas bli mycket stor. Många samhällsviktiga verksamheter kan drabbas av en omfattande sjukfrånvaro bland anställda. Om inte samhällsviktig verksamhet upprätthålls kan följdkriser uppstå med betydande negativa konsekvenser. Risken för en pandemi ställer stora krav på hela samhällets krisberedskap.

Sektorsövergripande förberedelser är nödvändiga och beredskap krävs hos ett stort antal aktörer på flera nivåer i samhället.

3.7.1 *Riksrevisionens granskning*

Riksrevisionen granskade under 2007 om regeringen och ansvariga statliga myndigheter säkerställde en god beredskap för att hantera ett utbrott av en pandemisk influensa. Granskningen inriktades mot hanteringen av en smitta som drabbar människor inom Sveriges gränser. Främst berördes Socialstyrelsen, länsstyrelserna, regeringen och Socialdepartementet. Dessutom granskades Rikspolisstyrelsen, Tullverket, Försäkringskassan, Luftfartsstyrelsen och Krisberedskapsmyndigheten.

Granskningen visade att flera viktiga aktörer, inklusive kommuner och landsting, inte hade förberett sig tillräckligt genom krisplanering, övningar och andra åtgärder som syftade till att begränsa konsekvenserna av en influensapandemi. Inom sjukvården iaktogs brister i såväl landstingen som kommunerna – aktörer med operativt krishanteringsansvar på regional och lokal nivå. Inte heller samhället utanför sjukvården var rustat för att klara en pandemi. Ett problem var att regeringen inte hade skapat tillräckliga förutsättningar för en fungerande samverkan mellan de nationella, regionala och lokala nivåerna. Ansvariga myndigheter lämnade inte ett tillräckligt stöd till berörda aktörer.

Riksrevisionen drog slutsatsen att beredskapen kan förbättras om ansvarsförhållanden klaras ut på central nivå och samordningen förbättras i samhället.

Regeringen rekommenderades därför att se till att Socialstyrelsen blev den aktör som har det samlade samordningsansvaret för pandemiberedskapen i hela det svenska samhället. Regeringen borde också se till att smittskyddsåtgärder som kan behöva vidtas under en influensapandemi får genomslag även utanför hälso- och sjukvårdslagstiftningens område. Socialstyrelsen rekommenderades att fortsätta med arbetet som syftade till att förbättra landstingens och kommunernas samordning och beredskap. Länsstyrelserna borde klargöra sin roll vid en influensapandemi och se till att beredskapen i myndigheten säkerställdes.

3.7.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse beslutade att överlämna en redogörelse till riksdagen. Styrelsen ansåg att de iakttagelser som gjorts av Riksrevisionen borde uppmärksammas och beaktas i det fortsatta arbetet med att förbättra samhällets förmåga att hantera en pandemisk influensa. Riksdagen lade redogörelsen till handlingarna.

3.7.3 Regeringens och myndigheternas åtgärder

I regleringsbrevet för 2008 gavs ett uppdrag till Socialstyrelsen att vidareutveckla den nationella handlingsplanen för en pandemisk influensa. Socialstyrelsen skulle tillsammans med Krisberedskapsmyndigheten och länsstyrelserna vidareutveckla stödet till de aktörer som har ett direkt ansvar för att möta de effekter som en pandemi kan ha på samhället i stort. Enligt uppdraget skulle planen på lång sikt utgöra grunden för en nationell generell beredskap mot allvarlig smittspridning. För att genomföra handlingsplanen för influensaberedskap fick Socialstyrelsen och Smittskyddsinstitutet under 2009–2010 extra resurser på totalt 10 miljoner kronor per år.⁴⁵

Regeringen tillsatte under 2008 en särskild utredare för att göra en översyn av de myndigheter som bedriver verksamhet inom smittskyddsområdet, främst Socialstyrelsen och Smittskyddsinstitutet. På ett par punkter angavs uttryckligen att Riksrevisionens slutsatser skulle beaktas av utredaren.⁴⁶

Uppdrag lämnades också till länsstyrelserna att identifiera vilka verksamheter som är särskilt viktiga för samhället vid en influensapandemi. Uppdraget motiverades bland annat mot bakgrund av Riksrevisionens rapport.⁴⁷

Under 2009 bröt den nya influensan A(H1N1) ut, vilken klassificerades som allmänfarlig sjukdom och lades till i bilaga 1 till smittskyddslagen. En omfattande vaccinering av Sveriges befolkning genomfördes. Även andra läkemedel upphandlades för att höja beredskapen. För att minska effekterna på den ordinarie hälso- och sjukvården i anslutning till pandemin avsatte regeringen 1 miljard kronor till landstingen för 2010.⁴⁸

Under 2009 avrapporterade Smittskyddsutredningen sitt betänkande *Ett effektivare smittskydd* (SOU 2009:55). Utredningen lyfte fram Riksrevisionens kritik av det otydliga ansvaret för pandemiberedskapen och att epidemiologisk övervakning och analys behövde förstärkas. Utredningen föreslog att en ny myndighet, Smittskyddsmyndigheten, borde inrättas, med ett samlat ansvar för smittskyddsfrågor på nationell nivå. Inrättandet av den nya myndigheten bedömdes förtydliga det statliga ansvaret för smittskyddsfrågor.

Med anledning av utredningens betänkande lämnade regeringen en proposition till riksdagen med förslag till förändringar av framför allt Smittskyddsinstitutets uppdrag.⁴⁹ Utredningens förslag om en ny

⁴⁵ Prop. 2008/09:1 Uo 9. *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Socialstyrelsen.*

⁴⁶ Regeringen (2008) Översyn av myndigheterna inom smittskyddsområdet, dir. 2008:60

⁴⁷ Prop. 2008/09:1 Uo 9.

⁴⁸ Prop. 2009/10:1 Uo 9.

⁴⁹ Prop. 2009/10:123 *Myndigheterna inom smittskyddsområdet.*

smittskyddsmyndighet avvisades av regeringen. Smittskyddsinstitutets möjligheter till snabbt stöd till landsting och kommuner vid utbrott borde istället förstärkas. Socialstyrelsen skulle dock ansvara för att det fanns en god beredskap för att hantera smittskydd och beredskapsplanering. Riksdagen biföll propositionen i enlighet med socialutskottets förslag.⁵⁰

Under 2010 avtog smittspridningen av den nya influensan och regeringen gav i uppdrag åt Socialstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att utvärdera förberedelserna inför en influensapandemi och hanteringen av influensa A(H1N1).⁵¹ Detta uppdrag utmynnade i två rapporter från Socialstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.⁵² Huvudrapporten refererar till att Riksrevisionen framfört kritik mot pandemiplaneringen i sin granskning från 2007. Man menade emellertid att det borde noteras "att granskningsarbetet genomfördes år 2007 och att pandemiplaneringen har utvecklats starkt sedan dess. Det är därför oklart i vilken utsträckning som Riksrevisionens synpunkter var giltiga då pandemin bröt ut".

Enligt rapporten var Sverige relativt väl förberett för att möta en allvarlig pandemi. Ett antal problem identifierades, relaterade till ansvarsfördelning, mål med beredskapen, kommunikation och information, förekomst av nationella, regionala eller lokala massvaccinationsplaner med mera. Ett antal förslag till förbättringar lämnades i rapporten. Mot bakgrund av dessa erfarenheter har regeringen gett Socialstyrelsen i uppdrag att fortsätta att utveckla beredskapen att hantera omfattande smittspridningar och influensapandemier, bland annat genom följande åtgärder:

- Socialstyrelsen ska fortsätta att utveckla sin roll för beredskapen inom smittskyddet. Myndigheten ska ta fram en nationell plan för utbrott av smittsamma sjukdomar. Planen ska förbättra förutsättningarna för koordinerade beslut vid ett utbrott av smittsam sjukdom. Planen ska ha en generisk form och fungera som ram för framtagandet av mer sjukdomsspecifika planer. Uppdraget ska genomföras i samråd med Smittskyddsinstitutet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Sveriges Kommuner och Landsting samt med andra berörda myndigheter och organisationer.⁵³

⁵⁰ Bet. 2009/10:SoU14, rskr. 2009/10:259.

⁵¹ Den 10 augusti 2010 deklarerade WHO att utbrottet av den nya influensan hade passerat.

⁵² Socialstyrelsen/MSB (2011) *Influensa A(H1N1) 2009 – utvärdering av förberedelser och hantering av pandemin samt Influensa A(H1N1) 2009 – Delrapporterna från utvärderingen av förberedelser och hantering av pandemin.*

⁵³ Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Socialstyrelsen.

- Socialstyrelsen ska göra en fördjupad analys av vilka nationella, regionala respektive lokala mål som behövs för influensaövervakning och rapportering samt vilka system som ger mest nytta i förhållande till insats.⁵⁴
- Socialstyrelsen ska upphandla nya pandemivaccinsavtal. Avtal har också tecknats om att upprätthålla säkerhetslager av olika sorters antibiotika.⁵⁵
- Socialstyrelsen ska fortsätta att lagerhålla de antivirala läkemedlen som finns i Socialstyrelsens beredskapslager. Kvalitetstester ska genomföras och årligen avrapporteras till Regeringskansliet.⁵⁶

Under tiden Riksrevisionen genomförde sin granskning pågick ett arbete inom Socialstyrelsen för att skapa förutsättningar för en bättre beredskap. Den nationella pandemiplanen reviderades, Socialstyrelsen samordnade möten med den nationella pandemigruppen och it-system utvecklades för att under en pandemi eller annat allvarligt smittutbrott samla in och analysera effekterna på hälso- och sjukvården.

Mot bakgrund av bland annat Riksrevisionens granskning återrapporterade regeringen i budgetpropositionen för 2010 att Socialstyrelsen hade genomfört en uppföljning av landstingens pandemiplanering genom besök i samtliga landsting. Avsaknaden av uppföljning var ett problem som Riksrevisionen konstaterade i granskningen. Socialstyrelsen hade också fortsatt att genomföra regionala beredskapsträffar och övningar med myndighetssamverkan samt utarbetat en strategi för fördelning av antivirala läkemedel.⁵⁷ Vidare har regeringen under 2011 beslutat att en särskild utredare ska se över nuvarande ordning för att säkerställa att det finns tillgång till läkemedel och annan hälso- och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. Utredaren ska bland annat kartlägga behoven av insatser och beredskapslager samt pröva om det finns skäl att förtydliga statens, landstingens och privata aktörers ansvar att säkra tillgången till nödvändiga läkemedel eller annan hälso- och sjukvårdsmateriel under kriser.⁵⁸

⁵⁴ Regeringen (2011) *Uppdrag inom ramen för regeringens patientsäkerhetsinsats - analys av mål för influensaövervakning samt utbetalning av medel*, S2011/8069/FS.

⁵⁵ Regeringsbeslut nr III:4, dnr S2009/9115/FH, S²⁰¹¹/2474/FH. Se även Socialstyrelsen (2011) *Beredskapsplanering inför en influensapandemi*, 2011-12-02, Dnr 313334/2011.

⁵⁶ Regeringen (2011), *Tillgång till läkemedel och annan hälso- och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser m.m.* Dir. 2011:121. Se även Socialstyrelsen (2011) *Beredskapsplanering inför en influensapandemi*, 2011-12-02, Dnr 31334/2011.

⁵⁷ Prop. 2008/09:1 Uo. 9.

⁵⁸ Regeringen (2011) *Tillgång till läkemedel och annan hälso- och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser m.m.*, Dir. 2011:121.

Under 2011 och 2012 pågår ett arbete på Socialstyrelsen som är nära kopplat till de uppdrag som regeringen lämnat. Dessutom pågår ett egeninitierat arbete på myndigheten för att införliva erfarenheterna från pandemin med influensa A(H1N1). Exempelvis ser Socialstyrelsen under 2012 över flera beredskapsplaner: den nationella pandemiplanen, distributionsplanen för antivirala läkemedel vid pandemi samt den nationella kommunikationsplanen för pandemisk influensa.⁵⁹

Länsstyrelserna har fortsatt att arbeta med att identifiera vilka verksamheter som är särskilt viktiga för samhället vid en pandemi.

3.7.4 Avslutande kommentar

Under 2009 utbröt en pandemi av influensa A(H1N1) 2009, som också benämns svininfluensa eller den nya influensan. Med anledning av denna har pandemiberedskapen prövats i praktiken. Händelseförloppet, i kombination med att Sverige hade ordförandeskapet i EU under 2009, påskyndade utvecklingen av beredskapsarbetet. Detta gör det svårt att särskilja vilka effekter som Riksrevisionens granskning hade på beredskapen. Att granskningen haft ett inflytande framgår dock av att regeringen anser att Riksrevisionens granskning av den svenska pandemiberedskapen har varit värdefull, vilket framgår av budgetpropositionerna för 2009 och 2010.

Arbetet med att ha en god beredskap för att hantera en influensapandemi har haft hög prioritet på såväl Socialdepartementet som hos de ansvariga myndigheterna. Regeringen har lämnat flera uppdrag, som medfört en utveckling av beredskapen i bred bemärkelse. Ett omfattande arbete pågår fortfarande. Mycket talar för att den övergripande samordningen av beredskapsplaneringen har förbättrats och kommer att fortsätta att utvecklas. Det finns i dag också en bättre överblick över i vilken mån ansvariga aktörer har utvecklat sin beredskap.

3.8 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter (RiR 2008:4)

Sedan 1997 är budgetpolitiken inriktad mot två övergripande och fleråriga mål – ett utgiftstak för staten och ett överskottsmål för den offentliga sektorns finanser. I såväl budgetpropositionen som den ekonomiska vårpropositionen redovisar regeringen framskrivningar av den makroekonomiska utvecklingen i ett tidsperspektiv som normalt sträcker sig två år bortom det kommande

⁵⁹ Socialstyrelsen (2011) *Beredskapsplanering inför en influensapandemi*, 2011-12-02, Dnr 31334/2011.

budgetåret. Prognoser över sysselsättning och arbetslöshet är en viktig del av regeringens bedömning av den makroekonomiska utvecklingen. För dessa prognoser spelar arbetsmarknadspolitiken en viktig roll. Det är därför viktigt att regeringen redovisar vilka antaganden om arbetsmarknadspolitiken som ligger till grund för bedömningen av effekterna på sysselsättning och arbetslöshet.

3.8.1 *Riksrevisionens granskning*

Riksrevisionen granskade under 2007 och 2008 om antagandena om arbetsmarknadspolitikens effekter hade redovisats i de ekonomiska propositionerna som presenterats av regeringen.⁶⁰ Det kunde till exempel gälla antaganden om undanträngningseffekter och konkurrenssnedvridning, vilka är av stor betydelse för bedömningen av arbetsmarknadspolitikens nettoeffekter och därmed hur politiken slutligen påverkar sysselsättningen och arbetslösheten.

Granskningen visade att regeringens redovisning av antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter var ytterst knapphändig. Vissa aspekter av beräkningsmetoder och modeller berördes endast sporadiskt i så kallade fördjupningsrutor. Dessa fördjupningsrutor innehöll dock inte preciserade antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter. Det gick med andra ord inte att utläsa regeringens antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter och inte heller att utvärdera regeringens bedömning av förväntade effekter av en omläggning av arbetsmarknadspolitiken.

Granskningen visade vidare att antaganden om till exempel undanträngning är av stor betydelse för bedömningen av arbetsmarknadspolitikens nettoeffekter och därmed hur politiken slutligen påverkar sysselsättning och arbetslöshet. Dessa effekter är dock osäkra och svåra att kvantifiera.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att i de ekonomiska propositionerna redovisa vilka antaganden som ligger till grund för regeringens bedömning av arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet.

3.8.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse beslutade i maj 2008 att överlämna en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning.⁶¹

Styrelsen underströk betydelsen av att förväntade effekter av arbetsmarknadspolitiken redovisades. Detta har betydelse för riksdagens

⁶⁰ Prop. 2006/07:1, prop. 2007/08:1 och prop. 2006/07:100.

⁶¹ Framst. 2007/08:RRS30.

arbete men också för att öka den allmänna medvetenheten om och förståelsen för regeringens förslag och riksdagens beslut. Styrelsen ansåg därför att regeringen borde förbättra redovisningen av de förväntade effekterna av arbetsmarknadspolitiken i sina propositioner.

Arbetsmarknadsutskottet delade Riksrevisionens styrelses uppfattning om betydelsen av att förväntade effekter av arbetsmarknadspolitiken redovisas. Utskottet noterade samtidigt att regeringen i budgetpropositionen uttryckt att den delade Riksrevisionens bedömning och hade för avsikt att så långt detta är möjligt tydliggöra relevanta antaganden i de kommande ekonomiska propositionerna. Mot denna bakgrund ansåg utskottet att det inte fanns anledning för riksdagen att genom ett tillkännagivande begära att regeringen i sina propositioner förbättrar redovisningen av förväntade effekter av arbetsmarknadspolitiken. Utskottet föreslog därför att Riksrevisionens styrelses framställning skulle avslås.⁶² Kammaren biföll utskottets förslag.

3.8.3 Regeringens åtgärder

Av budgetpropositionen för 2009 framgick att regeringen delade Riksrevisionens bedömning avseende vikten av tydlighet och transparens och hade för avsikt att så långt möjligt, tydliggöra relevanta antaganden i de kommande ekonomiska propositionerna.

I appendix 2 i finansplanen redovisades hur de långsiktiga effekterna av till exempel jobbskatteavdragen, reformeringen av arbetslöshetsförsäkringen och åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken kvantifierats. Regeringen angav vidare att underlagen till beräkningarna under hösten 2009 skulle publiceras i en rapportserie från finansdepartementet – *Rapport från ekonomiska avdelningen på finansdepartementet*.

I den första rapporten i serien under titeln *Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007–2009*, som publicerades 2009, behandlades beräkningsunderlag för de reformer på inkomstskatteområdet under 2007–2009 som påverkade arbetsutbudet. Efter denna publicering låg arbetet nere under något år på grund av finanskrisen. Under 2011 publicerades ytterligare en rapport med titeln *Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?* I rapporten redogörs för den ekonomiska avdelningens bedömning av hur arbetsmarknadens funktionssätt kommer att utvecklas från 2006 till 2020 samt för de metoder som använts vid dessa bedömningar. Fokus i rapporten ligger på utvecklingen av jämviktsarbetslöshet, potentiell sysselsättning och potentiell arbetskraft och ger en övergripande bild av arbetsmarknadens funktionssätt.

⁶² Bet. 2008/09:AU2.

Rapportserien vänder sig, enligt finansdepartementet, till ett flertal intressenter. I första hand tillmötesgår de önskemål från Finanspolitiska rådet och Riksrevisionen om ökad transparens i redovisningen

Inom ramen för Riksrevisionens uppföljning har tre propositioner undersökts med avseende på redovisningen av antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter.⁶³ Genomgången visade att regeringens redovisning av antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter fortfarande var ytterst knapphändig. Det hade med andra ord inte skett någon förbättring av redovisningen i dessa propositioner.

I budgetpropositionen för 2012 har dock redovisningen av sysselsättningseffekter och fördelningseffekter förbättrats. Bland annat redovisas en separat bedömning av sysselsättnings- och fördelningseffekter av de reformer som regeringen har genomfört och som föreslås i budgetpropositionen. Regeringen redovisar också hörnstenarna i en aktiv arbetsmarknadspolitik. Vidare redovisas synpunkter från Finanspolitiska rådet i propositionen.

3.8.4 *Avslutande kommentar*

De viktigaste åtgärderna som vidtagits med anledning av Riksrevisionens granskning är främst finansdepartementets beslut att börja publicera mer grundläggande underlag av vilka antagande som är gjorda vid beräkningar och bedömningar av bland annat sysselsättningseffekter av den förda politiken i en ny rapportserie. Hittills har två rapporter publicerats och dessa tillgodoser i hög utsträckning rekommendationen från Riksrevisionens granskning.

Vad gäller redovisningen i budgetpropositionerna kan en förbättring av redovisningen till viss del iaktas. Huruvida detta är en direkt följd av Riksrevisionens granskning är dock svårt att bedöma. Liknande rekommendationer har även lämnats i en annan granskning från Riksrevisionen.⁶⁴ I denna rekommenderades regeringen bland annat att förbättra redovisningen av sysselsättningspolitikens effekter. Möjligtvis kan förbättringar i redovisningen vara en kombination av båda dessa granskningar.

⁶³ Prop. 2008/09:97 (Åtgärder för jobb och omställning), prop. 2008/09:100 (2009 års ekonomiska vårproposition) och prop. 2009/10:1 (budgetpropositionen för 2010).

⁶⁴ Se till exempel *Utanförskap och sysselsättningspolitik - regeringens redovisning* (RiR 2008:26).

3.9 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd (RiR 2008:11)

EU betalar varje år ut nästan 6 miljarder kronor i gårdsstöd till svenska jordbrukare. Stödet utgör en väsentlig del av de svenska jordbrukarnas intäkter. En jordbrukare ska uppfylla vissa villkor för att få gårdsstöd. Sådana villkor kallas tvärvillkor och utgörs av särskilt utpekade krav på ett antal områden, bland annat miljö och livsmedelssäkerhet. Om ett eller flera av tvärvillkoren inte uppfylls, ska avdrag göras från stödet. Ett stort antal myndigheter har varit involverade i systemet med tvärvillkorskontroller, däribland Jordbruksverket, länsstyrelserna och kommunerna.

3.9.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen granskade under 2007 och 2008 om regeringen och ansvariga myndigheter säkerställt en korrekt tillämpning av EG-förordningarnas bestämmelser om tvärvillkorskontroller. Granskningen omfattade regeringen och Regeringskansliet, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Livsmedelsverket, Kemikalieinspektionen och samtliga länsstyrelser.

Granskningen visade att Sverige inte uppfyllde alla EU-krav på tvärvillkorskontroller. Bristerna i tillämpningen av EG-bestämmelserna hängde samman med att kommunernas roll inte reglerats och att regeringen inte klargjort ansvar och roller för berörda statliga myndigheter. Vidare var regeringens beredning av frågan om tvärvillkorskontrollerna bristfällig. Bristerna i tillämpningen hängde även samman med att Jordbruksverket inte hade fullgjort sitt ansvar som samordnande myndighet. Detta ledde till betydande samordningsproblem mellan berörda myndigheter.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att tydligare precisera ansvar och roller för berörda myndigheter samt att säkerställa att samtliga EG-bestämmelser om tvärvillkorskontroller kunde tillämpas korrekt. Regeringen borde också regelbundet följa upp hur systemet med tvärvillkorskontroller fungerar.

Jordbruksverket rekommenderades att som ansvarig samordnande myndighet säkerställa att EG-bestämmelserna uppfylldes, särskilt när det gällde systematiska kontroller för alla tvärvillkor, kontrollfrekvens, riskanalyser och fullständiga underlag inför stödbeslut. Jordbruksverket borde också se till att de som ska utföra tvärvillkorskontroller får tillräcklig information, vägledning och utbildning.

3.9.2 Styrelsens och riksdagens behandling

Riksrevisionens styrelse beslutade att överlämna en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport. Styrelsen föreslog att

riksdagen skulle begära att regeringen preciserade ansvar och roller för berörda myndigheter och säkerställde att EG-bestämmelserna om tvärvillkorskontroller tillämpades korrekt och på samma sätt av myndigheterna samt att regeringen regelbundet följde upp hur systemet med tvärvillkorskontroller fungerade.⁶⁵

Det beredande utskottet ansåg att det var värdefullt att den aktuella granskningen genomfördes men konstaterade samtidigt att regeringen och ansvariga myndigheter hade vidtagit åtgärder för att komma till rätta med bristerna och att ytterligare åtgärder var planerade. Utskottet föreslog därför att riksdagen skulle avslå framställningen. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.⁶⁶

3.9.3 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen och Jordbruksverket har vidtagit åtgärder för att rätta till bristerna i tillämpningen av EG:s bestämmelser om tvärvillkorskontroller.⁶⁷ Kontrollansvaret för samtliga tvärvillkor överfördes till länsstyrelserna den 1 januari 2008, dock utan att förordningen (2004:760) om EU:s direktstöd för jordbrukare ändrades. Det innebär att kommunerna även under 2008 och 2009 skulle rapportera in de avvikelser från tvärvillkorskraven som de sett i sin miljötillsyn av jordbrukare. Under större delen av 2009 fanns därför en av Jordbruksverket utfärdad vägledning om kommunernas roll i tvärvillkorskontrollerna.

Under 2009 genomförde regeringen förändringar i förordning (2004:760) om EU:s direktstöd för jordbrukare. Den paragraf som gällde kommunernas medverkan i tvärvillkorskontrollerna ströks. Därmed medverkar kommunerna inte längre i tvärvillkorskontrollerna. Även de delar av förordningen som gällde medverkan från andra statliga myndigheter än Jordbruksverket har strukits. Naturvårdsverkets och Livsmedelsverkets ansvar avseende tvärvillkor har istället sedan 2009 preciserats i verkens instruktioner.⁶⁸ Ändringarna i förordningen (2004:760) trädde i kraft den 1 januari 2010 (ändrat genom förordning 2009:1520).

Länsstyrelserna tog över tillsynen av djurskyddet från kommunerna i januari 2009. Djurskydd utgör ett tvärvillkor, vilket innebär att avvikelser som upptäcks vid tillsyn av djurskyddet ska ingå i beslutsunderlaget inför utbetalning av gårdsstöd.

⁶⁵ Framst. 2008/09:RRS6.

⁶⁶ Bet. 2008/09:MJU18.

⁶⁷ Prop. 2009/10:1, UO 23.

⁶⁸ Förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket och Förordning (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket.

För att komma tillrätta med brister i länsstyrelsernas tillsyn tillförde regeringen och riksdagen under 2010 och 2011 ytterligare resurser till länsstyrelserna.⁶⁹ Dessutom fick Statskontoret 2011 i uppdrag av regeringen att utreda djurskyddskontrollens utveckling efter att den överförts till länsstyrelserna.⁷⁰ Enligt Statskontoret hade kontrollverksamheten utvecklats efter reformen och höll, trots uppenbara brister, en högre nivå än tidigare. Samordningen inom länen var bättre och kontrollverksamheten utfördes på samma sätt inom ett län. Samordningen mellan länen och över hela landet var dock svagt utvecklad. Statskontoret ansåg också att Jordbruksverkets styrning av kontrollverksamheten kunde förbättras.

Jordbruksverket har vidtagit en rad åtgärder för att förbättra administrationen och kontrollen av EU:s jordbruksstöd.⁷¹ Bland annat har verket utfärdat föreskrifter om gemensamma administrativa rutiner och fortsätter att utveckla och förbättra instruktioner för kontroller på plats. Kontrollprotokoll finns nu för alla kontroller i fält. För att rätt kontroller ska genomföras beslutar Jordbruksverket också om en riskanalys som utgör underlag för länsstyrelsernas arbete med att genomföra urval av kontrollerna.

Vidare genomför Jordbruksverket utbildningar för länsstyrelsernas kontrollpersonal och handläggare och följer upp handläggning och kontroller genom besök vid länsstyrelserna. Under 2010 bedrev Jordbruksverket och länsstyrelserna även ett gemensamt arbete för att åstadkomma enhetlig och kostnadseffektiv handläggning av stödansökningar.

Regeringen angav i budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1) att Riksrevisionens granskningsrapport om tvärvillkorskontroller var slutbehandlad. Regeringen motiverade detta med att regeringen och Jordbruksverket vidtagit åtgärder för rätta till bristerna i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer.

3.9.4 Avslutande kommentar

De ändringar som genomförts i förordning (2004:760) om EU:s direktstöd till jordbrukare är i linje med Riksrevisionens rekommendation till regeringen om att tydligare precisera ansvar och roller för berörda myndigheter. Detta gäller särskilt avseende kommunernas roll. Genom att paragrafen om kommunernas medverkan strukits, är det numera endast länsstyrelserna som i fortsättningen ska utföra de tvärvillkorskontroller som ska utgöra underlag för beslut om utbetalning av gårdsstöd. Detta förenklar systemet för tvärvillkorskontroller

⁶⁹ Prop. 2009/10:99 och prop. 2010/11:1.

⁷⁰ *Djurskyddskontrollens utveckling*. Statskontoret, 2011:23.

⁷¹ Jordbruksverkets årsredovisningar för 2009, 2010 och 2011.

och minskar risken för förnyad kritik från kommissionen om till exempel ofullständiga kontrollresultat.

Det är mer osäkert hur mycket tydligare ansvaret blivit för de centrala statliga myndigheterna. (I Riksrevisionens rapport kallas dessa expertmyndigheter.) Genom att det stycke som gällde expertmyndigheternas ansvar i tvärvillkorskontrollerna ströks i förordningen (2004:760), har det sannolikt blivit tydligare att dessa i fortsättningen inte har något *direkt* ansvar att medverka i tvärvillkorskontrollerna. Myndigheternas uppgifter ska nu istället framgå av deras instruktioner. Myndigheternas uppgifter enligt instruktionerna är dock allmänt hållna. Varken i Naturvårdsverkets eller Livsmedelsverkets instruktioner nämns eller preciseras att verken ska medverka eller bistå Jordbruksverket i tvärvillkorssammanhang.

Jordbruksverket har vidtagit åtgärder som i stor utsträckning tar hand om Riksrevisionens rekommendationer till verket, till exempel har informations- och utbildningsinsatser genomförts och det finns kontrollprotokoll och kontrollinstruktioner för samtliga tvärvillkor. Detta förbättrar förutsättningarna för att uppfylla kraven i EG-bestämmelserna.

3.10 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse? (RiR 2008:14)

Staten avsätter årligen omkring sex miljarder kronor till kultursektorn, varav närmare tre miljarder kronor fördelas som bidrag. Bidragsgivningen är ett viktigt instrument för att uppnå de nationella kulturpolitiska målen, däribland att främja konstnärlig förnyelse. Det nuvarande bidragssystemet har i sina huvuddrag funnits sedan 1970-talet.

Två tredjedelar av de statliga kulturbidragen fördelas av två myndigheter. Kulturrådet, som är den största, fördelade 2007 drygt 1,8 miljarder kronor i bidrag till olika organisationer inom kultursektorn. Konstnärsnämnden, som förmedlar stipendier och bidrag till enskilda kulturutövare, fördelade samma år drygt 110 miljoner kronor.

3.10.1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat bidragsgivningen från Statens kulturråd och Konstnärsnämnden samt regeringens styrning av bidragssystemet med inriktning mot effektiv kontroll och förutsättningar för omprövning och förnyelse. Granskningen visade att det fanns brister i myndigheternas interna styrning och kontroll av bidragsprocessen. Till exempel belastade båda myndigheterna sakanslag med förvaltningsutgifter och det saknades också

riskanalyser för bidragsgivningen. Därutöver brast Konstnärdsnämnden i den formella hanteringen av jäv. Granskningen visade också att förutsättningarna för omprövning och förnyelse i flera avseenden var bristfälliga. Målen för bidragsgivningen, liksom kriterierna för att få bidrag, var ottydliga. Bidragsgivningen följdes inte upp och analyserades inte i tillräcklig utsträckning, och omprövning av bidragstyper skedde sällan.

Riksrevisionens rekommendationer syftade till att tydliggöra villkoren för bidragsgivningen samt till att förbättra uppföljning och utvärdering för att öka förutsättningarna för omprövning och förnyelse. Därutöver rekommenderades regeringen att se till att förvaltningsutgifter på myndigheterna hanterades i enlighet med riksdagens beslut, och myndigheterna rekommenderades att genomföra riskanalyser där bidragsgivningen ingick. Konstnärdsnämnden rekommenderades att stärka sina jävsrutiner.

3.10.2 *Styrelsens och riksdagens behandling*

Riksrevisionens styrelse lämnade i oktober 2008 en redogörelse till riksdagen. Styrelsen ansåg det vara väsentligt att principen om öppenhet upprätthölls vid fördelning av kulturbidrag, så att riksdagen och regeringen kunde följa utvecklingen inom området. Kulturutskottet föreslog att redogörelsen skulle läggas till handlingarna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

3.10.3 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

I budgetpropositionen för 2010 redovisade regeringen sitt arbete med att minska detaljstyrningen. Antalet mål i Kulturrådets regleringsbrev minskade. Regeringen avsåg även att se över vissa bidragsförordningar för att tydliggöra syftena med bidragen. Regeringen tog även upp risken att bidragen ofta avsåg traditionella och etablerade konstformer, vilket kunde göra det svårt för annan verksamhet att få stöd. I viss mån hade regeringen också omprövat bidragen. Regeringen aviserade att den i dialog med myndigheterna skulle ta upp frågan om uppföljning och utvärdering av bidragsmottagare samt att i enlighet med kulturpropositionen inrätta en fristående analysmyndighet på kulturområdet.⁷²

I budgetpropositionen för 2011 aviserade regeringen sin avsikt att inleda en successiv anpassning av fördelning mellan sak- och förvaltningsanslag för att tydliggöra den faktiska medelsanvändningen.⁷³ Någon sådan fördelning har dock inte skett. De belopp på sakanslagen som enligt regleringsbrevens får användas för förvaltningskostnader har ökat avsevärt för vissa bidragstyper. De i regleringsbrevens angivna beloppen överensstämmer relativt väl med de

⁷² Prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145.

⁷³ Prop. 2010/11:1, volym 17 s. 60.

belopp som i praktiken används för förvaltningskostnader. I det avseendet är medelsanvändningen därför mer transparent vad gäller Kulturrådet än vad den var 2008.

Beträffande Konstnärsnämnden anger regeringen fortfarande i regleringsbrevens att medel för täckande av kostnader förenade med stipendie- och bidragsgivningen med mera får belasta sakanslaget, utan att ange några specifika belopp.

I budgetpropositionerna anger regeringen numera under anslagen för vissa bidragstyper att anslagen får användas för kostnader för administration och genomförande av verksamheten. Riksdagen får dock inte information om de summor som till exempel anges i regleringsbrevet för Kulturrådet.

Regeringen har fortsatt att minska detaljstyrningen genom att reducera antalet mål i Kulturrådets regleringsbrev. I regleringsbrevet för 2012 finns betydligt färre mål för bidragsgivningen än i de regleringsbrev som ingick i Riksrevisionens granskning. Däremot visar den myndighetsanalys av Kulturrådet som Statskontoret genomfört att bidragsgivningen fortfarande omges av många villkor.⁷⁴

Sedan Riksrevisionen genomförde granskningen har det skett stora förändringar på kulturområdet. Den så kallade samverkansmodellen införs successivt och Myndigheten för kulturanalys och Musikverket har bildats. Syftet med samverkansmodellen är bland annat att öka genomslaget för regionala prioriteringar och variationer. Från och med år 2012 ingår 16 län i modellen. I och med den nya modellen är det inte längre regeringen utan landstingen/regionerna som beslutar om vilka institutioner som ska tilldelas stöd. Därmed ansvarar landstingen också för frågor om eventuell omprövning av fördelningen mellan bidragsmottagare och konstater. Kulturrådet beslutar dock om nivån på bidragen till respektive landsting/region.

Myndigheten för kulturanalys, som startade sin verksamhet i april 2011, ska bland annat bistå regeringen med underlag och rekommendationer som kan ligga till grund för utveckling och omprövning av kulturpolitiken. Myndigheten ska också bedöma effekterna av den statliga verksamhetsstyrningen och bidragsordningarna inom kulturpolitiken och löpande utvärdera samverkansmodellen.

Förordningen som styr fördelningen av litteraturstödet respektive bidrag till kulturtidskrifter har förnyats. Regeringen har också inom Regeringskansliet inlett en översyn av resterande bidragsförordningar som styr såväl Kulturrådets som Konstnärsnämndens bidragsgivning.

⁷⁴ Statskontoret 2011:18 *Myndighetsanalys av Kulturrådet*.

Riksdagen har fattat beslut om en successiv avveckling av bidragstypen inkomstgarantier för konstnärer som Konstnärsnämnden och Sveriges författarfond fördelar. Regeringen anförde i propositionen att ett av skälen till att övergå till ett flexibelt långtidsstipendiesystem är att medlen då kan nå fler professionella konstnärer.⁷⁵ Förändringen innebär bättre möjligheter till förnyelse av bidragsmottagare, ett behov som Riksrevisionen pekade generellt på i granskningen.

Kulturrådet har under senare år arbetat med att utveckla bidragsgivningen. Till exempel har myndigheten genomfört en processbeskrivning av bidragsgivningen och anställt en internrevisor. Bidragsgivningen finns också med i den riskanalys som myndigheten har upprättat. I Riksrevisionens granskning fick myndigheten kritik för bristfällig återrapportering från bidragsmottagarna. Kulturrådet har nu utvecklat rutiner för uppföljning av återrapporteringarna. Man har också haft ett särskilt projekt för att minska ärendesaldot och avsluta bidragsärenden som initierats före 2008. Bland annat har myndigheten utvecklat beskrivningar av vad bidragen avser och förbättrat rutinerna vad gäller påminnelser. Det har gjort det mindre komplicerat att begära återbetalning, något som sällan skedde 2008 när granskningen genomfördes.

Uppföljningen av bidragsgivningen, och därmed kunskapen om den, har stärkts genom att alla arbets- och referensgrupper sammanställer en analys av årets bidragsgivning som lämnas till Kulturrådets styrelse.⁷⁶ Enligt Kulturrådet har utvecklingsarbete avseende kunskapsöverföring fått fäste i organisationen, bland annat utifrån Riksrevisionens granskning.

Den revidering av förordningar som regeringen genomför är ett arbete som också involverar myndigheterna. Kulturrådet menar att syftet med översynen av förordningar inom bild- och formområdet är att skapa bättre förutsättningar för ett brett utbud av konstnärliga uttryck av hög kvalitet.⁷⁷ Kulturrådet har generellt påpekat att myndigheten gärna ser att bidragstyperna blir öppnare och mindre konstområdesspecifika, vilket Riksrevisionen också tog upp i granskningen. Myndigheten har alltså ambitionen att ompröva hela bidragstyper, vilket rekommenderades i granskningen.

Konstnärsnämnden har gjort genomlysningar av bidrags- och stipendieregler samt rutiner i bidragshanteringen. Myndigheten har inriktat sig på så kallad ensning, enlighet i reglerna och hanteringen, som dock ibland måste anpassas till konstområdesspecifika skillnader. På senare tid har till exempel

⁷⁵ Prop. 2009/10:183, bet 2009/10:KrU12, rskr. 2009/10: 285.

⁷⁶ Arbets- och referensgrupper är berednings- och/eller beslutsgrupper av inomprofessionell karaktär som behandlar alla bidragsansökningar inom sina respektive områden.

⁷⁷ Kulturrådet Årsredovisning för 2010.

nämnden förändrat organisationen för bidrag på musikområdet så att alla ansökningar inom konstområdet numera bereds och beslutas av en och samma arbetsgrupp.⁷⁸ Konstnärsnämnden arbetar också med att skapa rutiner för att följa upp olika bidragsformer med redovisning av beviljade stipendier, statistik och enkäter. År 2011 gjordes till exempel en utvärdering av bidragsformen för samarbete mellan komponister och musiker, som sedan resulterat i att bidragsformen tagits bort och ersatts av allmänna projektbidrag.⁷⁹

Konstnärsnämnden har förbättrat formerna för uppföljning. Det har bland annat lett till att många utestående återrapporteringar har kommit in. Nämnden har också bytt ut ärendehanteringssystemet mot den typ av system som Kulturrådet använder. Dessutom har nämnden vidtagit åtgärder för att förbättra jävshantering. Numera inkluderas uppgifter om eventuellt jäv också vid beslut om avslag.

När det gäller omsättning av bidragsmottagare har nämnden riktlinjer som stöder de bidragsbeslutande organen att koncentrera stipendierna och samtidigt släppa in nya grupper av mottagare i systemet. Nämnden redovisar också vilka bidragsmottagare som är nya för vissa bidragstyper.

Konstnärsnämnden fick 2011 i uppdrag av regeringen att se över de bidragsförordningar som styr nämndens verksamhet. Regeringens syfte var att få ett underlag för förtydligande text och uppdatering av förordningarna.

Konstnärsnämnden och Kulturrådet har också fått i uppdrag av regeringen att gemensamt utveckla en långsiktig plan för samverkan. Konstområdena bild och form, dans samt musik har analyserats ur bidragssynpunkt och myndigheterna har tillsammans föreslagit förändringar.⁸⁰

3.10.4 Avslutande kommentar

Sedan granskningen publicerades har regeringen förändrat sin styrning av Kulturrådet och Konstnärsnämnden i en riktning som är i samklang med Riksrevisionens granskning. En ny kulturpolitisk proposition har beslutats, kultursamverkansmodellen införs successivt över hela landet och två nya myndigheter har skapats. Samverkansmodellen har inslag som förbättrar möjligheterna till omprövning och förnyelse, men är ingen garant för att så sker.

⁷⁸ Konstnärsnämnden Årsredovisning för 2010.

⁷⁹ Konstnärsnämnden Årsredovisning för 2011.

⁸⁰ KUR 2010/1879, Konstnärsnämnden 14-67/2010.

Kulturrådet har sedan granskningen gjordes prioriterat att förbättra processerna runt bidragsfördelningen. Fokus på uppföljning har också skärpts, vilket ökar förutsättningarna för omprövning och förnyelse. Konstnärsnämnden har också skärpt de interna processerna kring bidragsgivningen. Ett resultat av Riksrevisionens rapport är att internkontrollen har förbättrats på båda myndigheterna avseende bidragsgivningen. Båda myndigheternas bidragsgivning främjas också av att regeringen har reviderat vissa förordningar, och regeringen fortsätter att gå igenom samtliga förordningar.

Även om uppföljningen av bidragsgivningen har blivit bättre både på Kulturrådet och på Konstnärsnämnden är det sällan som hela bidragstyper utvärderas. Den nya Myndigheten för kulturanalys kan bli en viktig aktör för att utvärdera de statliga insatserna på kulturområdet.

4 Behandlingen av den årliga revisionens uttalanden med reservation respektive avvikande mening

Den årliga revisionen har till syfte att bedöma om årsredovisningen och den underliggande redovisningen är tillförlitlig och om räkenskaperna är rättvisande. Granskningen av årsredovisningen avser också normalt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.⁸¹ Efter varje räkenskapsår avslutas Riksrevisionens granskning med en revisionsberättelse. Riksrevisionen granskar årligen drygt 250 myndigheters årsredovisningar. Den övervägande delen av årsredovisningarna är i alla väsentliga avseenden rättvisande. Antalet revisionsberättelser med invändning har de senare åren varierat mellan 2 och 11 per år.⁸²

Inom Riksrevisionens årlig revision sker en anpassning till nya internationella standarder för finansiell revision (ISSAI-standarder). De nya standarderna är resultatet av ett flerårigt arbete inom ramen för den internationella samarbetsorganisationen INTOSAI. Till följd av anpassningen till standarderna har begreppet invändning utgått från och med räkenskapsåret 2010. Begreppet invändning motsvaras istället av två typer av modifieringar i revisionsberättelsen. Modifieringarna är *uttalande med reservation* respektive *uttalande med avvikande mening*. I revisionsberättelserna för räkenskapsår 2010 har två uttalanden med reservation lämnats. Inga uttalanden med avvikande mening lämnades för räkenskapsåret 2010. I denna uppföljningsrapport har de två uttalandena med reservation följts upp.

4.1 Underlag för uppföljningen

Riksrevisionen lämnar revisionsberättelser till regeringen och i vissa fall till riksdagen.⁸³ Myndigheten får en kopia. När en myndighet under regeringen får en revisionsberättelse med reservation ska myndigheten inom en månad

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

⁸² Årsredovisning för staten 2010, Skr. 2010/11:101, s. 258.

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

redovisa sina åtgärder för regeringen.⁸⁴ Därefter ska regeringen redovisa sina och myndighetens planerade eller vidtagna åtgärder för riksdagen. En sådan redovisning lämnar regeringen i budgetpropositionen under respektive utgifts- och politikområde. I årsredovisningen för staten återger regeringen bland annat vilka myndigheter som fått revisionsberättelse med reservation och vad reservationen avser.

En revisionsberättelse med reservation kompletteras normalt med en revisionsrapport som Riksrevisionen lämnar till myndighetens ledning. En kopia av rapporten lämnas för kännedom till regeringen. Revisionsrapporten innehåller normalt rekommendationer och en begäran att myndigheten redovisar vidtagna eller planerade åtgärder till Riksrevisionen. Den beskrivna rapporteringen utgör underlag för den uppföljning som redovisas i detta kapitel.

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

4.2 Regeringens och myndigheternas behandling av reservationerna

Under 2011 lämnade Riksrevisionen revisionsberättelser för drygt 250 myndigheter. Revisionen avsåg verksamhetsåret 2010 och resulterade i att två myndigheter fick en revisionsberättelse med reservation.

I det här avsnittet redogör Riksrevisionen för de reservationer som har lämnats. De redovisas tillsammans med kommentarer och åtgärder från regeringen och de berörda myndigheterna med anledning av reservationerna.

4.2.1 *Naturhistoriska riksmuseet*

Naturhistoriska riksmuseet redovisade förbättringsutgifter på annans fastighet med ett för högt belopp om 5,4 miljoner kronor. Beloppet uppfyllde inte kriterierna för en anläggningstillgång enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag och borde istället ha kostnadsförts. Till följd av detta redovisades belopp fel på flera punkter i årsredovisningen.

⁸⁴ 28 § myndighetsförordningen (2007:515).

Åtgärder

Myndigheten angav i sitt svar till regeringen och Riksrevisionen att den i första hand avsåg att precisera grunderna för kostnadsföringen. I andra hand planerade myndigheten, om inte tillräckligt god precision kunde uppnås, att kostnadsföra ytterligare delar, alternativt hela beloppet. Naturhistoriska riksmuseet har senare kostnadsfört hela beloppet. Regeringen har inte kommenterat reservationen i budgetpropositionen för 2012.

4.2.2 Statens beredning för medicinsk utvärdering

Statens beredning för medicinsk utvärdering avräknade felaktigt förvaltningsanslaget med ett för högt belopp om knappt 2,5 miljoner kronor. Beloppet borde ha finansierats med bidrag. Till följd av detta påverkades årets anslagssparande och redovisningen av flera poster i årsredovisningen.

Åtgärder

Myndigheten uppger i sitt svar till regeringen att det inte hade varit möjligt att finansiera beloppet med bidrag eftersom bidragen inte täckte projektens kostnader fullt ut. För att klargöra hur avräkningen mot bidrag respektive anslag fortsättningsvis ska ske angav myndigheten att en dialog med departementet skulle vara önskvärd. Regeringen angav i budgetpropositionen för 2012 att Socialdepartementet för dialog med Statens beredning för medicinsk utvärdering kring de områden som Riksrevisionen uppmärksammat.

5 Uppföljning av 61 granskningsrapporter

I detta kapitel redovisas resultatet från uppföljningen av 61 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen. Dessa 61 rapporter har varit föremål för så kallad basuppföljning. Samtliga publicerade granskningsrapporter blir föremål för basuppföljning vid två tillfällen – en första gång cirka 1–1 ½ år efter publicering och en andra gång efter ytterligare ett år. Varje avsnitt om uppföljningen av en granskningsrapport ger en översikt över vad granskningen visade samt vilka åtgärder som regeringen och övriga granskade organisationer har vidtagit eller aviserat. För var och en av granskningsrapporterna som har behandlats enligt den tidigare ordningen framgår också vilket beslut Riksrevisionens styrelse har fattat och vilket beslut riksdagen har fattat i de fall styrelsen har lämnat en framställning eller en redogörelse till riksdagen. Detta gäller rapporterna med rapportnummer RiR 2009:14–RiR 2010:27. För granskningsrapporterna i den nya behandlingsordningen framgår regeringens skrivelse och, i förekommande fall, riksdagens beslut med anledning av skrivelsen. Detta gäller rapporterna med rapportnummer RiR 2011:1–RiR 2011:17. Dessutom framgår om regeringen har angett granskningsrapporten som slutbehandlad. Det bör noteras att även om regeringen har angett att en granskningsrapport är slutbehandlad, hindrar inte det att den vidare behandlingen av sakfrågan kan innefatta åtgärder som är relevanta för rapporten. I förekommande fall redovisas sådana åtgärder. Resultatet av uppföljningen redovisas per utskott.

I tabellerna på de följande sidorna finns en förteckning över de granskningsrapporter som behandlas i kapitlet. Regeringens redovisning av vidtagna respektive aviserade åtgärder i budgetpropositionen respektive de särskilda skrivelserna utgör utgångspunkt för uppföljningen.⁸⁵ Granskningsrapporter med nummer RiR 2009:14–RiR 2010:17 redovisades även i Riksrevisionens *Uppföljningsrapport 2011*.

Av tabellerna framgår vilket utskott som har behandlat eller kommer att behandla granskningsrapporten (Formellt behandlar utskotten regeringens skrivelse med anledning av granskningsrapporten). I de fall Riksrevisionens styrelse har beslutat att lägga granskningsrapporten till handlingarna har

⁸⁵ I den tidigare behandlingsordningen redovisade regeringen åtgärder i budgetpropositionerna. I den nya ordningen ska regeringen göra sin redovisning i en särskild skrivelse för varje granskningsrapport. I övergången mellan den gamla och nya ordningen redovisade regeringen åtgärder för de sista rapporterna under 2010 (RiR 2010:18 – RiR 2010:27) i skrivelsen *Årsredovisning för staten 2010* (skr. 2010/11:101).

granskningen inte blivit ett ärende för riksdagen. I sådana fall har vi inom parentes angett det eller de utskott som vi har bedömt vara närmast berörda av granskningen. Vi har även i vissa andra fall inom parentes angett andra utskott än det beredande om vi bedömt att de kan ha intresse av granskningen.

Granskningsrapporter som regeringen har behandlat första gången i budgetpropositionen för 2011 (bas 2-uppföljning)

Rapportnr	Rapporttitel	Utskott	Sida
2009:14	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition	FiU	80
2009:15	Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning	UU	120
2009:16	Underhåll av belagda vägar	TU	158
2009:17	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010	FiU	81
2009:18	IT-investeringar över gränserna	(FiU)	82
2009:19	E-legitimation – en underutnyttjad resurs	(FiU)	83
2009:20	Jobbskatteavdraget	SkU (FiU, AU)	84, 100, 178
2009:21	Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter	MJU (FiU)	85, 168
2009:22	Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?	AU	179
2009:23	Länsplanerna för regional transportinfrastruktur	TU	159
2009:24	Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder	SkU	101
2009:25	Resursstyrning i högskolans grundutbildning	(UbU)	146
2009:26	Statens garantier i finanskrisen	FiU	87
2009:27	Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott. Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning	JuU	106
2009:28	Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser	UbU	147

forts.

forts.

Rapportnr	Rapporttitel	Utskott	Sida
2009:29	Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd	UbU	148
2009:30	Omlokalisering av myndigheter	NU	172
2009:31	Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning	CU	116
2010:1	Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning	AU	180
2010:2	Regeringens försäljning av Vasakronan	FiU (NU)	88, 172
2010:3	Från många till en – sammanslagningar av myndigheter	KU	76
2010:4	Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning	UbU	150
2010:5	Arbetspraktik	AU	181
2010:6	Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter	(AU)	183
2010:7	Inställda huvudförhandlingar i brottmål	JuU	108
2010:8	Sveaskog och dess uppdrag	(NU)	173
2010:9	En förändrad sjukskrivningsprocess	SfU	130
2010:10	Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare	JuU	109
2010:11	Enhetlig beskattning?	(FiU)	89
2010:13	Säkerheten i statens betalningar	FiU	90
2010:14	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition	(FiU)	92
2010:15	AB Svensk Exportkredit	NU	175
2010:16	Underhåll av järnväg	TU	160
2010:17	Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar. En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare	(UbU)	151

Granskningsrapporter som regeringen har behandlat första gången i Årsredovisning för staten 2010 och i särskilda skrivelser (bas 1-uppföljning)

Rapportnr	Rapporttitel	Utskott	Sida
2010:18	Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem. Har möjligheter till effektivisering utnyttjats?	(SfU)	131
2010:19	Förberedelsearbetet i apoteksreformen	SoU	134
2010:20	Den nordiska stridsgruppen - en del av EU:s snabbinsatsförmåga	FöU	124
2010:21	Statliga stöd i alkoholpolitiken. Påverkas ungas alkoholkonsumtion?	SoU	135
2010:22	Underhållsstödet – för barnens bästa?	(SoU)	137
2010:23	Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?	JuU	111
2010:24	Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete	SkU	102
2010:25	Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?	TU	161
2010:26	Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet – ett bättre samarbete ger högre utbyte	JuU	113
2010:27	Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastruktrområdet	TU	162
2011:1	Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?	AU	184
2011:2	Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor	UbU	153
2011:3	Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor	UbU	154
2011:4	IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?	FiU	93
2011:5	Statliga IT-projekt som överskrider budget	FiU	94
2011:6	Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?	TU	164
2011:7	Trafikverkens produktivitet. Hur mycket infrastruktur får man för pengarna?	TU	165

forts.

forts.

Rapportnr	Rapporttitel	Utskott	Sida
2011:8	Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter	MJU	169
2011:9	Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet. Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007	FiU	95
2011:10	Biodrivmedel för bättre klimat. Hur används skattebefrielsen?	SkU	103
2011:11	Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk	FiU	97
2011:12	Statens stöd till studieförbunden	KrU	142
2011:13	Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten	FöU	125
2011:14	Svenska bidrag till internationella insatser	UU	121
2011:15	Försvarmaktens stöd till samhället vid kriser	FöU	126
2011:16	Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?	UbU	155
2011:17	Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning. Ett (o)lösligt problem?	SoU	138

5.1 Konstitutionsutskottet (KU)

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

RiR 2010:3	Från många till en – sammanslagningar av myndigheter (2010-03-10)
Riksrevisionens styrelse	Framst. 2009/10:RRS30 (2010-05-05)
Riksdagen	Bifall till framställningen (2011-01-26), bet. 2010/11:KU8
Regeringen	Inte slutbehandlad

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

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

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

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

Efter granskningen

I regleringsbrevet till Åklagarmyndigheten för 2011 skärpte regeringen kraven på redovisning av variationer i verksamheten samt redovisning av vilka åtgärder som vidtagits för att minska skillnaderna mellan åklagarkamrarna när det gäller verksamhetsresultat och rättstillämpning. Återrapporteringskravet kvarstod 2012.

Regeringen gav i regleringsbrevet för 2011, Försäkringskassan i uppdrag att redovisa hur myndigheten arbetar med att säkerställa en likformig tillämpning och att utfallet av handläggningen hos Försäkringskassan inte är beroende av var den försäkrade bor eller var ärendet har handlagts. Uppdraget redovisades till regeringen i maj 2011. Försäkringskassan skulle även senast den 22 februari 2012 redovisa eventuella variationer i tillämpningen av lagstiftningen.

I sin återrapportering redovisade Försäkringskassan en rad åtgärder för att säkerställa en likformig tillämpning. Åtgärderna handlar bland annat om att stärka personalens kompetens, att ge personalen verktyg i form av bland annat bättre vägledning, att säkerställa att underlagen för bedömningarna är så kompletta som möjligt med mera.

Åklagarmyndigheten aviserade i budgetunderlaget för åren 2011–2013 att ett intensifierat uppföljnings- och utvecklingsarbete ska bedrivas de närmaste åren för att öka enhetligheten mellan åklagarkamrarna bland annat när det gäller produktivitet och genomströmningstider för olika ärendetyper. Överåklagarna har fått i uppdrag att styra verksamheten mot ökad enhetlighet. Vidare har myndigheten utvecklat sin tillsynsverksamhet och från och med 2012 finns en tillsynsavdelning på Riksåklagarens kansli med en tillsynschef som samordnar myndighetens tillsynsverksamhet. Handläggningen av vissa ärenden har koncentrerats till färre platser och riktlinjer har tagits fram för att ärenden ska hanteras på samma sätt.

Samtliga granskade myndigheter uppger att de har utökat erfarenhetsutbytet mellan handläggare efter Riksrevisionens granskning samt att omfördelningen av resurser inom myndigheterna har underlättats med hjälp av nya styrningsverktyg.

Med anledning av Riksrevisionens styrelses framställning beslutade riksdagen att regeringen ska återkomma till riksdagen med en redovisning som visar i vilken utsträckning sammanslagningarna har lett till att rättstillämpningen blivit mer enhetlig. Regeringen aviserade i *Årsredovisning för staten 2010* att den avsåg att återkomma till riksdagen i enlighet med tillkännagivandet men så har ännu inte skett.

5.2 Finansutskottet (FiU)

- *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition (RiR 2009:14)*
- *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010 (RiR 2009:17)*
- *IT-investeringar över gränserna (RiR 2009:18)*
- *E-legitimation – en underutnyttjad resurs (RiR 2009:19)*
- *Jobbskatteavdraget (RiR 2009:20)*
- *Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter (RiR 2009:21)*
- *Statens garantier i finanskrisen (RiR 2009:26)*
- *Regeringens försäljning av Vasakronan (RiR 2010:2)*
- *Enhetlig beskattning? (RiR 2010:11)*
- *Säkerheten i statens betalningar (RiR 2010:13)*
- *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition (RiR 2010:14)*
- *IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet? (RiR 2011:4)*
- *Statliga IT-projekt som överskrider budget (RiR 2011:5)*
- *Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2000–2007 (RiR 2011:9)*
- *Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk (RiR 2011:11)*

RiR 2009:14	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition (2009-08-20)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2009/10:RRS11 (2009-12-02)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2010-06-23), bet. 2009/10:FiU20
Regeringen	Slutbehandlad (Prop. 2009/10:100)

Riksrevisionen har i en serie rapporter fokuserat på hur regeringen tillämpat det finanspolitiska ramverket. Granskningen av ramverkets tillämpning i 2009 års ekonomiska vårproposition behandlade uppföljningarna av överskottsmålet för den offentliga sektorn, utgiftstaket för staten samt balanskravet för kommuner och landsting.

De indikatorer som regeringen använde för uppföljningen av överskottsmålet pekade mot vitt skilda målavvikelser. Indikatorerna gav mycket begränsad vägledning för inriktningen av finanspolitiken. Regeringens skäl för att nya utgifter lades utanför utgiftstaket var bristfälligt redovisade. Detsamma gällde konsekvenserna av förtida amorteringar av infrastrukturlån och redovisningen av det tillfälliga konjunkturstödet till kommunsektorn. Regeringens uppföljning av balanskravet för kommuner och landsting var splittrad mellan flera avsnitt i vårpropositionen. Sambandet med överskottsmålet och utgiftstaket var oklart och framskrivningen med stora underskott i kommunsektorn var svårtolkad.

Regeringen rekommenderades att förtydliga hur indikatorerna ska tolkas och hur de används för inriktningen av finans- och budgetpolitiken. För att upprätthålla utgiftstakets disciplinerande funktion borde regeringen motivera varför en utgift redovisas utanför utgiftstaket och avstå från redovisningstekniska förskjutningar av budgeteringsmarginalen mellan budgetåren. Regeringen bör också klargöra innebörden av prognoser där kommunsektorn förutses bryta mot balanskravet.

Efter granskningen

Regeringen har successivt utvecklat tillämpningen och redovisningen av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna.

På några av de områden som Riksrevisionen lyfte fram i granskningen förbättrades redovisningen i vårpropositionen 2010 liksom i budgetpropositionen för 2011. Förtydliganden av hur uppföljningen av överskottsmålet sker gjordes i 2010 års ekonomiska vårproposition. Regeringen aviserade i samma proposition inrättandet av en så kallad uppförandekod för finanspolitiken. Våren 2011 lämnade regeringen skrivelsen *Ramverk*

för finanspolitiken (2010/11:79), där regeringens syn på det finanspolitiska ramverket förtydligades. I budgetpropositionen för 2011 har redovisningen av kommunsektorns finanser förbättrats och vissa förtydliganden har skett beträffande överskottsmålet.

RiR 2009:17	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010 (2009-11-16)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2009/10:RRS14 (2009-12-16)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2010-06-23), bet. 2009/10:FiU20
Regeringen	Slutbehandlad (prop. 2010/11:1)

Riksrevisionen har i en serie rapporter fokuserat på hur regeringen tillämpat det finanspolitiska ramverket. I granskningen av regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010 behandlades finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, uppföljningarna av överskottsmålet för den offentliga sektorn, utgiftstaket för staten samt balanskravet för kommuner och landsting.

Granskningen visade att den så kallade S2-indikatorn fäste stor vikt vid underskott som ligger mycket långt fram i tiden och att regeringens uppföljning av överskottsmålet var svårtolkad. Det var oklart vilken roll de indikatorer som används i uppföljningen av överskottsmålet spelar för finanspolitikens inriktning. Indikatorerna pekade mot vitt skilda och i några fall mycket stora avvikelser från målet. Motiveringarna till utgiftstakets nivå och den väl tilltagna budgeteringsmarginalen 2012 var otillräckliga mot bakgrund av de stora avvikelserna från överskottsmålet. Regeringens redovisning av kommunsektorns finanser var också oklar. Skillnaderna mot beräkningarna i vårpropositionen 2009 var betydande, utan att någon förklaring gavs.

Regeringen rekommenderades att se över analysen och presentationen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet och tolkningen av S2-indikatorn. Regeringen borde klargöra vilken roll de olika indikatorerna spelar för bedömningen av målavvikelserna och för inriktningen av finanspolitiken. Alternativa formuleringar av överskottsmålet borde övervägas tillsammans med en precisering av hur förslaget till utgiftstak för det tredje tillkommande året bidrar till att säkerställa överskottsmålet. Principerna för budgetredovisningen borde tas upp inom ramen för översynen av det finanspolitiska ramverket. Regeringen borde fortsätta att utveckla redovisningen av kommunsektorns finanser. Eventuella gap mellan prognosen och kommunallagens krav borde förklaras. Även större skillnader jämfört med tidigare prognoser borde förklaras.

Efter granskningen

Regeringen har successivt utvecklat tillämpningen och redovisningen av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna. Vårpropositionen 2010 innehöll ställningstaganden om hur S2-indikatorn ska tolkas.

Budgetpropositionen för 2011 innehöll förbättringar i redovisningen av kommunsektorns finanser. Vårpropositionen 2011 och budgetpropositionen för 2012 inrymde flera förtydliganden i motiveringen av utgiftstakets nivå.

I skrivelsen *Ramverk för finanspolitiken* (2010/11:79) har regeringens syn på det finanspolitiska ramverket förtydligats.

RiR 2009:18	IT-investeringar över gränserna (2009-11-23)
Riksrevisionens styrelse	Lagd till handlingarna (2009-12-16)
Riksdagen	–
Regeringen	Slutbehandlad (skr. 2010/11:101)

Riksrevisionen har granskat orsakerna till att angelägna it-investeringar i samverkan mellan myndigheter inte kommer till stånd och vilka konsekvenser detta får. Granskningen omfattade tio myndigheter och regeringen.

Granskningen visade att en orsak var att myndigheterna nedprioriterar sin del i samverkan med andra offentliga aktörer. En annan orsak var att det saknas stöd i lagstiftningen för att genomföra it-investeringar.

Regeringen rekommenderades att ställa krav på myndigheterna att skriftligen redovisa hur de lever upp till kravet i 6 § myndighetsförordningen att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. I en sådan redovisning borde hinder för it-investeringar i samverkan särskilt uppmärksammas. Regeringen borde också ge samordnade uppdrag till myndigheter som genomför gemensamma it-investeringar eller tydliggöra detta i myndigheternas respektive instruktioner. Regeringen rekommenderades också att ge samverkande myndigheter finansiella förutsättningar att genomföra it-investeringar som sträcker sig över flera år. En översyn av myndigheternas registerlagstiftning och annan berörd lagstiftning borde göras i syfte att skapa förutsättningar för att genomföra it-investeringar vid myndighetssamverkan. I en sådan översyn bör en avvägning göras mellan behovet av effektivitet och behovet av skydd för personers integritet.

Efter granskningen

Regeringen har lyft fram att E-delegationen har en central roll i myndigheters it-samordning genom att initiera, planera, genomföra och följa upp myndighetsövergripande e-förvaltningsprojekt. E-delegationen har pekat på

problem med att en myndighet inte genomför it-investeringar om nyttan med investeringen tillfaller någon annan än den egna myndigheten. Delegationen har även lyft fram vikten av att lösa frågan om finansiering av it-investeringar. Angelägna förvaltningsgemensamma e-tjänster riskerar annars att inte komma till stånd. E-delegationen föreslog att regeringen skulle avsätta medel för förstudieprojekt som delegationen initierar, att inblandade parter ska kunna teckna samverkansöverenskommelser kring utvecklingen av e-tjänster samt att myndigheter ska ges möjlighet att ta ut avgifter av andra myndigheter.

Regeringen har meddelat att den nu rådande lånefinansieringsmodellen i staten även kan tillämpas vid myndighetsgemensam utveckling av e-tjänster. Regeringen angav i budgetpropositionen för 2011 att 25 miljoner kronor per år (till och med 2013) skulle tillföras till myndighetsgemensamma e-förvaltningsprojekt av strategisk betydelse. Av dessa medel skulle 5 miljoner kronor avsättas till förstudier och resterande belopp för myndighetsgemensamma it-investeringar. Regeringen tillsatte i oktober 2011 en utredning med uppdrag att se över den så kallade registerlagstiftningen. Syftet med utredningen är att skapa rättsliga förutsättningar för en mer effektiv e-förvaltning. Ett strategiarbete pågår inom regeringskansliet med förslag till förordning med anledning av E-delegationens rapport *Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning* (SOU 2009:86).

RiR 2009:19	E-legitimation – en underutnyttjad resurs (2009-11-23)
Riksrevisionens styrelse	Lagd till handlingarna (2009-12-16)
Riksdagen	–
Regeringen	Slutbehandlad (skr. 2010/11:101)

Riksrevisionen har granskat om systemet för e-legitimation är rättssäkert, tillgängligt, kostnadseffektivt och teknikneutralt samt om regeringen och ansvariga myndigheter har agerat i enlighet med riksdagens intentioner på området.

Granskningen visade att systemet för e-legitimation till stora delar uppfyllde de krav på rättssäkerhet, tillgänglighet, kostnadseffektivitet och teknikneutralitet som riksdagen har uttalat. Samtidigt hade dock regeringen och ansvariga myndigheter inte fullt ut agerat i enlighet med riksdagens intentioner med avseende på utvecklandet av systemet för e-legitimationer. Det fanns vissa brister i tillsynen av systemet och regeringen hade inte heller varit tillräckligt tydlig i styrningen av övergången till en e-förvaltning. Den svaga styrningen av myndigheterna hade resulterat i att myndigheterna inte hade prioriterat utvecklingen av e-tjänster. Myndigheterna kunde också ha gjort mer för att marknadsföra e-legitimation och e-tjänster i syfte att öka användningen.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att genomföra en översyn av tillsynen av systemet för e-legitimationer och överväga att tydliggöra mandatet rörande tillsyn samt peka ut en ansvarig aktör. Regeringen borde vidare vidta åtgärder för att utifrån användarnas behov skapa en framtida lösning för e-legitimationer.

Efter granskningen

Regeringen gav i juni 2010 en särskild utredare i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av en nämndmyndighet för samordning av statens och kommunernas hantering av metoder och tjänster för e-legitimationer. Utredaren lämnade i december 2010 sitt betänkande *E-legitimationsnämnden och Svensk e-legitimation* (SOU 2010:104). Nämnden påbörjade sin verksamhet den 1 januari 2011. E-legitimationsnämnden har skapat ett forum för samråd för att åstadkomma en samsyn kring behov, problemområden och lösningar för såväl offentlig som privat sektor. Regeringens och nämndens arbete för att förbereda nödvändig lagstiftning och lansering av en svensk e-legitimation beräknas pågå till halvårsskiftet 2013. Under tiden fram till 2013 kommer offentlig sektor att behöva göra avrop på nuvarande ramavtal för identifieringslösningar innan det löper ut vid halvårsskiftet 2012. E-legitimationsnämnden har tillsammans med Kammarkollegiet tagit fram en informationsskrift till myndigheter, kommuner och landsting för att uppmärksamma behovet av att säkra tillgången på identifieringslösningar genom avrop. Nämnden har även i syfte att marknadsföra svensk e-legitimation genomfört en e-legitimationsdag där alla aktörer inom både den offentliga och privata sektorn samlas.

RiR 2009:20	Jobbskatteavdraget (2009-11-26)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2009/10:RRS15 (2010-01-20)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2010-04-14), bet. 2009/10:SkU38
Regeringen	Slutbehandlad (prop. 2010/11:1)

Riksrevisionen har granskat om jobbskatteavdraget har förutsättningar att vara en effektiv reform för att öka arbetskraftsutbudet. I granskningen har det också ingått att undersöka om regeringens beräkningsunderlag för avdraget är transparent och av god kvalitet.

Granskningen visade att jobbskatteavdraget har förutsättningar att vara effektivt i den meningen att reformen har potential att nå målet om att på lång sikt öka arbetskraftsutbudet. Reformen har också förutsättningar att vara särskilt effektiv för att öka arbetsutbudet för grupper med svag ställning på arbetsmarknaden. Riksrevisionen gjorde vidare bedömningen att regeringens

redovisning av beräkningsunderlaget för jobbskatteavdraget numera kan anses vara transparent och av god kvalitet. Det kan dock förbättras genom att regeringen förtydligar använda definitioner och hänvisningar till tidigare egna bedömningar av reformeffekterna. Granskningen visade även att allmänheten har dålig kännedom om jobbskatteavdraget. Kännedomen är därtill lägst i de grupper som förväntas få den största beteendeförändringen till följd av avdraget. Det finns därmed en risk att reformen inte får fullt genomslag.

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

Efter granskningen

Regeringen instämde i budgetpropositionen för 2011 att det var angeläget med en ökad kännedom om jobbskatteavdraget hos allmänheten. Mot bakgrund av den information som Skatteverket ger i enlighet med sitt nuvarande uppdrag ansåg dock regeringen att något särskilt uppdrag till Skatteverket inte var nödvändigt.

Regeringen angav också att det är viktigt att redogörelsen för jobbskatteavdraget och dess reformeffekter är tydlig. Medan granskningen pågick påbörjade regeringen ett metodutvecklingsarbete för beräkningarna av de förväntade effekterna av jobbskatteavdraget. Regeringen avsåg att använda etablerade begrepp i budgetpropositionerna där aviseringar av kommande förslag kommer att göras. En mer djupgående analys av förslagen görs därefter i de efterföljande särpropositionerna.

Riksdagen har tillkännagivit för regeringen att det finns behov av att utvärdera jobbskatteavdraget och dessutom pröva det mot andra reformer som ger liknande effekt. Regeringen har inlett ett sådant arbete och avser att återkomma till riksdagen i denna fråga.

RiR 2009:21	Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter (2009-11-25)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2009/10:RRS16 (2010-01-20)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2010-04-14), bet. 2009/10:MJU21
Regeringen	Inte slutbehandlad

Riksrevisionen har granskat regeringens och de ansvariga myndigheternas rapportering och hantering av Sveriges nationella innehav och kommande överskott av utsläppsrätter (så kallade Kyotoenheter). Granskningen visade

att det rådde brist på transparens i rapporteringen och att informationen var bristande för hur hanteringen av överskottet påverkar det nationella klimatmålet. Frånvaron av beslut om hanteringen av kommande överskott bidrog till att berörda myndigheter och departement hade olika uppfattning om hur det nationella klimatmålet skulle nås. Riksdagen hade heller inte fått tillfälle att ta ställning till användningen av det betydande finansiella värde som kommande överskott av utsläppsrätter utgör.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att redovisa det samlade innehavet av utsläppsrätter för riksdagen och att underställa riksdagen ett beslut om hur överskottet ska hanteras. Regeringen borde också se till att allmänheten får information om Sveriges totala innehav, det kommande överskottet samt betydelsen av hanteringen för det nationella klimatmålet och dess delmål till år 2012. Motsvarande rekommendationer om rapportering riktades även till myndigheterna. Regeringen borde också se till att det rättsligt reglerades vem som är kontoinnehavare för statens konton i det nationella utsläppsrättsregistret. Regeringen rekommenderades också att säkerställa att Energimyndigheten verkade för miljö kvalitetsmålet om begränsad klimatpåverkan och dess delmål för perioden 2008 till 2012 genom att rapportera Sveriges samlade nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter till regeringen och Miljömålsrådet.

Efter granskningen

I samband med riksdagsbehandlingen av Riksrevisionens styrelses redogörelse med anledning av granskningsrapporten tillstyrktes delvis en motion med anledning av behandlingen av redogörelsen. Innebörden var att regeringen borde underställa riksdagen frågan om hur det samlade överskottet av utsläppsrätter ska hanteras. Regeringen borde därmed återkomma till riksdagen med sina bedömningar och förslag i frågan. Utskottet förutsatte vidare att regeringen återkommer till riksdagen med uppgifter om det svenska överskottet av utsläppsrätter inklusive uppskattat värde för dessa. Regeringen avser, i enlighet med riksdagens beslut, att återkomma till riksdagen med förslag på hur det samlade överskottet av utsläppsrätter ska hanteras. I mars 2012 hade regeringen ännu inte lämnat något sådant förslag. I årsredovisningen för staten för 2009 respektive 2010 redovisade regeringen såväl storleken på överskottet av utsläppsrätter som en försiktig bedömning av dess värde.

Naturvårdsverket redovisar numera på sin hemsida Sveriges samlade innehav och kommande överskott av utsläppsrätter. Verket uppger dock endast hur stort överskottet är i förhållande till åtaganden enligt Kyotoprotokollet, inte i förhållande till det nationella miljö kvalitetsmålet om begränsad klimatpåverkan och dess delmål till 2012. Energimyndigheten har ännu inte utvecklat sin rapportering så att den täcker Sveriges totala nationella innehav av utsläppsrätter.

RiR 2009:26	Statens garantier i finanskrisen (2009-12-20)
Riksrevisionens styrelse	Framst. 2009/10:RRS20 (2010-02-17)
Riksdagen	Avslag på framställningen (2010-06-23), bet. 2009/10:FiU26.
Regeringen	Slutbehandlad (Prop. 2010/11:40)

Riksrevisionen har granskat regeringens program för statliga garantier till bankerna och exportindustrin under finanskrisen och hantering av garantierna från senhösten 2008 till hösten 2009. Granskningen avsåg de fyra största garantiprogrammen. Granskningen berörde regeringen och Riksgäldskontoret, Exportkreditnämnden och bolaget AB Svensk Exportkredit. Myndigheternas och bolagets riskbedömningar är utgångspunkten för regeringens bedömning av förväntade kostnader i statsbudgeten för utfallande garantier.

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

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

Efter granskningen

Efter granskningen gav regeringen Riksgäldskontoret i uppdrag att lämna förslag på hur en årlig bedömning av risker i de samlade statliga garantierna kan göras. Detta redovisades i rapporten *Förslag till en samlad riskanalys av statliga garantier och krediter*. Vidare har Riksgäldskontoret i regleringsbrevet för budgetåret 2011 fått i uppdrag att årligen lämna en analys av riskerna i statens samlade garanti- och kreditgivning. Redovisningen ska omfatta såväl grundläggande uppgifter om olika garantiåtaganden som en översiktlig beskrivning av koncentrationsrisken i statens portfölj. Detta sker i samarbete med ett antal berörda myndigheter som genom förordningen (2011:211) om utlåning och garantier åläggs att lämna de upplysningar som behövs för denna analys till Riksgälden. Underlaget ska stämmas av med Ekonomistyrningsverket och lämnas till Finansdepartementet senast den 15 mars varje år. Riksgäldens analys kommer att ligga till grund för regeringens

redovisning av riskerna i statens utlånings- och garantiverksamhet i årsredovisningen för staten.

Redan i *Årsredovisning för staten 2010* redovisades en första samlad analys av riskerna i statens utlånings- och garantiverksamhet, vilken byggde på Riksgäldskontorets rapport från 2010.

Den nya budgetlagen (2011:203) innebär en rad ändrade och nya bestämmelser som bland annat berör statliga garantier och statlig utlåning med kreditrisk. I och med den nya budgetlagen kommer den del i årsredovisningen för staten som rör garantier och krediter att bli föremål för den årliga revisionens uttalande.

RiR 2010:2	Regeringens försäljning av Vasakronan (2010-03-05)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2009/10: RRS29 (2010-05-05)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2010-11-24), bet. 2010/11 FiU7
Regeringen	Slutbehandlad

Riksrevisionen har granskat regeringens försäljning av Vasakronan. Granskningen var inriktad på frågan om regeringen genomförde försäljningen i enlighet med gällande lagstiftning, riksdagsbeslut och best practice.

Granskningen visade att försäljningen genomfördes i enlighet med gällande lagstiftning, riksdagsbeslut och i flera avseenden enligt best practice. Granskningen visade också att förberedelsefasen kunde ha genomförts mer effektivt. Tidigare förberedelser och beredning kunde ha lett till en tidigare försäljning under något bättre förhållanden ur ett ekonomiskt perspektiv.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att vid framtida försäljningar sammanställa kvalitetskriterier för försäljningsprocessen på basis av tidigare erfarenheter från jämförbara försäljningar, att inleda och genomföra det grundläggande förarbetet tidigt i processen och tidigt skapa tydlighet när det gäller vad som ska säljas för att underlätta för potentiella köpare att lämna bud på objektet.

Efter granskningen

Regeringen kommenterade granskningen i budgetpropositionen för 2011, men aviserade inga åtgärder.

RiR 2010:11	Enhetlig beskattning? (2010-05-20)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2010/11:RRS1 (2010-08-11)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2010-06-03), bet. 2009/10:SkU37
Regeringen	Slutbehandlad (prop. 2010/11:1)

Riksrevisionen har granskat hur regeringen redovisat och motiverat avvikelser från principen om en enhetlig beskattning vid förändringar i skattesystemet.

Granskningen visade att principen om enhetlig beskattning föreföll ha minskat i betydelse, bland annat eftersom avvikelser från principen inte alltid kommenterades i redovisningen av skatteutgifter, men också för att regeringen hade redovisat en alternativ norm – teorin om optimal beskattning. Denna norm, som innebär att skattesatser och regler differentieras mellan olika skattebetalare eller verksamheter i syfte att öka ekonomisk tillväxt och minska skatters negativa effekter på samhällsekonomin, står i motsatsförhållande till principen om enhetlig beskattning.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att i propositioner som innebär avvikelser från principen om enhetlig beskattning, tydligt redovisa om avvikelsen är att betrakta som en skatteutgift, samt motiven till avvikelsen.

Efter granskningen

I budgetpropositionen för 2011 angav regeringen att det inom Finansdepartementet bedrevs arbete med att komplettera gällande praxis för redovisning av skatteutgifter med en analys av hur principen om enhetlighet förhåller sig till önskemålen om en samhällsekonomiskt effektiv beskattning. Regeringen avsåg att ta fasta på Riksrevisionens önskemål om tydlighet i redovisning av motiv med mera. Enligt regeringen skulle arbetet med att komplettera redovisningen av skatteutgifter bidra till ökad tydlighet i avvägningen mellan var för sig angelägna önskemål och kraven på skattepolitiken. Regeringen föreslog hösten 2010 i propositionen om reformerad budgetlag (prop. 2010/11:40) att regeringen varje år ska lämna en skatteutgiftsredovisning. Detta har riksdagen sedan tillstyrkt.

I ett antal fall där regeringen föreslagit ändrad beskattning har dock Riksrevisionens rekommendationer inte följts. I budgetpropositionen för 2012 föreslog regeringen sänkt mervärdesskatt på restaurang- och cateringtjänster. Som skäl åberopades att sänkningen innebar såväl en mer enhetlig behandling av restaurangtjänster och livsmedel som ökad samhällsekonomisk effektivitet. Enligt regeringen sammanföll alltså i detta fall argumenten för enhetlig beskattning med teorin om optimal beskattning.

Finansdepartementet har för avsikt att vårda principerna bakom skatteutgiftsredovisningen och vara tydlig när avsteg görs.

RiR 2010:13	Säkerheten i statens betalningar (2010-06-16)
Riksrevisionens styrelse	Framst. 2010/11:RRS5 (2010-10-06)
Riksdagen	Delvis bifall till framställningen (2011-03-02), bet.2010/11:FiU22
Regeringen	Inte slutbehandlad

Riksrevisionen har granskat säkerheten i statens betalningar. Granskningen inriktades mot huruvida de åtgärder som regeringen och de berörda myndigheterna (Riksgäldskontoret, Kammarkollegiet, Ekonomistyrningsverket med flera) har vidtagit var tillräckliga för att allvarliga felaktigheter i statliga betalningar och ett brottsligt utnyttjande av statliga betalningar skulle kunna förhindras eller hanteras om de inträffade.

Granskningen visade att de brister som påvisades i den hemliga bilagan till Riksrevisionens rapport *Krisberedskap i betalningssystemet* (RiR 2007:28) kvarstår. Inga avgörande åtgärder hade vidtagits för att förbättra säkerheten i de statliga betalningarna. De brister som iakttagits rörde bland annat oklarheter kring fördelningen av ansvar för säkerheten i statens betalningar och avsaknaden av samlade riskanalyser. Det fanns också brister i rutiner och regler för den interna kontrollen och säkerheten inom myndigheternas betalningsprocesser.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen, Riksgäldskontoret, Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet och övriga ansvariga myndigheter att skyndsamt vidta åtgärder för att öka säkerheten i systemet för statliga betalningar. Rekommendationerna redovisades närmare i en hemlig bilaga till rapporten.

Efter granskningen

Regeringen skickade i juli 2010 ett brev till samtliga myndighetschefer, i vilket man påpekade att Riksrevisionen visat på att det fanns oklarheter kring ansvarsfördelningen i statens betalningar och uppmärksammade myndigheterna på deras ansvar för säkerheten i de egna betalningarna. Riksrevisionens hemliga bilaga där iakttagna brister och rekommendationer redovisades bifogades brevet.

Regeringen gav i juli år 2010 Riksgäldskontoret, Kammarkollegiet och Ekonomistyrningsverket i uppdrag att redogöra för vilka åtgärder de avsåg att vidta utifrån de iakttagna bristerna i granskningen. Uppdragen skulle

slutredovisas senast den 30 november 2010. I Riksgäldskontorets rapport till regeringen lämnade myndigheten en rad förslag ägnade att stärka säkerheten i statens betalningar. Bland annat föreslogs bättre riskkontroll och att behörighetsfrågorna om statliga betalningar utreds. Riksgäldskontoret meddelade också att man åtgärdat flertalet av de brister som Riksrevisionen pekade på i sin granskning. Även Kammarkollegiet rapporterade att man vidtagit en rad åtgärder i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer. Bland annat hade myndigheten börjat använda ett program för bemyndigande för två personer i förening och bedrivit ett särskilt arbete med rikanalyser.

I regleringsbrevet för 2011 gav regeringen Riksgäldskontoret i uppdrag att lämna förslag på reglering av insamling av riskanalyser från de statliga myndigheterna. Förslaget skulle lämnas till regeringen senast den 15 juli 2011. I regleringsbrevet gavs Riksgäldskontoret även i uppdrag att analysera riskerna och sårbarheten i den statliga betalningsmodellen under 2011.

Med utgångspunkt i bland annat myndigheternas rapporter har regeringen ändrat Riksgäldskontorets instruktion och gett myndigheten ett tydligt ansvar för hela det statliga betalningssystemet. Vidare har följande viktigare åtgärder vidtagits för att höja säkerheten:

- En årlig process har inrättats i syfte att få en tydligare bild av de samlade riskerna i statens betalningsmodell från och med 2012. På begäran ska myndigheterna lämna uppgifter till Riksgäldskontoret som senast den 1 november varje år ska lämna en redogörelse till regeringen om de samlade riskerna i den statliga betalningsmodellen.
- Myndigheternas ansvar för säkerheten i sina betalningar har förtydligats i förordningen (2006:1097) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning samt i anslutande föreskrifter och allmänna råd. Varje myndighet ska analysera de risker som är förknippade med myndighetens betalningar.
- Säkerhetskraven har höjts i ramavtalen för betatjänster. De ramavtal som trädde i kraft den 1 april 2011 innehåller bland annat funktionalitet för beloppsgränser för utbetalningar från myndigheternas bankkonton hos samtliga ramavtalsbanker. Avtalen innehåller även utökade möjligheter för myndigheter med omfattande eller kritiska samhällsbetalningar att avropa reservrutiner.
- Regeringskansliet har gett en sakkunnig person i uppdrag att se över frågor och regelverk kring identifikation av behöriga företrädare för myndigheter. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2012.

Riksgäldskontoret har också meddelat föreskrifter om vilka säkerhetskrav som ska gälla myndigheternas betalningar. Man har också i samarbete med bland andra Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen informerat myndigheterna om behovet av riskhantering i de statliga betalningarna.

En relativt stor del av övriga myndigheter har enligt vad som framgår av Riksgäldskontorets och Kammarkollegiets rapporter börjat se över säkerheten i de egna betalningarna.

RiR 2010:14	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition (2010-06-04)
Riksrevisionens styrelse	Lagd till handlingarna (2010-08-26)
Riksdagen	–
Regeringen	Slutbehandlad (prop. 2010/11:1)

Inom ramen för en serie granskningar av hur regeringen har tillämpat det finanspolitiska ramverket har Riksrevisionen granskat regeringens redovisning av finans- och budgetpolitiken i 2010 års ekonomiska vårproposition. Granskningen behandlade utgiftstaket, kommunsektorns finanser, potentiell BNP och finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

Granskningen visade att regeringens bedömningar av utgiftstak för 2013 och 2014 innebar stora marginaler mellan utgiftstak och utgiftsprognoser. Det saknades en konkret analys av takets förhållande till överskottsmålet och det önskvärda skatteuttaget som grund för bedömningen av utgiftstak. Utgiftsprognoserna för 2011 och 2012 innebar mycket stora budgeteringsmarginaler i förhållande till tidigare beslutade utgiftstak – utan att regeringen aviserat någon justering av utgiftstaken för dessa år. Granskningen visade också att prognoserna för kommunsektorns finanser inte var tillräckligt underbyggda. Avseende regeringens kalkyler för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet kvarstod kritiken från Riksrevisionens granskning *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010* (RiR 2009:17).

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att anpassa utgiftstaken för åren 2011–2012 så att de utgör ett effektivt stöd för överskottsmålet och att tydligare motivera förslagen till utgiftstak för 2013–2014. Grunderna för prognoserna för den kommunala konsumtionsvolymen borde förtydligas och grunderna för BNP-gapet och för revideringarna av potentiell BNP borde tydligt redovisas.

Efter granskningen

Regeringen har successivt utvecklat tillämpningen och redovisningen av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna. Regeringens syn på det finanspolitiska ramverket förtydligades i regeringens skrivelse *Ramverk för finanspolitiken* (2010/11:79). Budgetpropositionen för 2011 innehöll förbättringar av redovisningen bland annat när det gällde motiv till förslag till nytt

utgiftstak, kommunsektorns finanser och redovisningen bakom prognoserna för potentiell BNP. Vårpropositionen 2011 och budgetpropositionen för 2012 innehöll fylligare motiveringar av utgiftstakets nivå. I budgetpropositionen för 2012 var dock prognosen över potentiell BNP knapphändigt redovisad.

RiR 2011:4	IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet? (2011-01-21)
Regeringen	Inte slutbehandlad, skr. 2010/11:138 (2011-05-20)
Riksdagen	Skrivelsen lagd till handlingarna (2011-12-20), bet. 2011/12:FiU2

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

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

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

Myndigheterna borde säkerställa sin beställarkompetens för att kunna hantera sourcingfrågor, samt regelbundet genomföra prövningar av om it ska utföras inom eller utom myndigheten.

Efter granskningen

Regeringen angav i skrivelse 2010/11:138 att det normalt inte ligger inom myndigheternas kärnuppgifter att själva ta fram it-tjänster. Regeringen avsåg därför att fortsätta bereda frågan om myndigheters outsourcing av it-tjänster.

Regeringen beviljade i juni 2011 medel till E-delegationen för att genomföra förstudier inom e-förvaltningsområdet. För närvarande pågår förstudien *Effektiv IT-drift*. Syftet med denna är att identifiera och beskriva möjligheterna till effektivisering av myndigheternas it-drift över departements- och

myndighetsgränser och att föreslå hur sådana lösningar kan utformas. Tidigare erfarenheter och utredningar inom området, inklusive Riksrevisionens granskning, ska beaktas.

E-delegationen genomförde under våren 2011 en enkätundersökning riktad till samtliga förvaltningsmyndigheter. Enligt resultaten har det inte skett några omfattande förändringar vad gäller myndigheternas arbete med sourcingstrategier eller arbetet med informationsklassificering sedan Riksrevisionens granskning.

RiR 2011:5	Statliga IT-projekt som överskrider budget (2011-01-13)
Regeringen	Inte slutbehandlad, skr. 2011/12:138 (2011-05-20)
Riksdagen	Skrivelsen lagd till handlingarna, bet. 2011/12:FiU2 (2011-12-13)

Riksrevisionen har granskat om det är vanligt att statliga it-utvecklingsprojekt överskrider budget.

Granskningen visade att en tredjedel av it-projekten får problem. De stora projekten var mer riskfyllda och hade ett större genomsnittligt procentuellt budgetöverskridande än mindre projekt. Inget av de projekt som ingick i granskningen hade medfört att myndigheterna begärt utökade anslag. Projekt med stora budgetöverskridanden hanterades internt inom myndigheterna, där det dock kunde uppstå konsekvenser för annan verksamhet.

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

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

Efter granskningen

Regeringen angav i skrivelse 2010/11:138 med anledning av Riksrevisionens granskning att det finns stora potentiella vinster med att myndigheter samverkar kring it-projekt. Den inom staten etablerade

lånefinansieringsmodellen kan tillämpas vid myndighetsgemensamma projekt om utveckling av e-tjänster. Regeringen kommer fortsättningsvis att följa frågan om finansiella förutsättningar för myndigheternas it-projekt.

De myndigheter som var fallstudier i granskningen (Lantmäteriet, Kustbevakningen och Domstolsverket) har uppgett att de bedriver förbättringsarbete inom samtliga tre områden som Riksrevisionens rekommendationer omfattade – den interna styrningen och kontrollen av it, säkerställande av att myndighetens beställarkompetens motsvarar projektens svårighetsgrad och utveckling av myndighetens lärande inom it-området.

RiR 2011:9	Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet. Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005-2007 (2011-02-24)
Regeringen	Slutbehandlad, skr. 2010/11:161 (2011-06-22)
Riksdagen	Skrivelsen lagd till handlingarna (2012-01-25), bet. 2011/12:FiU15

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

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

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

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

Regeringen rekommenderades att se över och förtydliga Riksbankens och Finansinspektionens mandat och verktyg för att säkerställa finansiell stabilitet i vid mening. Det bör utredas huruvida ett regelverk för så kallad

makroprudentiell policy bör utvecklas och vem som i så fall ska ha ansvar för denna. En sådan översyn bör även inbegripa innebörden av sundhet enligt 6 kap. 4 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Regeringen borde också utreda om riskerna i banksektorn, och den därmed sammanhängande implicita statliga garantin, kan begränsas.

Regeringen borde se till att den löpande medvetandegörs om vilka risker, utöver de risker som handlar om bankernas kapitalsituation och som Finansinspektionen löpande övervakar, som bankers verksamheter i andra länder kan medföra för staten. Det är tveksamt om dessa risker kan reduceras utan att lägga restriktioner på bankernas möjligheter att expandera utomlands. Men redan kännedom om riskerna bör leda till att staten skapar en beredskap för att möta dem.

Riksbanken och Finansinspektionen borde överväga andra kommunikationsformer med bankerna och allmänheten. Riksbanken har tagit ett steg på vägen i och med den senaste stabilitetsrapporten i december 2010 och de rekommendationer som där gavs offentligt.

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

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

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

Efter granskningen

Granskningen har inte föranlett några direkta åtgärder från regeringen eller myndigheternas sida. Regeringen hänvisar i sin skrivelse med anledning av granskningsrapporten till att Riksrevisionens iakttagelser är föremål för utredning av Finanskriskommittén. Kommittén skall redovisa sitt arbete i augusti 2012. Riksdagen arrangerade en offentlig utfrågning angående finansiell stabilitet i december 2011 och har aviserat att den kommer att fortsätta med sådana under 2012.

RiR 2011:11	Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk (2011-02-18)
Regeringen	Slutbehandlad, skr. 2010/11:148, (2011-08-25)
Riksdagen	Skrivelsen lagd till handlingarna (2011-11-23), bet. 2011/12:FiU1

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

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

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

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

Efter granskningen

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

Efter publiceringen av Riksrevisionens rapport har regeringen förtydligat sin syn på det finanspolitiska ramverket i skrivelse *Ramverk för finanspolitiken* (2010/11:79). I en annan skrivelse (2010/11:148) med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport angav regeringen att den redan genomfört eller planerade att genomföra merparten av rekommendationerna som handlade om redovisningen av kommunsektorns finanser och uppföljningen av sysselsättningspolitiken. När det gäller uppföljningen av överskottsmålet

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

5.3 Skatteutskottet (SkU)

- *Jobbskatteavdraget* (RiR 2009:20)
- *Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder* (RiR 2009:24)
- *Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete* (RiR 2010:24)
- *Biodrivmedel för bättre klimat. Hur används skattebefrielsen?* (RiR 2011:10)

RiR 2009:20	Jobbskatteavdraget (2009-11-26)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2009/10:RRS15 (2010-01-20)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2010-04-14), bet. 2009/10:SkU38
Regeringen	Slutbehandlad (prop. 2010/11:1)

Riksrevisionen har granskat om jobbskatteavdraget har förutsättningar att vara en effektiv reform för att öka arbetskraftsutbudet. I granskningen har det också ingått att undersöka om regeringens beräkningsunderlag för avdraget är transparent och av god kvalitet.

Granskningen visade att jobbskatteavdraget har förutsättningar att vara effektivt i den meningen att reformen har potential att nå målet om att på lång sikt öka arbetskraftsutbudet. Reformen har också förutsättningar att vara särskilt effektiv för att öka arbetsutbudet för grupper med svag ställning på arbetsmarknaden. Riksrevisionen gjorde vidare bedömningen att regeringens redovisning av beräkningsunderlaget för jobbskatteavdraget numera kan anses vara transparent och av god kvalitet. Det kan dock förbättras genom att regeringen förtydligar använda definitioner och hänvisningar till tidigare egna bedömningar av reformeffekterna. Granskningen visade även att allmänheten har dålig kännedom om jobbskatteavdraget. Kännedomen är därtill lägst i de grupper som förväntas få den största beteendeförändringen till följd av avdraget. Det finns därmed en risk att reformen inte får fullt genomslag.

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

Efter granskningen

Regeringen instämde i budgetpropositionen för 2011 att det var angeläget med en ökad kännedom om jobbskatteavdraget hos allmänheten. Mot bakgrund av den information som Skatteverket ger i enlighet med sitt nuvarande uppdrag ansåg dock regeringen att något särskilt uppdrag till Skatteverket inte var nödvändigt.

Regeringen angav också att det är viktigt att redogörelsen för jobbskatteavdraget och dess reformeffekter är tydlig. Medan granskningen pågick påbörjade regeringen ett metodutvecklingsarbete för beräkningarna av de förväntade effekterna av jobbskatteavdraget. Regeringen avsåg att använda etablerade begrepp i budgetpropositionerna där aviseringar av kommande förslag kommer

att göras. En mer djupgående analys av förslagen görs därefter i de efterföljande särpropositionerna.

Riksdagen har tillkännagivit för regeringen att det finns behov av att utvärdera jobbskatteavdraget och dessutom pröva det mot andra reformer som ger liknande effekt. Regeringen har inlett ett sådant arbete och avser att återkomma till riksdagen i denna fråga.

RiR 2009:24	Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder (2009-11-30)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2009/10:RRS19 (2010-02-17)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2010-04-28), bet. 2009/10:SkU35
Regeringen	Slutbehandlad (skr. 2010/11:101)

Riksrevisionen har granskat om Skatteverkets internationella skattekontroll, särskilt informationsutbytet med andra länder, bedrivs på ett effektivt sätt.

Granskningen visade på brister i Skatteverkets hantering av informationsutbytet. Det tekniska utvecklingsarbetet hade länge fått stå tillbaka vilket medfört problem med att effektivt utnyttja de möjligheter som informationsutbytet erbjöd. Många automatiska kontrolluppgifter lästes aldrig in i taxeringssystemet eller riskerade att bli för gamla för att kunna användas i taxeringen innan de lästes in. Skatteverket saknade ett system för att automatiskt identifiera inkommande utländska kontrolluppgifter, varför man lade betydande resurser på en omfattande och tidskrävande manuell identifiering. Den fördröjda inläsningen av kontrolluppgifter ledde till att många uppgifter aldrig kom till användning i kontrollen. Därtill saknades en kartläggning av innehållet i och omfattningen av inkommande utländska kontrolluppgifter vilket minskade möjligheterna att bedöma risken för skattefel och kontrollbehovet i olika delar av materialet. Det ineffektiva informationsutbytet kunde få allvarliga konsekvenser för Skatteverkets förmåga att upprätthålla den preventiva effekten och i förlängningen säkra skatteintäkterna.

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

Efter granskningen

Skatteverket har genomfört en översyn av området och tagit fram en åtgärdsplan. Delar i den framtagna åtgärdsplanen har genomförts eller är under utveckling. Man har bland annat kartlagt innehållet i och omfattningen av utländska kontrolluppgifter. Ett maskinellt identifieringsstöd för utländska kontrolluppgifter har tagits fram och satts i produktion under hösten 2011. Under 2012 kommer identifieringsstödet att användas i granskningsverksamheten och göra denna mer kostnadseffektiv. Applikationen kommer dock att behöva vidareutvecklas. Bland annat behöver man kvalitetssäkra de uppgifter som kommer in. Man planerar också att lägga till en statistikfunktion för att få en bättre överblick över hur stor del av de utländska kontrolluppgifterna som identifieras automatiskt. Under 2011 tillsattes en funktionsansvarig för arbetet med utländska kontrolluppgifter. Skatteverkets ledning följer frågan.

RiR 2010:24	Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete (2010-11-10)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2010/11:RRS12 (2010-12-15)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2011-04-28), bet. 2010/11:SkU26
Regeringen	Slutbehandlad

Riksrevisionen har granskat hur regeringen arbetar med skatteavtal med andra länder och vilka prioriteringar man har gjort i det arbetet. Granskningen visade att avtalstakten hade sjunkit sedan slutet av 1990-talet och att konkurrensaspekterna hade prioriterats ned till förmån för arbete med informationsutbytesavtal. Dessutom hade regeringen inte tagit fram de underlag som behövdes för att man skulle kunna analysera effekterna av den kritiserade utjämningsordningen mellan Sverige och Danmark.

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

Efter granskningen

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

I skrivelsen anför regeringen vidare att man därför har ökat fokus på konkurrensfrågorna i skatteavtalen samt beslutat om fortsatt deltagande i det nordiska samarbetet för informationsutbytesavtal. Vidare framhölls att regeringen tagit initiativ till att tillsammans med Danmark utvärdera utjämningsordningen. Regeringen anser sig därmed ha slutbehandlat granskningen.

RiR 2011:10	Biodrivmedel för ett bättre klimat. Hur används skattebefrielsen? (2011-02-10)
Regeringen	Slutbehandlad, skr. 2010/11:162 (2011-08-30)
Riksdagen	Skrivelsen lagd till handlingarna (2012-02-29), bet. 2011/12:SkU5

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

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

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

Efter granskningen

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

Skattefriheten för biodrivmedel åstadkoms genom avdrag i den skattskyldiges deklaration. Från och med den 1 januari 2011 sker avdraget genom bruttoredovisning i deklarationen, vilket ger regeringen bättre möjligheter att redovisa vilka kostnader som är kopplade till skattebefrielsen för biodrivmedel.

5.4 Justitiekontrollen (JuU)

- *Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott. Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning (RiR 2009:27)*
- *Inställda huvudförhandlingar i brottmål (RiR 2010:7)*
- *Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare (RiR 2010:10)*
- *Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts? (RiR 2010:23)*
- *Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet – ett bättre samarbete ger högre utbyte (RiR 2010:26)*

RiR 2009:27	Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott. Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning (2009-12-18)
Riksrevisionens styrelse	Framst. 2009/10:RRS21 (2010-02-17)
Riksdagen	Avslag på framställningen (2010-06-02), bet. 2009/10:Ju21
Regeringen	Inte slutbehandlad

Riksrevisionen har granskat Kriminalvårdens planering av de intagnas verkställighet samt samverkan mellan ansvariga myndigheter inför frigivningen.

Granskningen visade att Kriminalvården inte levde upp till de krav som ställs på verkställighetsplanering (VSP). Det fanns brister i kvaliteten, dokumentationen och uppföljningen av planeringen. Samverkan inför klienternas frigivning genomfördes på ett sådant sätt att klienter inte fick samma möjligheter till stöd i alla delar av landet.

Regeringen rekommenderades bland annat att föra in krav på samverkan i Kriminalvårdens och Arbetsförmedlingens instruktioner och verka för att i lag tydliggöra kraven på kommuner och landsting att samverka med Kriminalvården.

Kriminalvården rekommenderades bland annat att förbättra uppföljningen av verkställighetsplaneringen, säkerställa personalens kompetensnivå och ge den bättre förutsättningar, till exempel utveckla it-stödet. Myndighetens interna arbete med verkställighetsplanering borde samordnas bättre och extern samverkan borde förbättras.

Arbetsförmedlingen rekommenderades bland annat att följa upp samverkan med Kriminalvården för att skapa överblick och förbättra underlaget för styrning.

Efter granskningen

I budgetpropositionen för 2011 angav regeringen att Kriminalvården hade förändrat sin återrapportering till regeringen med anledning av Riksrevisionens granskning. Regeringen övervägde vilka andra åtgärder som kunde vara aktuella.

Enligt regleringsbrevet för 2011 ska Kriminalvården fortlöpande vidta åtgärder för att öka andelen intagna som blir föremål för frigivningsförberedelser. Arbetet skulle bland annat ha sin utgångspunkt i Riksrevisionens granskning. Vidtagna åtgärder skulle återrapporteras.

I budgetpropositionen för 2012 konstaterar regeringen att Kriminalvården inte inkluderar dömda med mindre än en månads fängelse i redovisningen. Regeringen anser det vara angeläget att Kriminalvården åtgärdar de brister i kvalitet, dokumentation och uppföljning som bland andra Riksrevisionen har konstaterat. Regeringen avser att noga följa hur myndighetens arbete med verkställighetsplanering utvecklas.

Av regleringsbrevet för 2012 framgår att Kriminalvården ska redovisa en bedömning av resultatet av de åtgärder som vidtagits med anledning av brister i kvalitet, dokumentation och uppföljning av verkställighetsplaneringen. Redovisningen ska kompletteras med en beskrivning av kvarstående problem.

Kriminalvården bildade under våren 2010 en styrgrupp för att förbättra och utveckla verksamhetsplaneringen, både datasystem och innehåll. En handlingsplan för 2010-2011 togs fram, utifrån bland annat Riksrevisionens rekommendationer. Hösten 2010 ändrades föreskriften som reglerar planering av kriminalvårdspåföljd – utgångspunkten skulle vara de aktuella problemområdena och konkreta åtgärder skulle vidtas utifrån dessa problemområden.

Kriminalvårdens förbättrade systemstöd för verkställighetsplanering ska tas i bruk 2012. Systemet ska stödja planeringen av åtgärder utifrån klientens behov, från häktetiden till frigivningen. Systemet ska även stödja uppföljningen av åtgärderna. Utbildningsinsatser har genomförts genom VSP-organisationen. Från 2012 finns en fördjupningsutbildning för personal med uppdrag att utföra verkställighetsplaneringar.

För klienter med korta verkställighetstider ska Kriminalvården pröva nya arbetssätt för att genomföra begränsade åtgärder eller åtgärder som syftar till att etablera eller upprätthålla samverkan med annan huvudman.

Kriminalvården och Arbetsförmedlingen har tagit fram ett handläggarstöd för samverkan på anstalterna. Det finns också en nationell samverkansgrupp som ska bevaka och förbättra samarbetet på lokal nivå för anstalter med arbetsmarknadsutbildning. Alla verksamhetsområden inom Kriminalvården har ett samarbetsavtal med den lokala arbetsförmedlingen. En satsning på samarbete mellan frivård och Arbetsförmedlingen och ett handläggarstöd för denna verksamhet planeras.

Ett förslag till intern instruktion för Arbetsförmedlingen kring hur det administrativa arbetet på anstalterna ska skötas ska tas fram under våren 2012. Arbetsförmedlingen har tagit fram ett kvalitetssystem för kontroll av arbetsmarknadsutbildning på anstalt. Ett system ska även tas fram i samverkan med Kriminalvården för att Arbetsförmedlingen på nationell nivå ska kunna följa upp Kriminalvårdens arbetssökande. Målet är att uppföljning ska ske från och med halvårsskiftet 2012.

RiR 2010:7	Inställda huvudförhandlingar i brottmål (2010-04-22)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2010/11:RRS2 (2010-08-26)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2010-12-07), bet. 2010/11:JuU1
Regeringen	Slutbehandlad (prop. 2009/10:237)

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

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

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

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

Efter granskningen

Regeringen lade i juni 2010 en proposition om en ny delgivningslag. Bland annat föreslog regeringen auktorisation av delgivningsföretag. Syftet var att ge bättre förutsättningar för en effektiv och säker hantering av delgivning. Den nya delgivningslagen trädde i kraft den 1 april 2011. Regeringen har också gjort en översyn av internationell delgivning som redovisades den 30 september 2011 i en departementspromemoria. Promemorian innehåller förslag till förbättringar och förenklingar för svensk delgivning i utlandet och utländsk delgivning i Sverige.

En särskild utredare har fått i uppdrag att göra en översyn av brottmålsprocessen och överväga åtgärder för att skapa ett mer ändamålsenligt brottmålsförfarande. Utredaren ska bland annat överväga åtgärder för att förbättra ansvarsfördelningen mellan åklagare och domstol, för att skapa mer flexibla regler och alternativa former för handläggning och avgörande av mål i domstol och för att minimera risken för inställda huvudförhandlingar. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2012.

Regeringen har gett Domstolsverket i uppdrag att dokumentera förändringsarbetet avseende de inre arbetsformerna som har bedrivits och skapa förutsättningar för ett erfarenhetsutbyte mellan domstolarna i dessa frågor.

Målutredningen har i betänkandet *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol* (SOU 2010:44) redovisat principer, verktyg och metoder för åtgärder för att vid behov uppnå särskild skyndsamhet eller särskild kompetens. Flertalet remissinstanser delar utredningens principiella överväganden. Betänkandet bereds vidare inom Justitiedepartementet.

Rikspolisstyrelsen har startat en ny utbildning för handläggare av delgivningsärenden vid Polishögskolan i Solna i december 2011. Myndigheten arbetar även med att ta fram ett nytt systemstöd för delgivningsärenden inom Polisen. Systemstödet är beräknat att färdigställas under våren 2012.

Åklagarmyndigheten driver för närvarande två större projekt för att effektivisera mängdbrottshanteringen. Dels ska en gemensam organisation för hanteringen av denna brottstyp i skapas i Stockholm och dels ska landets samtliga bötesmål koncentreras till åklagarkamrarna i Östersund och Karlskrona. Dessutom har verksamhetsstödet Cåbra vidareutvecklats för att komma åt problemet med bristande kvalitet i kontaktuppgifter.

RiR 2010:10	Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare (2010-05-20)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2010/11:RRS4 (2010-08-26)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2010-01-27), bet.2010/11:JuU1
Regeringen	Inte slutbehandlad

Riksrevisionen har granskat polisens och åklagarnas hantering av mängdbrott. Granskningen av polis och åklagare var inriktad mot myndigheternas inre effektivitet, det vill säga styrning, processer och rutiner för mängdbrottshanteringen.

Granskningen visade att regeringen och de berörda myndigheterna inte hade gjort tillräckligt för att lösa problemen i mängdbrottshanteringen. Rutiner och arbetssätt var inte tillräckligt utvecklade och det fanns brister i samverkan mellan polis och åklagare. Granskningen visade vidare att varken regeringens eller Rikspolisstyrelsens styrning och uppföljning var tillräcklig för att mängdbrotten skulle hanteras effektivt.

Regeringen rekommenderades att säkerställa att myndigheternas arbete med mängdbrottsuppdraget fick genomslag i verksamheten. Regeringen borde också överväga att förenkla utredningsförfarandet och undanröja hinder för en effektiv användning av civila utredare. Vidare rekommenderades regeringen att utreda förutsättningarna för att begränsa hanteringen av anmälningar som inte avser brott.

Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna rekommenderades bland annat att komplettera dagens mål med långsiktiga mål för polismyndigheterna utifrån ett rättskedjeperspektiv. Myndigheterna borde också säkerställa att arbetsmetodiken från Polisens nationella utredningskoncept användes i hela polisorganisationen och utveckla samverkan med Åklagarmyndigheten.

Åklagarmyndigheten borde utveckla mängdbrottshanteringen och låta annan personal än åklagare förbereda lagföringsbeslut samt utveckla samverkan med Polisen i syfte att säkra kvaliteten på förundersökningar och höja effektiviteten i rättsväsendet.

Efter granskningen

I regleringsbrevet för 2011 gav regeringen Rikspolisstyrelsen i uppdrag att tillsammans med Åklagarmyndigheten och Domstolsverket redovisa gemensamma åtgärder för att säkerställa en effektiv samordning och handläggning av mängdbrott. Myndigheterna skulle också redovisa hur åtgärderna konkret hade lett till förbättrade resultat inom mängdbrottshanteringen. Rikspolisstyrelsen fick i uppdrag att redovisa det arbete som bedrivits för att höja kompetensnivån hos de polisiära förundersökningsledarna. Regeringen gav också Åklagarmyndigheten i uppdrag att redovisa sitt arbete för att förbättra hanteringen av mängdbrott.

I regleringsbrevet för 2012 gav regeringen Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten i uppdrag att gemensamt analysera resultatet av verksamheten utredning och lagföring. Analysen ska bland annat avse hanteringen av mängdbrott och lokala skillnader i resultat ska lyftas fram. Regeringen har också uppdragit åt de båda myndigheterna att granska kvaliteten i handläggningen i den brottsutredande verksamheten. Uppdraget avser bland annat hanteringen av bostadsinbrott, som är ett mängdbrott. Särskild uppmärksamhet ska riktas mot avskrivningar, både när en förundersökning lagts ned, när en sådan inte inletts och när åtal inte väckts.

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten har på central nivå inlett en strukturerad samverkan i syfte att få till stånd ett gemensamt underlag för den strategiska inriktningen av brottsbekämpningen. Likaså har en lokal strukturerad samverkan beslutats mellan polismyndigheterna och åklagarkamrarna för att åstadkomma en effektivare mängdbrottshantering. För att säkerställa att de polisledda förundersökningarna håller hög kvalitet har också ett förslag till återkopplingsrutin (till polisen) i åklagarnas ärendehanteringssystem tagits fram. Polisens nya it-stöd för anmälan och utredning (Pust) har börjat användas för vissa mängdbrott.

Polisen mäter numera andelen lagförda brottsmisstankar, inte bara andelen ärenden redovisade till åklagare. Måttet utgör ett underlag för lokal samverkan mellan polis och åklagare för att identifiera brister i polisens utredningar och för att kunna utveckla och effektivisera verksamheten.

Åklagarmyndigheten bedriver ett arbete för att ta fram nya riktlinjer för hanteringen av mängdbrott. Syftet är att frigöra resurser till ärenden som kräver åklagarnas särskilda kompetens. Myndigheten har också fattat ett beslut om att inleda försöksverksamhet med koncentrerad hantering av bötesärenden till ett fåtal åklagarkamrar. Vidare ska alla mängdbrottsärenden i Stockholms län hanteras vid endast en kammare.

RiR 2010:23	Polisens brottsförebyggande arbete - har ambitionerna uppnåtts? (2010-03-11)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2010/11:RRS11 (2010-12-15)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2011-05-31), bet. 2010/11:JuU19
Regeringen	Inte slutbehandlad

Riksrevisionen har granskat polisens brottsförebyggande arbete. Granskningen visade att ambitionerna med polisens brottsförebyggande verksamhet inte uppnåtts och att det fanns en stor förbättringspotential. Polisen hade inte planerat, genomfört och följt upp det brottsförebyggande arbetet på avsett sätt. Viktiga förutsättningar såsom kunskaps- och kompetensstöd saknades.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att bland annat förbättra uppföljningen av polisens brottsförebyggande arbete och överväga hur en ökad kunskap om effektiva brottsförebyggande åtgärder bäst säkerställs.

Rikspolisstyrelsen (RPS) borde tydliggöra viktiga strategiska frågor och förutsättningar vad gäller polisens brottsförebyggande arbete, till exempel vad brottsförebyggande arbete är inom polisen, i vilken mån specialisering och utbildning krävs samt vilken kunskap som det brottsförebyggande arbetet ska

bygga på. Rikspolisstyrelsen borde också ta reda på orsakerna till gapet mellan planerad och utförd planlagd brottsförebyggande verksamhet och minska detta gap samt se över polisens underrättelsemodell (PUM).

Polismyndigheterna borde förbättra dokumentation och uppföljning av det brottsförebyggande arbetet samt öka utbytet av kunskaper och erfarenheter inom och mellan polismyndigheter.

Brottsförebyggandet rådet (BRÅ) borde i dialog med polisen inventera och ta ställning till vilket behov av kunskapsstöd som finns för polisens brottsförebyggande arbete.

Efter granskningen

Regeringen gav i regleringsbrevet för 2011 Rikspolisstyrelsen och Brottsförebyggande rådet i uppdrag att gemensamt beskriva Polisens strategiska brottsförebyggande arbete och ange hur det kan utvecklas. I uppdraget ingick att analysera vilket kunskapsstöd som Polisen behöver i det brottsförebyggande arbetet och bedöma Polisens metodstöd. Inom ramen för ingångna samverkansöverenskommelser mellan polismyndigheter och kommuner får Brottsförebyggande rådet, efter samråd med Rikspolisstyrelsen, stimulera och utvärdera lokala brottsförebyggande projekt som bedöms vara särskilt intressanta. Uppdraget ska redovisas i samband med årsredovisningen för år 2011.

I regeringsuppdraget har Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet och Sveriges kommuner och landsting arbetat i projektform med att beskriva hur det strategiska brottsförebyggande arbetet kan utvecklas inklusive att definiera det brottsförebyggande arbetet och granska polisens metodstöd och behov av analyskompetens.

Rikspolisstyrelsen har i ett beslutsprotokoll daterat den 15 mars 2011 dokumenterat hur Riksrevisionens rekommendationer i rapporten ska tas om hand. Av beslutet framgår bland annat att polisavdelningen ska göra en analys av hur de nationella prioriteringarna för det brottsförebyggande arbetet ska förtydligas. Vidare ska polismyndigheternas kommunikationscentralers verksamhet och deras förhållande till det brottsförebyggande arbetet särskilt beaktas i pågående utvecklingsprojekt. Rikspolisstyrelsen har också låtit Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) bedöma Polisens underrättelsemodell vad gäller utformning och krav på dokumentation. Uppdraget redovisades i juli år 2011.

Riksrevisionens rekommendationer har också tagits omhand i Rikspolisstyrelsen löpande utvecklingsarbete av dokumentationsstödet,

PUM-A och PUM-handboken samt inom utbildningar i bland annat kriminalunderrättelsetjänst.

RiR 2010:26	Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet – ett bättre samarbete ger högre utbyte (2010-11-12)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2010/11:RRS14 (2011-12-15)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2011-03-29), bet. 2010/11:JuU20
Regeringen	Inte slutbehandlad

Riksrevisionen har granskat statens insatser mot vinning av brottslighet. Granskningen visade att det fanns brister i delar av de statliga insatserna mot vinning av brottslighet. Därmed blev de samlade insatserna inte effektiva och utfallet relativt blygsamt.

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

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

Riksrevisionen rekommenderade myndigheterna att utarbeta strategier och riktlinjer för det egna och det myndighetsgemensamma arbetet mot vinning av brottslighet. Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten bör förtydliga riktlinjerna för åklagarnas informationslämnande vid ansökan om verkställighet av kvarstad och då arbeta för att åklagarens ansvar tydliggörs. Myndigheterna borde förbättra uppföljningen av insatser mot vinning av

brottslighet samt höja medarbetarnas kunskapsnivå om lagstiftningens möjligheter, överväga rekrytering av ekonomisk expertis och utnyttja möjligheterna i den befintliga lagstiftningen fullt ut.

Efter granskningen

Regeringen hänvisade i *Årsredovisning för staten 2010* till att berörda myndigheter hade fått ett återrapporteringskrav i regleringsbrevet för 2011, om att redovisa och analysera sitt arbete med brottsutbytesfrågor på såväl strategisk som operativ nivå. Myndigheterna skulle också redovisa och kommentera det kvantitativa resultatet av arbetet på området.

I maj 2011 hölls ett möte för de myndigheter som ingår i den nationella specialistfunktionen för brottsutbytesfrågor. En viktig utgångspunkt för mötet var Riksrevisionens granskningsrapport. Den nationella funktionen gavs i uppdrag att ta fram processbeskrivningar för hur respektive myndighet handlägger sina ärenden. Funktionen skulle också identifiera problem i samarbetet mellan myndigheterna och ge förslag på konkreta förbättringsåtgärder.

I budgetpropositionen för 2012 angav regeringen att den utifrån resultaten av utredningen om sekretess och informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet kommer att ta ställning till ytterligare utredningsåtgärder på området, i enlighet med Riksrevisionens påpekande om behovet av att utreda sekretess och informationsutbyte vid annan brottslighet än grov organiserad brottslighet.

5.5 Civilutskottet (CU)

- *Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning (RiR 2009:31)*

RiR 2009:31	Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning (2009-12-17)
Riksrevisionens styrelse	Framst. 2009/10: RRS23 (2010-02-17)
Riksdagen	Avslag på framställningen (2010-04-29), bet. 2009/10:CU27
Regeringen	Inte slutbehandlad

Riksrevisionen har granskat länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna. Granskningen var en uppföljning av i vilken mån beslutade regeländringar hade omsatts i tillsynen samt bidragit till att lösa problem som uppmärksammats i Riksrevisionens granskning *Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare* (RiR 2006:5). Granskningen 2006 visade på omfattande brister i länsstyrelsernas tillsyn och även i överförmyndarnas verksamhet.

Granskningen visade att de problem som iakttagits i 2006 års granskning till stor del kvarstod, trots att länsstyrelsernas tid för tillsyn liksom antalet inspektioner och antalet granskade akter vid varje inspektion hade ökat. Dokumentation och återkoppling av tillsynens resultat samt bevakning av rättsfall hade också förbättrats. Förekomsten av anmärkningar i granskade akter var dock stor liksom skillnaden mellan länen. Granskningen visade även på fler och svårare fall i överförmyndarnas verksamhet samt omdiskuterade lösningar – främst så kallade förvaltarenheter – för att lösa detta.

Regeringen rekommenderades att följa upp verksamheten bättre och utnyttja olika möjligheter att stärka tillsynen. På längre sikt borde regeringen initiera en översyn av överförmyndarfunktionen. Översynen borde inriktas på expansionen av allt svårare ärenden samt rekryteringen av ställföreträdare och uppgiftsfördelningen mellan tingsrätt och överförmyndare. Länsstyrelserna borde initiera gemensamma bedömningsgrunder för aktgranskningen för att säkra huvudmännens rättssäkerhet och likabehandling.

Efter granskningen

I 2010 års regleringsbrev fick länsstyrelserna i uppdrag att följa upp effekterna av ändringar i regelverket för tillsynen av överförmyndarna. Återrapporteringen skulle omfatta i vilken mån och hur länsstyrelserna samarbetar i denna tillsyn samt på vilket sätt detta samarbete skulle kunna utvecklas. Via Länsstyrelsen i Västernorrlands län redovisades uppdraget till regeringen den 29 juni 2010. En särskild redovisning lämnades samtidigt till Regeringskansliet från Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

I februari 2012 antog riksdagen regeringens proposition med förslag om koncentration av viss länsstyrelseverksamhet. Syftet är att åstadkomma

en högre effektivitet med en mer rationell användning av ekonomiska och personella resurser. Ytterligare ett syfte är att säkerställa en fungerande rättssäkerhet. Tillsynen av överförmyndare är en av 13 berörda verksamheter. Regeringen överväger även fortsatta åtgärder för att förbättra rekryteringen av ställföreträdare, samt eventuellt behov av en utredning om överförmyndarsystemet.

Sju länsstyrelser har tagit fram en nationell tillsynsplan för överförmyndare och överförmyndarnämnder. Planen avsåg perioden 2010-2011 och omfattade gällande reglering, tillsynens syfte, mål och metoder samt uppföljning och utvärdering. Genomförd uppföljning och utvärdering ska ligga till grund för kommande tillsynsplaner. Länsstyrelserna ska också göra riskbedömningar för att avgöra när en överförmyndares verksamhet uppfyller nödvändiga krav.

5.6 Utrikesutskottet (UU)

- *Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning (RiR 2009:15)*
- *Svenska bidrag till internationella insatser (RiR 2011:14)*

RiR 2009:15	Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning (2009-10-23)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2009/10:RRS12 (2009-12-02)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2011-01-20), bet. 2010/11:UU5
Regeringen	Slutbehandlad (prop. 2010/11:1)

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

Granskningen visade att det inte var möjligt att avgöra om Sidas stöd till kapacitetsutveckling av statsförvaltningen i dessa länder är relevant. Sida hade kunskap om stöd till kapacitetsutveckling, men kunskapen omsattes ofta inte i praktiken. Det var inte tydliggjort om stödet byggde på ägarskap och efterfrågan i mottagarländerna. Granskningen visade också att det fanns en målkonflikt mellan å ena sidan den princip i Parisdeklarationen som anger att stödet ska baseras på efterfrågan och, å andra sidan, Sidas användande av svenska myndigheter i biståndsarbetet.

Regeringen rekommenderades att utveckla riktlinjerna för samarbetsstrategier avseende stöd till kapacitetsutveckling i mottagarländernas statsförvaltning. Kraven på vilka bedömningar som ska göras för användandet av mottagarlandets system för offentlig finansiell styrning behövde också bli mer konsistenta. Regeringen borde också besluta om samarbetsstrategier för de länder där aktuella samarbetsstrategier saknas. Vidare borde regeringen utveckla sin styrning av Sida i förhållande till Parisdeklarationen samt initiera en oberoende erfarenhetsredovisning av biståndet genom svenska myndigheter, med fokus på vilka hinder detta medför i arbetet med att uppfylla Parisdeklarationens mål. Sida rekommenderades att förbättra underlagen inför beslut om stöd och förenkla hierarkin av styrdokument. Sida borde också fastställa tydliga regler för överföring av insatsansvar vid byte av handläggare.

Efter granskningen

Regeringen antog i juni 2010 uppdaterade riktlinjer för samarbetsstrategier för det bilaterala utvecklingsarbetet. I riktlinjerna förtydligades hur Sida ska arbeta för att stödet till kapacitetsutveckling ska bli framgångsrikt. En översyn av riktlinjerna pågår. Utrikesdepartementet och Socialdepartementet har tagit fram en vägledning för hur styrningen av myndigheternas tjänsteexport bör utformas, bland annat med avseende på biståndseffektivitet. Samarbetsstrategierna för Burkina Faso och Mali med ursprunglig giltighet

2004–2006 har förlängts. Beslutet gäller till dess att beslut om nya samarbetsstrategier fattas. Regeringens formella styrning av Sidas arbete med att nå de internationella målen om biståndseffektivitet har fått en mer enhetlig utformning.

Sida har renodlat sina styrdokument och tydliggjort vilka minimikriterier som gäller vid bedömning av stöd till kapacitetsutveckling. Ett nytt insatshanteringssystem, inklusive it-baserat metodstöd, utvecklas och beräknas bli beslutat i mars 2012. Med systemet förstärks kraven på beslutsunderlagen. Sida har uppdaterat revisionsregeln och anti-korrupsionsregeln samt fastställt en rutin för överlämning av insatsansvar vid byte av handläggare.

RiR 2011:14	Svenska bidrag till internationella insatser (2011-04-14)
Regeringen	Skr. 2011/12:18 (2011-10-06)
Riksdagen	–

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

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

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

Efter granskningen

Av regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens granskning framgår att regeringen ämnar vidta flera åtgärder för att bland annat tydliggöra mål och motiv för svenska bidrag i styrningen av myndigheterna. Regeringen har dock inte för avsikt att ompröva särkostnadsmodellen. I budgetpropositionen för 2012 anger regeringen explicit att särkostnadsmodellen har använts som underlag för de beräkningar som redovisas. I propositionen för ett fortsatt deltagande i ISAF-styrkan har också särkostnadsmodellen använts, dock utan att regeringen anger det.

I budgetpropositionen för 2012 har redovisningen till riksdagen om omfattning, lokalisering och kostnader för framför allt civila internationella insatser förbättrats.

Regeringen har, när det gäller Afghanistan, reviderat instruktionerna för civil-militär samverkan. Likalydande mening återfinns även i regeringens förnyade proposition för deltagande i ISAF.

I regleringsbrevet för 2012 har Rikspolisstyrelsen fått i uppdrag att i samverkan med Kriminalvården, Domstolverket och Åklagarmyndigheten utarbeta en handlingsplan för rättsväsendets biståndsfinansierade medverkan i internationell civil krishantering och utvecklingssamarbete. Regeringen har också tillsatt en utredare som ska se över rättsväsendets deltagande i internationella insatser.

I Försvarsmaktens regleringsbrev för 2012 har regeringen angett mål för Försvarsmaktens deltagande med militär personal i internationella insatser. Motsvarande återfinns i övriga myndigheters regleringsbrev, dock inte i de regleringsbrev som finansiellt styr civilt deltagande.

Enligt Folke Bernadottesakademins regleringsbrev för 2012 ska myndigheten prioritera att utveckla den övergripande resultatbedömningen. Av regleringsbrevet framgår också att myndighetens anslag minskar under 2012. I en myndighetsanalys av Folke Bernadotteakademien som Statskontoret fick i uppdrag att genomföra i samband med Riksrevisionens rapport, föreslår Statskontoret att regeringen bör se över hur myndighetens uppdrag och uppgifter är formulerade eftersom detta till stor del påverkar möjligheterna att mäta resultat.

5.7 Försvarsutskottet (FöU)

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

RiR 2010:20	Den nordiska stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga (2010-10-20)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2010/11:RRS9 (2010-12-08)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2011-04-28), bet. 2010/11:FöU4
Regeringen	Slutbehandlad (skr. 2010/11:101)

Riksrevisionen har granskat uppbyggnaden av den av Sverige organiserade och producerade Nordic Battle Group 2008 (NBGo8), som stod i beredskap mellan den 1 januari och 30 juni 2008.

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

Riksrevisionen lämnade inte några rekommendationer i rapporten, men meddelade sin avsikt att granska effekterna av omställningen som NBGo8 medfört genom en uppföljningsgranskning av den andra nordiska stridsgruppen (NBG11). Denna granskning pågår och planerad publicering är maj 2012.

Efter granskningen

Regeringen hänvisar i *Årsredovisning för staten 2010* till åtgärder vidtagna av såväl regeringen som Försvarmakten parallellt med Riksrevisionens granskning. Åtgärderna är ägnade att stärka den interna styrningen och kontrollen inom Försvarmakten. Enligt regeringen är inga ytterligare åtgärder med anledning av granskningen aktuella.

RiR 2011:13	Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten (2011-03-15)
Regeringen	Slutbehandlad, skr. 2011/12:14 (2011-09-30)
Riksdagen	–

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

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

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

Efter granskningen

I en skrivelse (2011/12:14) redovisade regeringen sin egen, Försvarsmaktens och Försvarets materielverks bedömning av Riksrevisionens rapport och åtgärder med anledning av denna. Regeringen framhåller ett pågående arbete med att se över och föreslå förbättringar när det gäller regeringens styrning av materielförsörjningen. Vidare pågår ett arbete med att förbättra materielredovisningen till riksdagen.

I budgetpropositionen för 2012 har förändringar skett, där regeringen lagt tonvikten på en ökad spårbarhet från regeringens förslag via riksdagens beslut till Försvarsmaktens beställning och leverans till insatsorganisationen. Enligt regeringen ska riksdagen med de nya tilläggen få en större inblick i de materielprojekt som ingår i investeringsplanen och en samlad bild av investeringarna. Försvarsmakten har i enlighet med uppdrag i regleringsbrevet för 2011 lämnat förslag på en förbättrad redovisning från myndigheten till regeringen. Förslaget tas med i arbetet med att förbättra styrningen och redovisningen av materielförsörjningen.

Försvarmakten och Försvarets materielverk avser att beakta Riksrevisionens rekommendationer i det kommande arbetet med att bland annat utveckla samordningsavtalet mellan myndigheterna och *Handlingsprogram 2012*.

RiR 2011:15	Försvarmaktens stöd till samhället vid kriser (2010-03-31)
Regeringen	Slutbehandlad (2011-10-13), skr. 2011/12:19
Riksdagen	Skrivelsen lagd till handlingarna (2012-02-01), bet. 2011/12:FöU2

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

Granskningen visade att det fanns otydlighet om i vilken utsträckning Försvarmaktens resurser kunde komma till nytta i samband med fredstida kriser. Osäkerheten innebar dels risk för att det övriga samhället räknade bort Försvarmakten som stödresurs och dels att det kunde skapas en övertro på Försvarmakten. Vidare visade granskningen att Försvarmakten inte prioriterade samverkan med det övriga samhället i tillräckligt hög utsträckning och att det rådde otydlighet inom Försvarmakten kring uppgiften att ge stöd till samhället.

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

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

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

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport redovisade regeringen åtgärder som den vidtagit eller avsåg att vidta. En övergripande strävan var att stärka samverkan mellan Försvarmakten och civila aktörer.

Regeringen hade gett Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i uppdrag att främja samverkan mellan Försvarsmakten och civila aktörer. Försvarsmakten kommer att inrätta fyra regionala staber från och med 2013 och ett av syftena med denna reform är att stärka Försvarsmaktens samverkan med andra myndigheter, och möjlighet att lämna stöd till andra myndigheter. Dessutom framhöll regeringen att förändringen av Försvarsmaktens personalförsörjning skulle förbättra myndighetens möjligheter att bistå samhället. Regeringen avsåg också att följa upp Försvarsmaktens hantering av Riksrevisionens rekommendationer.

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

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

5.8 Socialförsäkringsutskottet (SfU)

- *En förändrad sjukskrivningsprocess (RiR 2010:9)*
- *Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem.
Har möjligheter till effektivisering utnyttjats? (RiR 2010:18)*

RiR 2010:9	En förändrad sjukskrivningsprocess (2010-05-04)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2010/11:RRS3 (2010-08-26)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2010-12-20), bet. 2010/11:SfU1
Regeringen	Slutbehandlad (prop. 2010/11:1)

Riksrevisionen har granskat det förändrade regelverket inom sjukförsäkringen, det vill säga införandet av den så kallade rehabiliteringskedjan och ettårsgränsen samt ändrade regler för sjukersättningen.

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

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

Efter granskningen

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

Försäkringskassan har genomfört flera åtgärder för att öka andelen bedömningar inom tidsgränserna och för att skapa en enhetlig tillämpning av regelverket, bland annat genom återkoppling på lokalnivå av kvalitets- och processuppföljningar och genom seminarier för handläggarna. Statistik visar också att myndigheten i allt högre utsträckning fattar beslut inom de uppställda tidsramarna. När det gäller it-stödet görs automatiska beräkningar numera i

90 procent av ärendena och även för de beräkningar som inte sker automatiskt finns ett förbättrat it-stöd.

RiR 2010:18	Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem. Har möjligheter till effektivisering utnyttjats? (2010-10-20)
Riksrevisionens styrelse	Lagd till handlingarna (2010-11-17)
Riksdagen	–
Regeringen	Inte slutbehandlad

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

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

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

Efter granskningen

Enligt regeringen bereds granskningen fortfarande inom Regeringskansliet. Regeringen har inte gett myndigheterna något uppdrag i regleringsbrevet att utveckla det elektroniska informationsutbytet. Däremot har flera av granskningens rekommendationer omhändertagits av E-delegationen. Delegationen ska enligt sitt ursprungliga uppdrag identifiera regelverk som på ett olämpligt sätt hindrar elektroniskt informationsutbyte. Delegationen har

under 2011 uppgett att den kommer att intensifiera detta arbete. E-delegationen har även startat en förstudie för att undersöka olika alternativ för att nå effektivare informationsförsörjning inom transfereringssystemet Ekonomiskt bistånd. Detta görs med hänvisning till bland annat Riksrevisionens granskning.

Flera av myndigheterna har informerat regeringen om behov av lagförändringar för att kunna utbyta information elektroniskt. Skatteverket har uppmärksammat regeringen på behov av lagändring för att öka möjligheterna att lämna ut offentliga företagsuppgifter genom direktåtkomst till offentlig förvaltning. Försäkringskassan har tillsammans med Migrationsverket lämnat förslag på ändrad lagstiftning vad gäller möjligheten för Försäkringskassan att få uppgift om förändringar i uppehållstillstånd.

Skatteverket bedriver en förstudie om att ta fram ett förslag för utveckling av nya och befintliga informationstjänster till kommunernas socialnämnder. Arbetsförmedlingen har fortsatt arbetet med att undersöka möjligheten att via Försäkringskassan lämna ut uppgifter om arbetssökande till sociala nämnder och Kronofogdemyndigheten. Enligt Arbetsförmedlingen kvarstår dock juridiska oklarheter i denna fråga. CSN håller på att utveckla informationstjänsten till kommunerna, men menar att det går långsamt eftersom få kommuner är anslutna till tjänsten ännu.

5.9 Socialutskottet (SU)

- *Förberedelsearbetet i apoteksreformen (RiR 2010:19)*
- *Statliga stöd i alkoholpolitiken. Påverkas ungas alkoholkonsumtion? (RiR 2010:21)*
- *Underhållsstödet – för barnens bästa? (RiR 2010:22)*
- *Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning. Ett (o)lösligt problem? (RiR 2011:17)*

RiR 2010:19	Förberedelsearbetet i apoteksreformen (2010-10-13)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2010/11:RRS8 (2010-12-15)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2011-05-19), bet. 2010/11:SoU14
Regeringen	Inte slutbehandlad.

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

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

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till regeringen:

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

Efter granskningen

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera omregleringen av apoteksmarknaden utifrån målen med reformen. Uppdraget ska redovisas senast i juni 2013.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar (Tillväxtanalys) har fått i uppdrag att följa upp prisutvecklingen på läkemedelsmarknaden samt följa och analysera den geografiska tillgängligheten till läkemedel. Uppdragen ska

slutredovisas senast i december 2012. Tillväxtanalys har redovisat ett antal delrapporter.

TLV ska under 2011–2012 göra en översyn av handelsmarginalen. Myndighetens arbete ska resultera i en rapport där förutsättningarna för handelsmarginalens fastställande presenteras.

Konsumentverket har av regeringen fått i uppdrag att följa utvecklingen med anledning av omregleringen av apoteksmarknaden. Bland annat ska Konsumentverket under omregleringsperioden löpande följa och analysera åtgärder som aviseras eller vidtas av aktörer på utbudssidan gentemot konsumenterna och som kan ha betydelse för målet att skapa en fungerande marknad.

Apoteket AB:s begränsning i ägardirektivet som gäller samarbetet med ICA AB upphörde att gälla den 8 mars 2011.

Regeringen avser att löpande följa resultaten av TLV:s prissättning och beräkning av handelsmarginal i syfte att kontrollera att målsättningen om en tillräcklig lönsamhet på apoteksmarknaden inte äventyrar kostnadskontrollen för det offentliga. Övriga frågor som Riksrevisionen tagit upp i sin granskningsrapport bereds inom Regeringskansliet.

RiR 2010:21	Statliga stöd i alkoholpolitiken. Påverkas ungas alkoholkonsumtion? (2010-11-01)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2010/11:RRS10 (2010-12-08)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2011-03-30), bet. 2010/11:SoU8
Regeringen	Inte slutbehandlad

Riksrevisionen har granskat om den ökade inriktningen av svensk alkoholpolitik mot lokalt förebyggande arbete som påbörjades år 2001 har varit effektiv i förhållande till de alkoholpolitiska mål som gäller för barn och ungdomar. Granskningen inriktades mot effektiviteten i statens insatser för bidragsgivning och tillsyn på lokal nivå.

Granskningen visade bland annat att det är tveksamt om statens insatser för lokalt förebyggande arbete har haft effekt på drickandet. Det går inte att utläsa någon tydlig effekt av satsningarna. Använda metoder saknade i många fall stöd av evidens. Både länsstyrelserna och Socialstyrelsen betalade ut bidrag trots brister i återrapporteringen från kommuner och ideella organisationer. Såväl länsstyrelserna som Folkhälsoinstitutet stödde relativt många projekt med små belopp vilket innebär risk för lägre effektivitet i stödgivningen.

När det gäller tillsynen visade granskningen att Folkhälsoinstitutet inte hade använt sig av tillgängliga medel för att stärka tillsynen och att länsstyrelserna lade ned lite resurser i relation till behov och önskemål. Det var också tveksamt om alla länsstyrelser hade den kompetens och kunskap som förutsattes när länsstyrelsen blev regional tillsynsmyndighet.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att i ökad grad styra bidragsgivning och stöd till tillsyn mot det som har visat sig ha effekt på ungas tillgång till och efterfrågan på alkohol. Vidare borde regeringen renodla bidragsgivningen så att de myndigheter som beslutar om bidrag inte överlappar varandra. En mottagare bör inte få bidrag från flera myndigheter för liknande verksamhet.

Socialstyrelsen och länsstyrelserna rekommenderades att i sin bidragsgivning prioritera projekt och metoder som visat sig ge effekter. Myndigheterna borde också tydligare inrikta uppföljningen mot bidragens resultat och effekter. Länsstyrelserna rekommenderades därutöver att koncentrera bidragen till färre, större och mer långsiktiga projekt. Såväl länsstyrelserna som Folkhälsoinstitutet rekommenderades att vidta åtgärder för att effektivisera sin tillsynsroll.

Efter granskningen

Knappt två månader efter att Riksrevisionens granskning publicerades lämnade regeringen propositionen *En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken* (prop. 2010/11:47) till riksdagen. I propositionen presenterade regeringen en samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken (ANDT-politiken) med syftet att ange mål och inriktning för hur samhällets insatser ska genomföras, samordnas och följas upp under åren 2011–2015. Propositionen innehöll förslag till dels ett gemensamt övergripande mål för ANDT-politiken, dels sju långsiktiga mål av vilka två är orienterade mot förutsättningar för barn och unga. Dessutom informerades om en målstruktur, kopplad till ett uppföljnings- och utvärderingssystem för att bättre kunna mäta effekterna av samhällets insatser. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen.

I årsredovisningen för staten 2010 (Skr. 2010/11:101) föreslog regeringen bland annat att utvecklingsmedel i större utsträckning ska fördelas till ett fåtal prioriterade långsiktiga satsningar och inte till korta projekt. Länsstyrelsernas roll i bidragsgivningen föreslås bli förändrad. Regeringen har också beslutat om förändringar när det gäller medel till frivilligorganisationer genom att Folkhälsoinstitutet fördelar både utvecklingsmedel och projektmedel till dessa.

I början av februari 2012 fördelade Statens folkhälsoinstitut 42 miljoner kronor till länsstyrelsernas arbete på ANDT-området. Bland de beviljade

ansökningarna fanns en gemensam ansökan från samtliga länsstyrelser för kompetenshöjning på tillsynsområdet. Bakgrunden till ansökan är Riksrevisionens kritik av tillsynsverksamheten.

RiR 2010:22	Underhållsstödet – för barnens bästa? (2010-10-15)
Riksrevisionens styrelse	Lagd till handlingarna (2010-11-17)
Riksdagen	–
Regeringen	Inte slutbehandlad.

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

Granskningen visade bland annat att många barn gick miste om underhåll eftersom föräldrarna reglerade underhållet via Försäkringskassan istället för att beräkna ett underhållsbidrag enligt föräldrabalkens normer. Försäkringskassans informationsinsatser var otillräckliga och det fanns ingen statlig aktör som kunde hjälpa föräldrar med att beräkna underhållet enligt föräldrabalkens regler. Försäkringskassan användes som betalningsförmedlare och enligt myndighetens beräkningar kunde 78 miljoner kronor sparas i administration om föräldrarna löste underhållet på egen hand. Granskningen visade också att underhållsstöd vid växelvis boende skapade onödigt merarbete för både föräldrar och Försäkringskassan. Det fanns också problem med försäkringskassans administration av ärendeslaget.

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

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

Efter granskningen

Enligt ett tilläggsdirektiv i januari 2011 till den pågående utredningen om översyn av hur ekonomiska stöd till barnfamiljer stödjer samarbete mellan särlevande föräldrar, skulle utredaren undersöka förutsättningarna för att erbjuda alla föräldrar som separerar samarbetssamtal.

I sitt betänkande från juni 2011 presenterade utredningen en rad förslag i syfte att stärka incitamenten för särboende föräldrar att träffa avtal om underhållsbidrag i stället för att reglera underhåll via Försäkringskassan. Utredningen föreslog också att underhållsstöd vid växelvis boende skulle införas inom ramen för bostadsbidraget och att det borde inrättas en instans för råd och stöd till föräldrar i syfte att få dessa att träffa avtal om underhållsbidrag i stället för att reglera underhåll via Försäkringskassan. Utredningen föreslog också att de kommunala samarbetsamtalen ska innehålla ekonomiska frågor som rör barnet. Remisshantering av utredningen pågår.

Enligt regeringen ska frågan om hjälp och stöd till föräldrar att träffa avtal om underhållsbidrag, och vilken instans som i så fall kan vara lämplig för ett sådant ansvar, utredas inom ramen för en särskild utredning som regeringen planerade att tillsätta under 2011.

RiR 2011:17	Samordningen av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning. Ett (o)lösligt problem? (2011-04-28)
Regeringen	Slutbehandlad (2011-11-15), skr. 2011/12:23
Riksdagen	Skrivelsen lagd till handlingarna (2012-01-25), bet. 2011/12:SoU6

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

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

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

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att starta försöksverksamhet med samordnare. Socialstyrelsen borde få i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter och aktörer ta fram och uppdatera en nationell guide med information om stöd samt i samarbete med Försäkringskassan ta fram en

vägledning som ska tjäna som diskussionsunderlag och beslutsstöd för hur begreppet *normalt föräldraansvar* ska användas i bedömningarna av rätt till stöd och insatser.

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

Efter granskningen

Enligt sin skrivelse till riksdagen med anledning av granskningen avser regeringen att påbörja ett internt arbete som syftar till att fördjupa analysen av stöd och samordning av insatser till barn och unga med funktionsnedsättning. Regeringen ska i arbetet göra en bedömning av hur stödet fungerar i dag och om det finns regionala och lokala skillnader i stödets tillgänglighet, omfattning, kvalitet och samordning. Man ska även belysa hur regelverket tillämpas samt göra en bedömning av enhetlighet och säkerhet i tillämpningen av gällande regler. Resultatet ska redovisas i en departementspromemoria.

Regeringen avser också att ge Socialstyrelsen i uppdrag att i samråd med Statens folkhälsoinstitut ta fram och löpande uppdatera en nationell guide med information om de stöd som barn med funktionsnedsättning kan få samt vilka huvudmän som ansvarar för respektive stöd.

Regeringen avser även att ge Barnombudsmannen i uppdrag att samla in åsikter och erfarenheter från barn och unga med funktionsnedsättning i syfte att på ett metodiskt sätt undersöka och sammanställa hur barn och unga med funktionsnedsättning upplever sin situation och det stöd de får.

Vidare avser regeringen att ge Ungdomsstyrelsen i uppdrag att under 2012 genomföra en tematisk analys av levnadsvillkoren för unga med funktionsnedsättning, när det gäller bland annat utbildning, fritidsverksamheter, föreningsliv och arbetsmarknad.

5.10 Kulturutskottet (KrU)

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

RiR 2011:12	Statens stöd till studieförbunden (2011-03-11)
Riksdagen	Regeringens skrivelse lagd till handlingarna (2012-02-01), bet. 2011/12:KrU2
Regeringen	Slutbehandlad (2011-09-15), skr. 2011/2012:6

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

Granskningen visade att Folkbildningsrådets fördelningsmodell för det statliga stödet till studieförbunden inte hade tillförts de kvalitativa kriterier som riksdagen har beslutat om. Modellen styrde därmed främst mot kvantitet och inte mot statens syften och prioriterade verksamhetsområden. Uppföljningen och utvärderingen belyste inte i tillräcklig utsträckning hur statens syften med statsbidraget uppfylldes och kontrollen föregicks inte av risk- och väsentlighetsanalyser och skedde endast i form av internkontroll.

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

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

Efter granskningen

Regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska utvärdera det statliga stödet till folkbildningen. Enligt direktiven ska utredaren bland annat analysera i vilken mån syftena med statsbidraget uppnåtts, göra en översyn av syftena och föreslå en ny modell för utvärdering av verksamheten. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2012. Regeringen har också aviserat, liksom den gjorde redan i proposition 2005/06:192, att den ska ändra sin utvärderingsmodell och övergå till mindre omfattande och mer frekvent förekommande utvärderingar.

Regeringen avser att utveckla de årliga riktlinjerna till Folkbildningsrådet i mer kvalitativ riktning. I riktlinjerna för 2012 har dock ingen ändring skett i detta avseende. Däremot ska Folkbildningsrådet kartlägga och redovisa vilka former av risk- och väsentlighetsanalys som har använts av folkhögskolor och studieförbund i kontrollen av användningen av statsbidraget. Kravet på

Folkbildningsrådets redovisning av arbetet med utvecklingen av den interna kontrollen av bidragshanteringen har också skärpts.

Enligt regeringen bör vissa bestämmelser i förvaltningslagen göras tillämpliga på Folkbildningsrådet för att skapa förutsättningar för ökad transparens och förbättrad rättssäkerhet i fördelningen av statsbidraget. De bestämmelser som främst bör komma i fråga är de om jäv, en parts rätt att få del av uppgifter, motivering av beslut och underrättelse om beslut.

Folkbildningsrådet har i verksamhetsplanen för 2012 angett att en särskild insats för att utveckla risk- och väsentlighetsanalys inom folkbildningen ska genomföras. En hänvisning görs till Riksrevisionens rapport. Rådet ska också ta fram en särskild rapport om risk- och väsentlighetsanalys.

I november 2011 lämnade Folkbildningsrådet förslag på nya verksamhetsområden för folkbildningen, på uppdrag av regeringen. Rådet föreslog att statens syften bibehålls i utvecklad form, men att verksamhetsområdena tas bort.

5.11 Utbildningsutskottet (Ubu)

- *Resursstyrning i högskolans grundutbildning (RiR 2009:25)*
- *Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser (RiR 2009:28)*
- *Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd (RiR 2009:29)*
- *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning (RiR 2010:4)*
- *Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar. En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare (RiR 2010:17)*
- *Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor (RiR 2011:2)*
- *Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor (RiR 2011:3)*
- *Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva? (RiR 2011:16)*

RiR 2009:25	Resursstyrning i högskolans grundutbildning (2009-12-07)
Riksrevisionens styrelse	Lagd till handlingarna (2010-02-17)
Riksdagen	–
Regeringen	Slutbehandlad (lagd till handlingarna 2010-08-20)

Riksrevisionen har granskat processen för en ändamålsenlig resursstyrning av grundutbildningen vid universiteten i Göteborg, Karlstad och Umeå. Granskningen omfattade även en undersökning av olika utbildningars resurstilldelning, faktiska kostnader och hur mycket undervisning studenterna fått för de insatta resurserna.

Granskningen visade i detta hänseende på stora skillnader mellan undersökta ämnen och lärosäten. Den visade också att de tre lärosätenas kunskap om kostnader och resursanvändning behövde utvecklas för att en effektiv resursfördelning skulle kunna uppnås.

Riksrevisionen rekommenderade lärosätena att stärka sin resursstyrning av grundutbildningen genom att utveckla den interna kostnadsredovisningen och uppföljningen av resursanvändningen.

Efter granskningen

I budgetpropositionen för 2011 angav regeringen att vidarebefordrat granskningen till samtliga lärosäten för kännedom.

Göteborgs universitet har under 2011 utrett fördelningen av resurser från universitetsstyrelsen till fakulteterna. Utredningens förslag har legat till grund för en förändrad fördelningsmodell. Tilldelning av medel från universitetsstyrelsen till fakulteterna ensas nu i större grad och kopplas till de statliga ersättningsnivåerna. Ledningen avsätter även öppet särskilda medel till utbildningar i språk samt till lärarutbildningen. Huvuddelen av kostnadsfördelningen sker dock till mer aggregerade kostnadsbärare än till enskild kurs. Universitetet bedriver internt utvecklingsarbete för att förbättra och förtydliga den interna styrningen, uppföljningen och kontrollen. Vid Karlstads universitet reduceras utbudet av kurser. En utgångspunkt i denna förändring har varit att minska omfattningen av fristående kurser med låg prestationsgrad. Ett pågående arbete tillsammans med andra lärosäten om benchmarking avseende stödprocesser har påskyndats till följd av granskningen.

Umeå universitet anger att granskningen i mindre grad har påverkat de åtgärder som lärosätet genomför för att utveckla kostnadsfördelning och uppföljning. Lärosätet arbetar bland annat med en maximal nivå för medel

till universitetsgemensamma funktioner. Vidare har universitetsledningen beslutat att hålla en låg nivå på lokalkostnaderna. Besluten har tagits i syfte att så mycket resurser som möjligt ska gå till utbildning och forskning. Universitetsstyrelsen beslutade inför 2011 om ett mål om ökad kontakttid mellan studenter och lärare. Målet åtföljs av ett uppföljningsuppdrag som avser mätning av kontakttiden. Lärosätet har också genomfört ett prioriteringsarbete inom grundutbildningen som resulterat i en universitetsgemensam strategi för utbildnings- och kursutbud. Ett antal nyckeltal har också tagits fram som kommer att ligga till grund för viss del av medelsfördelningen inom lärosätet.

RiR 2009:28	Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser (2009-12-14)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2009/10:RRS22 (2010-02-17)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2010-05-20), bet. 2009/10:UbU20
Regeringen	Slutbehandlad (prop. 2011/12:1)

Riksrevisionen har granskat regeringen, lärosätenas och Högskoleverkets insatser för att främja studenternas anställningsbarhet.

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

Regeringen rekommenderades att uppdra åt Högskoleverket att utvärdera om de nya kursmålen stöder insatser som främjar studenternas anställningsbarhet samt hur lärosätena hanterar dialogen med det omgivande samhället om utbildningarnas innehåll och dimensionering och studenternas omvärldskontakter under utbildningen. Regeringen föreslogs också uppdra åt Högskoleverket att i samarbete med lärosätena utveckla den arbetsmarknadsrelaterade informationen till blivande studenter. Vidare borde regeringen i högskoleförordningen förtydliga lärosätenas ansvar för vägledning om såväl studier som yrken och karriär på arbetsmarknaden.

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

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

Efter granskningen

Enligt regeringens proposition *Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen* är anställningsbarhet i bemärkelsen utbildningens användbarhet på arbetsmarknaden ett viktigt resultat som bör inkluderas i kvalitetsutvärderingarna. Med anledning av propositionen fick Högskoleverket i uppdrag att utveckla ett system för kvalitetsutvärdering av den högre utbildningen.

I december 2010 presenterade Högskoleverket sin modell för kvalitetsutvärdering. I den nya modellen har utbildningens användbarhet och koppling till arbetsmarknaden tillmätts betydligt större betydelse än tidigare.

I regleringsbrevet för 2012 gavs Högskoleverket i uppdrag att kartlägga lärosätenas arbete med utbildningars arbetsmarknadsanknytning.

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

RiR 2009:29	Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd (2009-12-11)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2009/10: RRS26 (2010-03-17)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2010-06-03), bet. 2009/10: UbU20
Regeringen	Slutbehandlad (skr.2010/11:101)

Riksrevisionen har granskat regeringens och berörda myndigheters ansvar för att uppehållstillstånd för gäststudenter vid svenska lärosäten nyttjas för sitt syfte. Granskningen inriktades på att undersöka risker vid antagning av gäststudenter från tredje land och vid prövning av uppehållstillstånd för studier. Berörda myndigheter var lärosätena, Migrationsverket, Verket för högskoleservice (VHS) och Högskoleverket.

Granskningen visade att regelverket inte var anpassat till de krav som borde ställas i antagningsprocessen respektive i beredningen av uppehållstillstånd för studier. De två processerna var avgränsade från varandra vilket förklarar varför synergier vid planering, handläggning och uppföljning inte uppnåddes. Liten hänsyn hade tagits till risker förknippade med antagnings- och tillståndsprocesserna.

Regeringen rekommenderades att se över processer och regelverk för systemen för antagning till högre utbildning och prövning av uppehållstillstånd för studier. Det borde tydliggöras vilken myndighet som har ansvar för att följa upp, utreda och kontrollera att uppehållstillstånd nyttjas för sitt syfte. Den offentliga statistiken borde förbättras så att den kunde ligga till grund för uppföljning. Dessutom borde de berörda myndigheterna ges i uppdrag att utveckla fungerande samverkansformer.

Migrationsverket rekommenderades att utveckla samarbetet med polisen och lärosätena rörande gäststudenter från tredje land. Verkets handbok till utlandsmyndigheterna borde utvecklas avseende denna typ av ärenden och landsspecifika anvisningar borde införas för att underlätta verifieringsarbetet.

Lärosätena rekommenderades att utveckla samarbetet med Migrationsverket och utlandsmyndigheterna i säkerställandet av identitet och meriter i antagningsprocessen. De borde också upprätta rutiner för att hantera misstankar om missbruk av uppehållstillstånd för studier tillsammans med Migrationsverket.

Efter granskningen

Regeringen har gjort ändringar i förordningen om redovisning av studier med mera vid universitet och högskolor. Ändringarna innebär bland annat att lärosätena utan dröjsmål ska meddela Migrationsverket när en studieavgiftsskyldig student har antagits till utbildning samt om en sådan student inte har registrerat sig på utbildningen. Lärosätena ska även meddela Migrationsverket om det finns anledning att anta att en avgiftsskyldig student har avbrutit sina studier. Enligt regleringsbrevet för 2011 och 2012 ska lärosätena och VHS redovisa hur samarbetet med Migrationsverket har fungerat under året.

Myndighetssamverkan inom området har förbättrats. Bland annat har Migrationsverket, tillsammans med högskolan i Jönköping, genomfört ett pilotprojekt med utbildning gällande förenklat ansökningsförfarande för uppehållstillstånd för studier. Utbildningen innebär att gäststudenter, via sina lärosäten, tidigt får information om ansökningsprocessen för uppehållstillstånd. De kan då vid behov få hjälp av lärosätena att lämna in en komplett webbansökan. Utbildningen har medfört en bättre och mer

omfattande information till studenter och att lärosätena fått bättre kunskap om och förståelse för Migrationsverkets arbete. Hittills har 15 lärosäten genomgått utbildningen.

Resultatet av det nya arbetssättet är främst att antalet kompletteringar har minskat väsentligt, liksom handläggningstiderna för ansökningarna. Migrationsverket bedömer att ytterligare lärosäten kommer att genomgå utbildningen, som också kommer att erbjudas i fördjupad form. Migrationsverket har också genomfört en uppdatering av handboken för utlandsmyndigheterna avseende uppehållstillstånd för studier.

Den offentliga statistiken har förbättrats och det är numera väsentligt bättre överensstämmelse mellan antalet beviljade uppehållstillstånd för studier och antalet registrerade studenter. Ett skäl till detta är att Migrationsverket numera dagligen hämtar information om registrering och antagning från Ladoksystemet. Förändringen innebär att handläggningen blivit såväl säkrare som snabbare. Numera beviljas uppehållstillstånd först efter att information om studenten finns registrerad i Ladok.

RiR 2010:4	Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning (2010-03-09)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2009/10:RRS31 (2010-05-05)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2010-06-15), bet. 2009/10:UbU24
Regeringen	Slutbehandlad (prop. 2011/12:1)

Riksrevisionen har granskat konsekvenserna av regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning av lärosätenas klassificering av kurser till utbildningsområden. Klassificeringen är av stor betydelse för resurstilldelning till lärosätenas grundutbildning och ska göras utifrån kursens ämnesinnehåll.

Granskningen visade att systemet för att klassificera kurser inte fungerade väl samt att förutsättningarna för att klassificera kurser förändrats sedan systemet infördes 1993. Lärosätena klassificerade kurser på olika sätt och utifrån olika grunder och hade över tid ändrat sin klassificering av kurser till utbildningsområden med högre ersättningsbelopp. Detta hade resulterat i att lärosätena kunde få olika ersättning för likvärdiga kurser. Regeringen hade inte gett tillräcklig vägledning för hur lärosätena ska klassificera kurser samtidigt som Högskoleverkets uppföljning av lärosätenas klassificering av kurser inte varit ändamålsenlig.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att göra en översyn av nuvarande system i syfte att skapa transparenta former för ersättning till lärosätena. Högskoleverket rekommenderades att fortsätta med och utveckla sin uppföljning av lärosätenas klassificering av kurser.

Efter granskningen

I budgetpropositionen för 2011 framhöll regeringen att de principer för resurstilldelning som riksdagens beslutat om fortfarande gäller och att frågan tagits upp på myndighetsdialoger med samtliga universitet och högskolor.

I budgetpropositionen för 2012 aviserade regeringen ett uppdrag till Högskoleverket att i samverkan med universitet och högskolor utveckla uppföljningen av kursklassificeringen. Uppdraget lämnades i Högskoleverkets regleringsbrev för 2012.

RiR 2010:17	Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar. En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare (2010-06-16)
Riksrevisionens styrelse	Lagd till handlingarna (2010-08-26)
Riksdagen	–
Regeringen	Slutbehandlad (skr. 2010/11:101)

Riksrevisionen har granskat om kapitalförvaltningen vid statligt bildade stiftelser har hanterats på ett kvalificerat sätt. Granskningen fokuserade på beredskap inför och hantering av kapitalförvaltningen i åtta stiftelser under en period med kraftiga värdeförändringar – åren kring 2008. Granskningen kompletterade den som Riksrevisionen gjorde av statliga stiftelsers kapitalförvaltning under mer normala förhållanden, *Så förvaltas förmögenheten* (RiR 2007:30). Regeringen redovisade med anledning av den senare granskningen att den inte avsåg att öka den statliga utvärderingen och kontrollen av de granskade stiftelserna på grund av att stiftelserna är egna juridiska personer och inte en del av den statliga förmögenhetsmassan.

Granskningen 2010 visade att såväl styrelser som ledningar i flera stiftelser kunde förbättra sin beredskap, även om sex av åtta stiftelser bedömdes ha haft en god beredskap för kraftiga värdeförändringar. Vad gäller stiftelsernas hantering av kapitalet under en period av kraftig värdeförändring visade granskningen att stiftelserna under 2008 i stort hade en ändamålsenlig hantering av sin kapitalförvaltning.

Vidare visade granskningen att styrelsens grundläggande uppgifter som rör kapitalförvaltning, särskilt beslut om avkastningsmål, att fastställa högsta

tillåtna risk i förvaltningen och att fastställa förvaltningens förslag till strategier, inte borde delegeras i den omfattning som skett i många fall.

Stiftelsernas styrelser rekommenderades att själva fatta beslut om grundläggande frågor och regelbundet se över styrelsens arbetsordning och delegering mellan styrelse, vd och kapitalförvaltningen. Styrelserna borde också se till att finanskommittén hade relevant mandat och inte tillåta finanskommittén att ta över uppgifter som ska skötas av styrelsen. Vid delegering av ekonomiskt betydelsefulla beslut borde styrelserna se till att relevant uppföljning och utvärdering upprätthölls och i sitt fortsatta utvecklingsarbete förbättra beredskapen och ta vara på möjligheterna att minska kapitalförluster vid kraftiga värdeförändringar.

Regeringen rekommenderades att utnyttja de rättigheter som stiftelselagen och stiftelsernas stadgar ger staten för att återkommande utvärdera stiftelsernas kapitalförvaltning och skapa sig ett mer kvalificerat underlag samt för att utse och entlediga styrelseledamöter och för att avgöra behovet av att ändra i stiftelsernas föreskrifter.

Efter granskningen

Under tiden som Riksrevisionen genomförde granskningen våren 2010 lade regeringen fram propositionen 2009/10:136 Ökad frihet för vissa stiftelser som finansierar forskning. Den antogs av riksdagen i april 2010 och innebär att regeringen framdeles inte utser hela styrelsen utan endast utser och entledigar två styrelseledamöter i de granskade stiftelserna som bildats med medel från de tidigare löntagarfonderna. Övriga styrelseledamöter utses av styrelserna själva. Förändringen innebär att regeringens möjligheter att påverka stiftelsernas verksamhet och utkräva ansvar av styrelserna begränsas. Som en konsekvens försvårar det för regeringen att ta det ansvar som Riksrevisionen rekommenderade regeringen att ta för ursprungligen statliga medel.

I budgetpropositionen för 2011 angav regeringen att frågan var under beredning. I årsredovisningen för staten 2010 bekräftade regeringen sin tidigare hållning att statens behov av insyn och kontroll i stiftelsernas verksamhet är tillräcklig med existerande regleringar. Granskningen föranledde mot denna bakgrund inte några ytterligare åtgärder och ansågs slutbehandlad.

Stiftelserna har vidtagit förändringar i huvudsak i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer. Några stiftelser uttrycker uppskattning över granskningen, så också Östersjöstiftelsen, även om stiftelsen inte i all delar instämde i Riksrevisionens analys. Östersjöstiftelsen har vidtagit åtgärder för att förbättra sin verksamhet. Bland annat avser man att frivilligt införa Finansinspektionens så kallade trafikljussystem, som försäkringsbolagen ska rätta sig efter.

RiR 2011:2	Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor (2011-01-14)
Regeringen	Slutbehandlad Skr. 2010/11:136 (2011-05-12)
Riksdagen	Skrivelsen lagd till handlingarna (2011-10-13), bet. 2011/12:UbU4

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

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

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

Efter granskningen

I regeringens skrivelse med anledning av granskningen (2010/11:136) anger regeringen att den har behov av en samlad bild av effektiviteten i högskoleverksamheten som en del i sitt beslutsunderlag. Regeringen avser att förtydliga Högskoleverkets uppdrag att följa universitetens och högskolornas resursutnyttjande i syfte att bistå regeringen med ett sådant underlag.

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

RiR 2011:3	Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor (2011-01-07)
Regeringen	Slutbehandlad, skr. 2010/11:137 (2011-05-12)
Riksdagen	Skrivelsen lagd till handlingarna (2011-11-09), bet. 2011/12:UbU5

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

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

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

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

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att se till att lärosätena redovisade årligen inbetalade forskningsbidrag på ett transparent sätt. De statliga forskningsråden borde få i uppdrag att utveckla formerna för utbetalning av forskningsbidrag. Dessutom borde regeringen ge forskningsråden i uppdrag att förbättra återrapporeringen av användningen av beviljade externa bidrag.

Lärosätena rekommenderades att använda budget- och planeringsverktyg som möjliggjorde regelbunden och systematisk uppföljning av externa forskningsbidrag. De borde också skapa anställningsformer och arbetsplanering för undervisande och forskande personal så att tid frigjordes för forskning i överensstämmelse med de kontrakt som tecknats med finansiärerna.

Efter granskningen

Regeringen har i regleringsbrevet för 2012 gett Vetenskapsrådet i uppdrag att i samverkan med Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Verket för innovationssystem samt universitet och högskolor utveckla rutinerna för utbetalning av forskningsstöd, så att de bättre anpassas till lärosätenas planeringar. Uppdraget har getts i regleringsbrev även till de två övriga forskningsråden samt till universitet och högskolor. Regeringen avser också att ge lärosätena i uppdrag att utveckla redovisningen av bidragsmedel.

Enligt regleringsbrevet ska Vetenskapsrådet även verka för att öka långsiktigheten och förbättra förutsättningarna för forskning genom att stöd till forskare generellt utvecklas mot högre bidragsbelopp och längre stödperioder. Vetenskapsrådet ska också utreda och redovisa effekterna av olika former av strategiska satsningar.

RiR 2011:16	Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva? (2011-04-20)
Regeringen	Slutbehandlad, skr. 2011/12:9 (2011-09-20)
Riksdagen	Skrivelsen lagd till handlingarna (2011-11-30), bet. 2011/12:UbU6

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

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

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

Efter granskningen

I skrivelsen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport angav regeringen att den kommer att överväga behovet av nya eller förändrade insatser för akademiker med utländsk utbildning i arbetet med den samlade strategi för integrationspolitiken som ska presenteras i samband med budgetpropositionen för 2013. Regeringen avser att ge Socialstyrelsen i uppdrag att i samverkan med berörda universitet och högskolor samt Högskoleverket vidareutveckla och precisera arbetsformen för bedömning av legitimation för hälso- och sjukvårdspersonal utbildad utanför EU/EES/Schweiz-området.

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

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

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

5.12 Trafikutskottet (TU)

- *Underhåll av belagda vägar* (RiR 2009:16)
- *Länsplanerna för regional transportinfrastruktur* (RiR 2009:23)
- *Underhåll av järnväg* (RiR 2010:16)
- *Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?* (RiR 2010:25)
- *Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturområdet* (RiR 2010:27)
- *Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?* (RiR 2011:6)
- *Trafikverkens produktivitet. Hur mycket infrastruktur får man för pengarna?* (RiR 2011:7)

RiR 2009:16	Underhåll av belagda vägar (2009-11-09)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2009/10:RRS13 (2009-12-16)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2010-16-03), bet. 2009/10:TU16
Regeringen	Inte slutbehandlad

Riksrevisionen har granskat om Vägverkets beslut om underhåll av det statliga belagda vägnätet baseras på tillförlitliga och tillräckliga underlag för effektiv styrning mot riksdagens mål. Granskningen visade att Vägverket saknade tillräckliga och tillförlitliga underlag för att styra underhållet av vägnätet. Underhållet av vägar riskerade därför att styras delvis slumpmässigt och inte efter behov. Vägverket säkerställde inte att underhållsmedlen investeras där de bäst behövs. Konsekvensen var att det saknades kunskaper om måluppfyllelse och om målen skulle kunna nås till en lägre kostnad.

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

Vägverket rekommenderades att säkerställa att bedömningen av underhållsbehovet görs enligt gemensamma riktlinjer i hela landet. Verket borde också utveckla systemen för uppföljning av genomförda beläggningsåtgärder och säkerställa att erfarenheter fångas upp och tillämpas för att effektivisera verksamheten. Vidare borde Vägverket förbättra metoden för att beräkna kostnaden för det aggregerade medelsbehovet och göra det möjligt att följa kostnaderna för underhåll av enskilda vägsträckor över tid. Vägverket borde även förbättra planeringen och säkerställa att relevanta data samlas in och används för att styra mot de transportpolitiska målen. I redovisningen till regeringen rekommenderades Vägverket att tydligare beskriva förutsättningarna för att styra underhållet utifrån trafikantundersökningar och samhällsekonomiska kalkyler samt förbättra redovisningen av eftersatt underhåll.

Efter granskningen

Regeringen genomför tillsammans med Trafikverket en genomlysning av den strategiska styrningen av drift- och underhållsverksamheten för väg, järnväg och sjöfart. Genomlysningen ska generera gemensam styrning och ramverk för drift och underhåll. Trafikverket anger att detta kan leda till mer påtagligt fokus på drift och underhåll samt tydligare ansvarsfördelning mellan Näringsdepartementet och Trafikverket. Ett arbete pågår även med att se över effektsamband inom drift och underhåll.

Trafikverket utarbetade under 2010 en intern handlingsplan med koppling till de brister som identifierades i Riksrevisionens granskning. Trafikverket tog fram gemensamma riktlinjer och rutiner för att bedöma underhållsbehovet likartat i hela landet. Verket har startat ett projekt för att utveckla ett managementsystem för att beskriva vägens tillstånd. Managementsystemet innehåller även prognos- och beräkningsmodeller där en delmodul kan bidra med stöd för att prioritera mellan åtgärdsobjekt så att rätt åtgärd kan väljas med hänsyn till flera faktorer. Trafikverket har också implementerat en nationell målstandard för vägtillstånd i arbetet med belagd väg.

RiR 2009:23	Länsplanerna för regional transportinfrastruktur (2009-12-03)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2009/10:RRS18 (2010-02-17)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2010-04-28), bet. 2009/10:TU20
Regeringen	Slutbehandlad (prop. 2010/11:1)

Riksrevisionen har granskat länens förslag till länsplaner för regional transportinfrastruktur och om dessa lever upp till kraven i regeringens direktiv. Granskningen var en uppföljning av en tidigare granskning från 2004 och den omfattade regeringen samt de 21 planansvariga länen.

Granskningen visade att länen i några viktiga avseenden inte hade levt upp till de krav som regeringen ställt i sina direktiv. Planförslagen var inte tillräckligt transparenta för att det skulle vara möjligt att avgöra om valet av åtgärder är de mest effektiva och de långsiktigt mest socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbara alternativen. Granskningen visade även att regeringen gett länen otydliga förutsättningar för planeringen. Flera av de problem och brister som Riksrevisionen iakttog i granskningen från 2004 kvarstod.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att se till att planeringen och prioriteringen av infrastrukturåtgärder baseras på tydliga och fullständiga effektbedömningar för enskilda objekt och för planförslagen som helhet. Vidare borde regeringen inför kommande planarbeten betona vikten av att planupprättarna redovisar sina prioriteringar och tydliggör de målkonflikter som kan uppstå i avvägningen mellan nationella och regionala mål.

Efter granskningen

Regeringen angav i budgetpropositionen för 2011 att en översyn av direktiven skulle genomföras för att tydliggöra direktiven och säkerställa att planupprättarna efterföljer dem i sin helhet. Regeringen avser att under våren 2012 lämna en proposition om nya former för planering av

transportinfrastruktur. Regeringen har angett att bland annat Riksrevisionens granskning utgör underlag för justeringar i det nuvarande systemet.

Riksrevisionens granskning har också varit ett underlag av betydelse för Medfinansieringsutredningens slutbetänkande *Medfinansiering av transportinfrastruktur* (SOU 2011:49).

Regeringen har även gett Trafikanalys i uppdrag att analysera hur geografisk tillgänglighet påverkar näringslivets konkurrenskraft och regioners utvecklingskraft ur olika perspektiv. Inom Trafikverket pågår ett utvecklingsprojekt för att bland annat ta fram gemensamma riktlinjer för när och hur den så kallade fyrstegsprincipen ska tillämpas.

RiR 2010:16	Underhåll av järnväg (2010-06-15)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2010/11:RRS7 (2010-10-06)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2011-01-26), bet. 2010/11:TU8
Regeringen	Inte slutbehandlad

Riksrevisionen har granskat Trafikverkets och regeringens underlag för bedömning av underhållsbehov.

Granskningen visade att regeringens styrning av planeringen av underhåll hade varit passiv och att Banverket (numera Trafikverket) inte hade förmått att ta fram bra underlag för styrning av järnvägsunderhållet.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att ge Trafikverket i uppdrag att utveckla analysen av järnvägarnas tillstånd och behovet av underhåll. Trafikverket borde utveckla de olika metoder, system, verktyg med mera som behövs i planeringen av underhåll.

Efter granskningen

Regeringen gav i mars 2011 Trafikverket i uppdrag att utreda behovet av ökad kapacitet i järnvägssystemet. I uppdraget ingick bland annat att analysera hur drift och underhållsåtgärder kan bidra till en effektivitetsökning. Regeringen angav i budgetpropositionen för 2012 att Regeringskansliet inlett ett arbete med att ta fram modeller för styrning av Trafikverkets drift- och underhållsverksamhet. Syftet är att säkerställa bättre prioriteringsunderlag till riksdagen. Arbetet bedrivs skyndsamt och innefattar bland annat en översyn av de så kallade leveransskvaliteter som redovisades i den nationella planen.

Trafikverket har genomfört studier av järnvägsanläggningarnas tillstånd som redovisats i interna rapporter för olika anläggningstyper. Trafikverket har

också redovisat nuläge och brister i drift, underhåll och reinvesteringar i en delrapport med anledning av regeringens uppdrag till myndigheten att utreda kapacitetsbehovet.

Trafikverket har inlett ett arbete med att utveckla strategier och kunskap om effektsamband inom drift- och underhållsverksamhet. Som ett led i detta arbete har Trafikverket låtit Statens väg- och transportforskningsinstitut ta fram ett förslag till strategi för utveckling av en samhällsekonomisk analysmodell för drift, underhåll och reinvestering av transportinfrastruktur. Trafikverket har även tagit fram en strategi för verkets drift och underhåll för väg och järnväg.

De informationssystem som Trafikverket använder för att registrera järnvägarnas tillstånd, underhållsåtgärder med mera har börjat ses över och vissa förändringar har implementerats. Strategin för underhållsbesiktningar har setts över och i en intern rapport finns förslag om bland annat riktade utbildningar och tredjepartsbesiktningar.

RiR 2010:25	Kostnadskontroll i stora väginvesteringar? (2010-11-19)
Riksrevisionens styrelse	Framst. 2010/11:RRS14 (2010-12-15)
Riksdagen	Avslag på framställningen (2011-03-17), bet. 2010/11:TU14
Regeringen	Inte slutbehandlad

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

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

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

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

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

Efter granskningen

I *Årsredovisning för staten 2010* (Skr. 2010/11:101) angav regeringen att den avser att fortsätta att förbättra uppföljningen av den nationella planen för transportsystemet för åren 2010-2021. Kraven på Trafikverket som syftar till att förbättra styrningen av investeringsobjekt större än 500 miljoner kronor skulle kvarstå. Regeringen anförde vidare att Trafikverket har infört en avvikelshantering av kostnad, tid och innehåll för investeringsprojekten som innebär att samtliga avvikelser analyseras. Trafikverket ska fortsättningsvis utveckla den årliga åiterrapporteringen avseende övriga investeringsobjekt. Regeringen avsåg att utveckla åiterrapporteringen till riksdagen avseende de stora projektens planering, projektering, byggande och kostnadsutveckling i förhållande till åtgärdsplanen.

Regeringens åiterrapportering i budgetpropositionen för 2012 har utvecklats i huvudsak i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer.

I behandlingen av en senare granskning om kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar har regeringen i en skrivelse angett åtgärder som är relevanta även för den här granskning.

RiR 2010:27	Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturområdet (2010-12-07)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2010/11:RRS15 (2010-12-15)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2011-04-14), bet. 2010/11:TU17
Regeringen	Inte slutbehandlad

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

Granskningen visade på brister i metodförvaltningen som medförde en påtaglig osäkerhet kring analysernas, och därmed även de politiska beslutsunderlagens, kvalitet och jämförbarhet. I april 2010 publicerade

Trafikverket en trafikslagsövergripande utvecklingsplan, som delvis berörde de områden som granskats av Riksrevisionen. Vid rapportens färdigställande hade Trafikverket dock inte hunnit verkställa planen.

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

Efter granskningen

Trafikverket har under 2011 tagit fram en handlingsplan för metodförvaltningen med utgångspunkt i Riksrevisionens granskning. Planen syftar till att ta fram riktlinjer för förvaltningen och att åtgärda påtalade brister. Tidplanen indikerar ett påtagligt utvecklingsarbete under 2011.

Regeringen gav under 2011 Trafikverket i uppdrag att redovisa sitt utvecklings- och förvaltningsarbete. I uppdraget ingick att beskriva hur myndigheten främjar en tillämpning av metoderna för såväl långsiktig som fysisk planering samt att undersöka hur myndighetens kompetensförsörjning kan säkerställas. I instruktionen för Trafikanalys har regeringen skrivit in att myndigheten kontinuerligt ska följa Trafikverkets arbete med att utveckla samhällsekonomiska modeller samt den internationella utvecklingen på området.

Trafikverket angav i redovisningen av uppdraget att verket har fattat beslut om en generell förvaltningsstyrningsmodell samt börjat bygga upp en förvaltning under 2011. Implementeringstakten är lägre än planerat till följd av bland annat andra viktiga uppdrag.

Trafikanalys uppföljning av Trafikverkets utvecklingsarbete under 2011 fokuserade på persontransportmodellen Sampers och godstransportmodellen Samgods. Trafikverket bedömdes ha sänkt ambitionsnivån avseende båda modellerna och de satsade medlen var otillräckliga för att uppnå det planerade resultatet. Trafikverket saknar vidare en tydlig policy för kompetensförsörjning som täcker konsultanvändning och kunskapsspridning om modellerna. Trafikanalys hänvisade till Riksrevisionens granskning, bland annat menade Trafikanalys att Trafikverket ska beakta rekommendationerna om krav som ska ställas på konsultinsatser.

RiR 2011:6	Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar? (2011-01-10)
Regeringen	Inte slutbehandlad, skr. 2010/11:139 (2011-05-12)
Riksdagen	Skrivelsen lagd till handlingarna, bet. 2011/12:TU1 (2011-12-07)

Riksrevisionen har granskat om regeringen och Banverket/Trafikverket har säkerställt en god kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar. Fokus i granskningen låg på den ekonomiska redovisningen samt förutsättningarna för att identifiera och hantera kostnadsavvikelser.

Granskningen visade att den kostnadsinformation som lämnades till riksdagen brast i flera avseenden. Kostnadsutvecklingen för investeringsobjekten underskattades, dels genom att den ogynnsamma prisutvecklingen i branschen räknades bort, dels genom att projektets hela kostnadsutveckling utelämnades i redovisningen genom att kostnadsutfallet jämfördes med den senaste plankostnaden istället för den första. Det innebar att redovisningen av kostnadsökningen för studerade projekt i genomsnitt var 26 procent medan Riksrevisionens sätt att beräkna kostnadsutvecklingen visade på 55 procent kostnadsökning. Granskningen visade också att regeringen inte gjorde någon samlad uppföljning av åtgärdsplanerna. Därmed fick riksdagen inte tillförlitliga uppgifter om hur mycket järnväg som man fått för avsatta medel och inte heller information om den totala storleken på kostnadsökningarna i järnvägsinvesteringar.

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

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

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

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utveckla rapporteringen till riksdagen och förbättra uppföljningen av de ekonomiska planerna. Regeringen rekommenderades också att utveckla utfallsbaserade kalkylmetoder och överväga former för extern kvalitetssäkring av kostnadskalkyler för att motverka systematisk underskattning i kostnadskalkylerna.

Riksrevisionen rekommenderade Trafikverket att förbättra kvaliteten i årsredovisningen, förtydliga användningen av banindex, vidareutveckla uppföljningen av kostnadsavvikelser och förbättra dokumentationen i enskilda projekt.

Efter granskningen

I en skrivelse (2010/11:139) anger regeringen att den avser att utveckla åiterrapporteringen till riksdagen. Regeringen hänvisar också till tidigare vidtagna åtgärder. Regeringen avser inte att vidta några ytterligare åtgärder, men följer frågan noggrant och är beredd att vidta ytterligare åtgärder vid behov. Regeringens åiterrapportering i budgetpropositionen för 2012 har utvecklats i huvudsak i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer.

Trafikverket avser att i årsredovisningen redogöra för kostnadsutvecklingen i branschen i förhållande till samhället i övrigt med stöd av olika index. Vidare avser Trafikverket att se över användningen av branschindex (banindex) så att dess sammansättning uppdateras regelbundet och att indexet speglar den sanna prisutvecklingen.

RiR 2011:7	Trafikverkens produktivitet. Hur mycket infrastruktur får man för pengarna? (2011-01-28)
Regeringen	Inte slutbehandlad, skr. 2010/11:141 (2011-05-12)
Riksdagen	Skrivelsen lagd till handlingarna, bet. 2011/12:TU1 (2011-12-07)

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

Granskningen visade att regeringen och trafikverken inte har tillgodosett rimliga krav på mätning och redovisning av produktivitet. Riksrevisionens egna beräkningar av produktivitet i investeringsverksamheten visar att det är möjligt att komma betydligt längre med att mäta produktivitetens utvecklingen.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att definiera, följa upp och rapportera produktiviteten tydligare. Trafikverket borde redovisa produktiviteten tydligare och förbättra sina förutsättningar för att mäta produktivitet.

Efter granskningen

Regeringen anger att den årligen kommer att följa upp omfattningen, riktigheten och relevansen av de kommande beräkningarna och redovisa resultatet för riksdagen i budgetpropositionen. Regeringen har överlåtit åt Trafikverket att definiera produktiviteten med flera mått och nyckeltal.

Trafikverket har inlett ett arbete med att mäta och över tid jämföra produktivitets utveckling. Riksrevisionens rapport utgör ett viktigt underlag i detta arbete. En organisation bestående av ett 30-tal personer har inrättats på Trafikverket för detta ändamål.

Trafikverket och den av regeringen tillsatta Produktivitetskommittén har sedan granskningens publicering haft löpande kontakt med Riksrevisionen om lämpliga nyckeltal och metoder för mätning och beräkning av produktivitet. Riksrevisionen, Produktivitetskommittén och Trafikverket höll i januari 2012 ett gemensamt seminarium i ämnet.

5.13 Miljö- och jordbruksutskottet (MJU)

- *Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter (RiR 2009:21)*
- *Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter (RiR 2011:8)*

RiR 2009:21	Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter (2009 11 25)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2009/10:RRS16 (2010-01-20)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2010-04-14), bet. 2009/10:MJU21
Regeringen	Inte slutbehandlad

Riksrevisionen har granskat regeringens och de ansvariga myndigheternas rapportering och hantering av Sveriges nationella innehav och kommande överskott av utsläppsrätter (så kallade Kyotoenheter). Granskningen visade att det rådde brist på transparens i rapporteringen av Sveriges samlade innehav och kommande överskott av utsläppsrätter. Dessutom var informationen bristande om hur hanteringen av överskottet påverkar möjligheten att nå det nationella klimatmålet. Frånvaron av beslut om hanteringen av kommande överskott bidrog till att berörda myndigheter och departement hade olika uppfattning om hur det nationella klimatmålet ska nås. Riksdagen hade heller inte fått tillfälle att ta ställning till användningen av det betydande finansiella värde som kommande överskott av utsläppsrätter utgör.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att redovisa det samlade innehavet av utsläppsrätter för riksdagen och att underställa riksdagen ett beslut om hur överskottet ska hanteras. Regeringen borde också se till att allmänheten får information om Sveriges totala innehav av utsläppsrätter, det kommande överskottet samt betydelsen av hanteringen av utsläppsrätterna för det nationella klimatmålet och dess delmål till år 2012. Motsvarande rekommendationer om rapportering riktades även till myndigheterna. Regeringen borde också se till att det rättsligt regleras vem som är kontoinnehavare för statens konton i det nationella utsläppsrättsregistret. Regeringen rekommenderades också att säkerställa att Energimyndigheten verkade för miljö kvalitetsmålet om begränsad klimatpåverkan och dess delmål för perioden 2008 till 2012 genom att rapportera Sveriges samlade nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter till regeringen och Miljömålsrådet.

Efter granskningen

I samband med riksdagsbehandlingen av Riksrevisionens styrelses redogörelse med anledning av granskningsrapporten tillstyrkte riksdagen delvis en motion med anledning av behandlingen av redogörelsen. Innebörden var att regeringen borde underställa riksdagen frågan om hur det samlade överskottet av utsläppsrätter ska hanteras. Regeringen borde därmed återkomma till riksdagen med sina bedömningar och förslag i frågan. Riksdagen förutsatte vidare att regeringen återkommer till riksdagen med uppgifter om det svenska överskottet av utsläppsrätter inklusive det uppskattade värdet för

dessa. Regeringen avser, i enlighet med riksdagens beslut, att återkomma till riksdagen med förslag på hur det samlade överskottet av utsläppsrätter ska hanteras. I mars 2012 hade regeringen ännu inte lämnat något sådant förslag. I årsredovisningen för staten för 2009 respektive 2010 redovisade regeringen såväl storleken på överskottet av utsläppsrätter som en försiktig bedömning av dess värde.

Naturvårdsverket redovisar numera Sveriges samlade innehav och kommande överskott av utsläppsrätter på sin hemsida. Verket uppger dock endast hur stort överskottet är i förhållande till Sveriges åtagande i Kyotoprotokollet, inte i förhållande till det nationella miljö kvalitetsmålet om begränsad klimatpåverkan och dess delmål till 2012. Energimyndigheten har ännu inte utvecklat sin rapportering så att den täcker Sveriges totala nationella innehav av utsläppsrätter.

RiR 2011:8	Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter (2011-02-04)
Regeringen	Inte slutbehandlad, skr. 2010/11:157 (2011-06-16)
Riksdagen	Skrivelsen lagd till handlingarna (2011-12-20), bet. 2011/12:MJU1

Riksrevisionen har granskat statens köp av utsläppskrediter från andra länder. Det nationella etappmålet för begränsad klimatpåverkan till 2020 ska delvis nås med hjälp av sådana.

Granskningen visade att regeringen inte har beslutat hur många utsläppskrediter som ska köpas och när. Därmed var det inte klart om klimatmålet kan nås och vad det kommer att kosta. Statens köp av utsläppskrediter hade inte genomförts tillräckligt effektivt och transparent, men kostnaderna kan vara lägre än för andra åtgärder.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att besluta om startåret för etappmålet 2020, i vilken takt utsläppen ska minska och hur många utsläppskrediter som högst ska tillgodoräknas under perioden för att nå målet 2020. Regeringen borde också årligen redovisa hur långt staten kommit i fråga om måluppfyllelsen, det vill säga antal erhållna utsläppskrediter och kostnaden för dem. Vidare rekommenderades regeringen att säkerställa att Energimyndigheten bidrar till ökad transparens och att Energimyndighetens köp av utsläppsrätter effektivt bidrar till etappmålet 2020. Regeringen borde för riksdagen föreslå en utökning av bemyndiganderamen i syfte att anpassa anslagen för köp av utsläppskrediter till när köpen äger rum och krediterna ska betalas. Energimyndigheten rekommenderades att förbättra dokumentationen, uppföljningen och redovisningen av statens köp av utsläppskrediter.

Efter granskningen

I en skrivelse (2010/11:157) anger regeringen att den avser att återkomma till riksdagen om det samlade behovet av klimatinvesteringar för att uppnå etappmålet 2020. Hänvisning görs även till en kontrollstation 2015. Regeringen avser också att utveckla återrapporeringen till riksdagen, fördjupa den löpande dialogen med Energimyndigheten och föreslå att bemyndiganderamen utökas.

På förslag av regeringen i budgetpropositionen för 2012 har riksdagen i februari 2012 beslutat att medel som tidigare fonderats i avvaktan på utbetalning ska betalas tillbaka och tillföras inkomstsidan på budgeten. Bemyndiganderamen ska höjas samtidigt som anslagsnivån justeras till att motsvara beräknade utbetalningar för budgetåret.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen med anledning av Energimyndighetens förslag om tolkning av etappmålet till år 2020. Energimyndigheten har föreslagit att etappmålet ska ha 2013 som startår och att det behövs cirka 40 miljoner utsläppskrediter under perioden för att nå etappmålet.

Energimyndigheten har förbättrat uppföljningen och redovisningen av statens köp av utsläppskrediter i rapporten *Sveriges CDM- och JI-program* som är ett komplement till Energimyndighetens årsredovisning.

5.14 Näringsutskottet (NU)

- *Omlokalisering av myndigheter* (RiR 2009:30)
- *Regeringens försäljning av Vasakronan* (RiR 2010:2)
- *Sveaskog och dess uppdrag* (RiR 2010:8)
- *AB Svensk Exportkredit* (RiR 2010:15)

RiR 2009:30	Omlokalisering av myndigheter (2009-12-22)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2009/10:RRS27 (2010-03-17)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2010-12-21) bet. 2010/11:NU2
Regeringen	Slutbehandlad (prop. 2010/11:1)

Riksrevisionen har granskat effekterna av de omlokaliseringar av myndigheter som genomfördes för att kompensera regioner som förlorade arbetstillfällen till följd av försvarsbeslutet 2004. Granskningen inriktades mot huruvida regionerna faktiskt blev kompenserade, hur de utflyttade myndigheternas Konsumentverket och Folkhälsoinstitutet verksamhet påverkades och om kostnaderna blev de förväntade.

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

Efter granskningen

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

Folkhälsoinstitutet har som en direkt följd av granskningen förändrat sina interna rutiner så att till exempel kostnader för rekrytering kan följas upp.

RiR 2010:2	Regeringens försäljning av Vasakronan (2010-03-05)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2009/10: RRS29 (2010-05-05)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2010-11-24), bet. 2010/11 FiU7
Regeringen	Slutbehandlad

Riksrevisionen har granskat regeringens försäljning av Vasakronan. Granskningen var inriktad på frågan om regeringen genomförde försäljningen i enlighet med gällande lagstiftning, riksdagsbeslut och best practice.

Granskningen visade att försäljningen genomfördes i enlighet med gällande lagstiftning, riksdagsbeslut och i flera avseenden enligt best practice. Granskningen visade också att förberedelsefasen kunde ha genomförts mer

effektivt. Tidigare förberedelser och beredning kunde ha lett till en tidigare försäljning under något bättre förhållanden ur ett ekonomiskt perspektiv.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att vid framtida försäljningar sammanställa kvalitetskriterier för försäljningsprocessen på basis av tidigare erfarenheter från jämförbara försäljningar, att inleda och genomföra det grundläggande förarbetet tidigt i processen och tidigt skapa tydlighet när det gäller vad som ska säljas för att underlätta för potentiella köpare att lämna bud på objektet.

Efter granskningen

Regeringen kommenterade granskningen i budgetpropositionen för 2011, men aviserade inga åtgärder.

RiR 2010:8	Sveaskog AB och dess uppdrag (2010-05-03)
Riksrevisionens styrelse	Lagd till handlingarna (2010-08-26)
Riksdagen	–
Regeringen	Slutbehandlad (skr. 2010/11:1)

Riksrevisionens har granskat om Sveaskog AB utfört sitt uppdrag enligt riksdagens och regeringens beslut och intentioner. Granskningen avsåg även om regeringen hade styrt bolaget i enlighet med riksdagens beslut och intentioner.

Granskningen visade att Sveaskog inte i alla delar utför sitt uppdrag enligt riksdagens intentioner. Bolaget hade svårigheter att prioritera mellan de särskilda uppdragen och kravet på affärsmässighet. Granskningen visade också att regeringen inte i alla delar styr Sveaskog i enlighet med riksdagens uppdrag.

Granskningen visade vidare att regeringens förslag till ett förändrat uppdrag för Sveaskog förtydligade uppdraget och minskade risken för målkonflikter. Problemen med industriägandet och bolagets roll på virkesmarknaden kvarstod dock.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att se till att bolaget fullgjorde sitt uppdrag i enlighet med riksdagens beslut och säkerställa att Sveaskog blev en oberoende aktör på virkesmarknaden. Regeringen borde också redovisa hur ett eventuellt framtida behov av ersättningsmark för samhällsnyttiga insatser ska lösas, precisera Sveaskogs uppdrag när det gällde att vara ett föredöme inom miljö och hållbar utveckling. Riksrevisionen rekommenderade även regeringen att formulera ekonomiska mål som tydligt tog hänsyn till vad de särskilda uppdragen kostar och som exkluderade industriägande och markförsäljningar.

Sveaskog rekommenderades att öka insatserna för att avveckla ägandet i träindustrikoncernen Setra, i syfte att stärka förutsättningarna för Sveaskog att agera som en oberoende aktör på virkesmarknaden, öka konkurrensen på marknaden och förse fler köpsågverk med virke. Bolagets avvägningar mellan miljöhänsyn och kravet på affärsmässighet borde tydliggöras.

Efter granskningen

Riksdagen fattade 2010 beslut om att förändra uppdraget för Sveaskog AB så att företagets verksamhet ska baseras på affärsmässig grund och generera marknadsmässig avkastning. Samtidigt fattade riksdagen beslut om att Sveaskogs delägarskap i träindustriföretaget Setra Group AB ska avyttras.

Riksdagen beslutade också att ge Sveaskog i uppdrag att dela ut högst 100 000 hektar produktiv skogsmark till staten för användning som ersättningsmark. Utdelningen fastslogs av ägaren på Sveaskogs årsstämma i april 2011. Sveaskog har placerat skogsmarken i ett dotterbolag, Ersättningsmark i Sverige AB, och delat ut samtliga aktier i bolaget till staten. Dotterbolaget ska förvalta skogsmark som staten kan använda som ersättningsmark när naturreservat ska bildas, framför allt av mark som i dag ägs av skogsbolag och kyrkan, eller mark som i dag är allmänningar.

Vid årsstämman 2011 beslutades även om nya ekonomiska mål. Bland annat exkluderas fastighetsförsäljning. Även så kallad värdeförändring av skog exkluderas. Setras resultat exkluderas inte vid beräkning av direktavkastningsmålet.

Sveaskog inledde under våren 2011 en process för att sälja Setra Group AB, tillsammans med Mellanskog. Setra såldes dock inte på grund av det rådande konjunkturläget. Målsättningen att avyttra Sveaskogs aktier i Setra Group AB kvarstår dock. Sveaskogs ägarandel i Setra är fortfarande 50 procent.

När det gäller frågan om avvägning mellan miljömål och affärsnytta har Sveaskog under åren 2010 och 2011 utarbetat en affärsplan och en så kallad strategisk karta för bolaget. Under arbetet har en fortlöpande dialog förts inom bolaget och med styrelsen för att konkretisera bolagets mål att avsätta 20 procent naturvårdsareal på produktiv skogsmark och att konkretisera affärsnyttan med en sådan avsättning.

RiR 2010:15	AB Svensk Exportkredit (2010-06-22)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2010/11: RRS6 (2010-10-06)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2011-03-16), bet. 2010/11 NU:17
Regeringen	Slutbehandlad (prop. 2010/11:1)

Riksrevisionen har granskat om verksamheten i det statliga bolaget bedrivs i linje med riksdagens beslut.

Granskningen visade att AB Svensk Exportkredits uppdrag successivt breddats och att bolaget bedrev verksamheter inom en rad områden utöver ren exportfinansiering. AB Svensk Exportkredits administration hade inte anpassats till bolagets expansion, vilket hade lett till att bolaget hade exponerats för operativa risker. Vidare visade granskningen att AB Svensk Exportkredits styrelse inte hade beslutat om en tydlig policy för hur likviditeten om 146 miljarder kronor skulle förvaltas. Styrelsen hade inte heller haft full insyn i konstruktionen av AB Svensk Exportkredits individuella ersättningssystem för anställda och vilka effekter ersättningen fått.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att göra en översyn av AB Svensk Exportkredits uppdrag, ta ställning till vilka områden bolaget ska verka inom och vilken roll bolaget ska ha på marknaden. Vidare borde regeringen göra en finansiell analys av AB Svensk Exportkredit och se över de finansiella målen samt anpassa dessa till bolagets framtida uppdrag.

AB Svensk Exportkredits styrelse borde besluta om en tydlig policy för hur likviditeten ska förvaltas, samt informera sig om och regelbundet utvärdera effekterna av de individuella ersättningssystemen. Styrelsen borde också styra och följa upp hanteringen av bolagets arbete med operativa risker.

Efter granskningen

I budgetpropositionen för 2011 angav regeringen att den med utgångspunkt i Riksrevisionens rapport och i en interdepartemental arbetsgrupp under UD:s ledning hade beslutat att en fördjupad bolagsanalys skulle ske. Bolagsanalysen genomfördes under januari 2011 av en internationell konsultfirma. Parallellt lät AB Svensk Exportkredit ett annat konsultföretag genomlysna bolaget.

Vid bolagsstämman 2011 beslutade staten om bindande ägardirektiv för bolagets styrelse. Bland annat angav de nya ägardirektiven att AB Svensk Exportkredit skulle vara marknadskompletterande och erbjuda krediter till svenska exporterande företag, exporterande företag med svenskt intresse, eller exporterande företags slutkunder. Dessutom skulle AB Svensk Exportkredit

erbjuda finansiella lösningar till små och medelstora företag i samarbete med andra aktörer och samarbeta med banker. AB Svensk Exportkredits likviditetspolicy och placeringspolicy skulle särskilt prövas utifrån hur de bidrar till bolagets förmåga att utföra kärnverksamheten. AB Svensk Exportkredit skulle också utveckla modellen för att beräknas bolagets operativa risker och använda den så kallade schablonmetoden.

Sedan Riksrevisionens granskning har statens förvaltare av AB Svensk Exportkredit flyttats från Utrikesdepartementet till statens ägarehet på Finansdepartementet. Dessutom har staten låtit bolaget, som tidigare under 2000-talet inte lämnat någon utdelning, dela ut drygt 2,7 miljarder kronor vid tre tillfällen under åren 2010–2011. För närvarande ses de ekonomiska målen över för att fastställas på bolagsstämman 2012.

AB Svensk Exportkredits styrelse och ledning har tagit ställning till att affärerna ska ha svenskt intresse *och* exportanknytning *och* ha kommersiella villkor. Bolaget ska ha relation med de 300 största svenska exportföretagen, inte bara de 100 största. En ny och tydligare organisation har införts. Dessutom har likviditeten dragits ned, bolagets likviditetspolicy och instruktioner har förändrats och individuella ersättningsavtal har avskaffats. Internrevisionen har förstärkts med extern kompetens och avrapporterar nu vid varje revisionsutskottsmöte. För att minimera operativa risker har resursförstärkning skett inom olika enheter och styrelsen ska i fortsättningen erhålla relevant information om och behandla de operativa riskerna minst två gånger per år. AB Svensk Exportkredit har också förstärkt arbetet med att minska den manuella hanteringen inom redovisningen.

5.15 Arbetsmarknadsutskottet (AU)

- *Jobbskatteavdraget* (RiR 2009:20)
- *Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?* (RiR 2009:22)
- *Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning* (RiR 2010:1)
- *Arbetspraktik* (RiR 2010:5)
- *Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter* (RiR 2010:6)
- *Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?* (RiR 2011:1)

RiR 2009:20	Jobbskatteavdraget (2009-11-26)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2009/10:RRS15 (2010-01-20)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2010 04 14), bet. 2009/10:SkU38
Regeringen	Slutbehandlad (prop. 2010/11:1)

Riksrevisionen har granskat om jobbskatteavdraget har förutsättningar att vara en effektiv reform för att öka arbetskraftsutbudet. I granskningen har det också ingått att undersöka om regeringens beräkningsunderlag för avdraget är transparent och av god kvalitet.

Granskningen visade att jobbskatteavdraget har förutsättningar att vara effektivt i den meningen att reformen har potential att nå målet om att på lång sikt öka arbetskraftsutbudet. Reformen har också förutsättningar att vara särskilt effektiv för att öka arbetsutbudet för grupper med svag ställning på arbetsmarknaden. Riksrevisionen gjorde vidare bedömningen att regeringens redovisning av beräkningsunderlaget för jobbskatteavdraget numera kan anses vara transparent och av god kvalitet. Det kan dock förbättras genom att regeringen förtydligar använda definitioner och hänvisningar till tidigare egna bedömningar av reformeffekterna. Granskningen visade även att allmänheten har dålig kännedom om jobbskatteavdraget. Kännedomen är därtill lägst i de grupper som förväntas få den största beteendeförändringen till följd av avdraget. Det finns därmed en risk att reformen inte får fullt genomslag.

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

Efter granskningen

I budgetpropositionen för 2011 instämde regeringen i att det var angeläget med en ökad kännedom om jobbskatteavdraget hos allmänheten. Mot bakgrund av den information som Skatteverket ger i enlighet med sitt nuvarande uppdrag ansåg dock regeringen att något särskilt uppdrag till Skatteverket inte var nödvändigt.

Regeringen angav också att det är viktigt att redogörelsen för jobbskatteavdraget och dess reformeffekter är tydlig. Medan granskningen pågick påbörjade regeringen ett metodutvecklingsarbete för beräkningarna av de förväntade effekterna av jobbskatteavdraget. Regeringen avsåg att använda etablerade begrepp i budgetpropositionerna där aviseringar av kommande förslag kommer att göras. En mer djupgående analys av förslagen görs därefter i de efterföljande särpropositionerna.

Riksdagen har tillkännagivit för regeringen att det finns behov av att utvärdera jobbskatteavdraget och dessutom pröva det mot andra reformer som ger liknande effekt. Regeringen har inlett ett sådant arbete och avser att återkomma till riksdagen i denna fråga.

RiR 2009:22	Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb? (2009-11-25)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2009/10:RRS17 (2010-01-20)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2010-12-20), bet. 2010/11:AU2
Regeringen	Slutbehandlad (prop. 2010/11:1)

Riksrevisionen har granskat om jobb- och utvecklingsgarantin är ett ändamålsenligt program för att snabbt få långtidsarbetslösa i arbete. Granskningen inriktades på garantins utformning samt regeringens styrning och Arbetsförmedlingens hantering av programmet.

Granskningen visade att det fanns brister i regeringens styrning och i Arbetsförmedlingens hantering och uppföljning av garantin. Regeringen har inte prioriterat att utvärdera garantin. Garantin är inte heller anpassad för stora deltagarvolymerna. Arbetsförmedlingens upphandlade förmedlingstjänster genom kompletterande aktörer har inte bidragit till garantins effektivitet.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att bland annat förtydliga förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin avseende hur mycket tid som ska ägnas åt arbetssökande i garantins tredje fas. Regeringen rekommenderades vidare att klargöra de kompletterande aktörernas roll och ställa tydligare krav på Arbetsförmedlingen uppföljning. Arbetsförmedlingen rekommenderades att genom prioriteringar erbjuda deltagarna i garantin insatser efter deras behov, förbättra uppföljningen och utvärderingen av garantin och förbättra incitamenten för kompletterande aktörer att erbjuda tjänster av hög kvalitet.

Efter granskningen

Regeringen förtydligade i juni 2010 förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin genom att ange att det ska finnas utrymme för eget arbetssökande i jobb- och utvecklingsgarantin. Regeringen har också i regleringsbrev gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att redovisa en fördjupad analys av jobb- och utvecklingsgarantin. Arbetsförmedlingen presenterade en sådan i augusti 2010. Arbetsförmedlingen har förändrat de interna anvisningarna för hur aktiviteter ska redovisas för deltagare i garantin.

RiR 2010:1	Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning (2010-02-18)
Riksrevisionens styrelse	Framst. 2009/10:RRS28 (2010-05-05)
Riksdagen	Tillkännagivande (delvis), bet. 2010/11:AU2 (2010-12-20)
Regeringen	Inte slutbehandlad

Riksrevisionen har granskat styrningen inom arbetsmarknadspolitiken. Granskningen inriktades mot mål, styrkort och modeller för fördelning av resurser.

Granskningen visade att regeringen sällan använde effektutvärderingar vid bedömning av Arbetsförmedlingens resultat. Bedömningarna baserades i liten omfattning på explicita specificeringar av de mål som regeringen har formulerat. Regeringen gav dessutom i budgetpropositionen begränsad information om sin syn på de arbetsmarknadspolitiska medlens funktionssätt. Arbetsförmedlingens regleringsbrev saknade tydlig struktur för distinktionen mellan mål och medel och mellan mål och uppdrag.

Granskningen visade också att Arbetsförmedlingen hade brister i styrkort och resursfördelningsmodeller. Bristerna riskerade att leda till att anslagna medel inte fördelades efter de syften som fastställts av Arbetsförmedlingen.

Regeringen rekommenderades bland annat att analysera behovet av utvärderingar för att långsiktigt bedöma Arbetsförmedlingens verksamhet och resultat, att tydligt redovisa bedömningsgrunderna bakom bedömningen av Arbetsförmedlingens verksamhet och resultat i budgetpropositionerna samt att förtydliga regleringsbrevets struktur.

Arbetsförmedlingen rekommenderades att komplettera det pågående utvecklingsarbete om styrkortet, renodla modellen för fördelning av förvaltningsanslaget och analysera vilka syften modeller för programanslag bör ha och hur de bör kopplas till styrkortet. Arbetsförmedlingen borde också förbättra statistiken över arbetssökande med funktionshinder så att den kan användas vid resursfördelning och öka incitamenten till övergångar till arbete i modellen för fördelning av medel till lönebidrag.

Efter granskningen

Med anledning av framställningen från Riksrevisionens styrelse beslutade riksdagen om ett tillkännagivande till regeringen angående styrningen inom arbetsmarknadspolitiken. Enligt årsredovisningen för staten 2011 avser regeringen att återkomma till riksdagen med en redovisning av åtgärder som vidtagits för att förbättra styrningen inom arbetsmarknadspolitiken.

Regeringen angav i budgetpropositionen för 2011 att den inte avser att vidta några åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Den skulle dock följa Arbetsförmedlingens arbete med att utveckla den interna styrningen.

Arbetsförmedlingen har inlett ett översynsarbete som kommer att bedrivas under åren 2011 och 2012. De åtgärder som Arbetsförmedlingen vidtagit är bland annat en översyn av styrkortet som ska generera effekter i Arbetsförmedlingens styrkort 2012. Översynen har kompletterats med utbildning för chefer och verksamhetssamordnare. En översyn av resursfördelningsmodellen inleddes inför verksamhetsåret 2011. Översynen fortgår 2012. I översynsarbetet inkluderas även modellerna för programanslag.

Arbetsförmedlingen har även genomfört ett arbete för att ta fram bättre statistik över arbetssökande med funktionshinder som innebär nedsatt arbetsförmåga. Arbetet ska inom kort behandlas av ledningen. I modellen för fördelning av medel till lönebidrag kommer incitament för övergångar till arbete att beaktas i det pågående översynsarbetet.

I budgetpropositionen för 2012 aviserar regeringen satsningar på arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingen, som delvis berör de områden som Riksrevisionens granskning behandlar.

RiR 2010:5	Arbetspraktik (2010-04-07)
Riksrevisionens styrelse	Redog. 2009/10:RRS33 (2010-06-09)
Riksdagen	Redogörelsen lagd till handlingarna (2010-12-20), bet. 2010/11:AU2
Regeringen	Slutbehandlad (prop. 2010/11:1)

Riksrevisionen har granskat regeringens underlag inför satsningen på den arbetsmarknadspolitiska åtgärden arbetspraktik som inleddes under 2009. Inom ramen för granskningen genomfördes även en utvärdering av åtgärdens sysselsättningseffekter utifrån praktikperioder under 2007.

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

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att basera kraftiga arbetsmarknadspolitiska satsningar på empirisk evidens eller väl grundade teoretiska utgångspunkter samt tydligt redovisa denna evidens och andra bakomliggande antaganden till reformer. Regeringen borde också utforma målen för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna så att de blir utvärderingsbara, och överväga mixen av åtgärder i syfte att effektivisera arbetsmarknadspolitiken. Dessutom borde regeringen se till att volymökningens påverkan på arbetspraktikens sysselsättningseffekter följs upp.

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

Efter granskningen

Rapporten anges som slutbehandlad i *Årsredovisning för staten 2010* med hänvisning till budgetpropositionen för 2011. I budgetpropositionen för 2011 kommenterade regeringen granskningen och uppgav bland annat att den avsåg att tydligare redovisa den evidens som ligger till grund för regeringens effektbedömningar vid framtida kraftiga satsningar och att regeringen arbetar löpande med att anpassa mixen av åtgärder till det rådande konjunkturläget. Regeringen hänvisade också till uppgifter från Arbetsförmedlingen om ett utvecklingsarbete som syftar till att utveckla och förbättra dokumentationen i förmedlingsärendena.

I budgetpropositionen för 2012 framgår att det individuellt anpassade stödet måste utvecklas inom Arbetsförmedlingen för att förhindra långtidsarbetslöshet, bland annat genom så kallad profilering för att bedöma lämpliga insatser på individnivå.

Riksrevisionens rapport utgör ett av underlagen för Arbetsförmedlingens utvecklingsarbete. Bland annat har en utbildning för arbetsförmedlare startats under 2011, med inriktning mot regelverk och dokumentation i så kallade garantiverksamheter, där exempelvis arbetspraktik kan ingå. Arbetsförmedlingen har också ambitionen att ett specifikt syfte framöver ska registreras för varje enskild programperiod. Vidare påbörjades ett utvecklingsarbete kring individuella handlingsplaner under 2011, som avses genomföras under 2012. Program och aktiviteter kan i dag inte följas upp utifrån handlingsplanen, men förhoppningsvis kan detta komma att ske under 2012. Ett arbete pågår också med att använda de arbetsmarknadspolitiska programmen på ett mer strukturerat sätt där syftet är att öka effektiviteten i programmen.

RiR 2010:6	Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter (2010-04-29)
Riksrevisionens styrelse	Lagd till handlingarna (2010-05-05)
Riksdagen	–
Regeringen	Slutbehandlad (prop 2010/11:1)

Riksrevisionen har granskat styrningen och genomförandet av Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter. Syftet med granskningen var att undersöka om de statliga insatserna medfört att Arbetsförmedlingen kan hantera arbetsgivarkontakterna effektivt inom ramen för myndighetens totala uppdrag.

Granskningen visade att Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter har utvecklats positivt jämfört med vad Riksrevisionen fann i en granskning 2006. Trots det anser knappt hälften av arbetsförmedlarna och cirka en fjärdedel av arbetsförmedlingscheferna att den tid som läggs på arbetsgivarkontakter inte är tillräcklig. Andra delar av Arbetsförmedlingens uppdrag är mer regelstyrda än arbetet med arbetsgivarkontakter, vilket innebär att arbetsgivarkontakterna riskerar att konkurreras ut vid tidsbrist. Granskningen visade också att var tredje arbetsgivare använde sig av Arbetsförmedlingen när de rekryterar.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att begära återrapportering av Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter i syfte att visa hur arbetet påverkar matchningen. Arbetsförmedlingen rekommenderades bland annat att sprida lokala erfarenheter, utveckla uppföljningen och analysera hur de tjänster som Arbetsförmedlingen erbjuder arbetsgivare kan utvecklas.

Efter granskningen

Regeringen angav i budgetpropositionen för 2011 att regeringen inte ansåg det vara lämpligt att begära detaljerad återrapportering av Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter. Enligt regeringen kunde detta ha en icke önskvärd styrande effekt som negativt kan påverka andra instruktionsenliga uppgifter. Det vill säga att en sådan förändring kan få Arbetsförmedlingen att prioritera arbetet med arbetsgivarkontakter på bekostnad av andra instruktionsenliga uppgifter.

Regeringen pekar i budgetpropositionen för 2012 ut arbetsgivarkontakter som strategiskt viktiga för att uppnå en väl fungerande matchning och bedömer att det är angeläget att Arbetsförmedlingen fortsätter att prioritera dessa. I Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2012 uppdras Arbetsförmedlingen att fortsätta att utveckla arbetsgivarkontakterna för att stödja personer med en svag

förankring på arbetsmarknaden och underlätta för arbetsgivare som har svårt att rekrytera. Arbetsförmedlingen ska åiterrapportera vid två tillfällen under året och redovisa insatser och resultat för Arbetsmarknadsdepartementet. Enligt arbetsmarknadsdepartementet är åiterrapporteringskravet dock inte en följd av Riksrevisionens rekommendation. Regeringens ståndpunkt är fortfarande den som regeringen uttryckte i budgetpropositionen för 2011.

Arbetsförmedlingen hade under åren 2010 och 2011 verksamhetsmål som rör arbetet med arbetsgivare. I budgetunderlaget för åren 2012–2014 beskriver myndigheten sitt arbete med arbetsgivarkontakter och vikten av dessa. I utvecklingsplanen för 2012 är arbetsgivarkontakterna en viktig del och kompetensutveckling för arbetsgivarinriktat arbete är under utveckling. Myndigheten arbetar även med de kvalitetssäkrade metoderna som rör arbetet mot arbetsgivare. Riksrevisionens rekommendationer och analys har tillfört kunskap i utvecklingsarbetet. Granskningen har också gett Arbetsförmedlingen legitimitet att sätta fokus på det arbetsgivarinriktade arbetet i förhållande till regeringen.

RiR 2011:1	Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring? (2011-01-12)
Regeringen	Slutbehandlad, skr. 2010/11:134 (2011-04-28)
Riksdagen	Lagd till handlingarna (2011-12-15), bet. 2011/12:AU2

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning och Arbetsförmedlingens och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens (IAF:s) arbete med säsongsarbetslösa. Med säsongsarbetslösa menas personer som är anställda en viss del av året, får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen mellan anställningar och följer detta mönster under en längre tid.

Granskningen visade att det samhällsekonomiska värdet av de extra varor och tjänster som de säsongsarbetslösa skulle ha producerat om de hade arbetat hela året uppgår till cirka 250 miljoner kronor per år. IAF hade emellertid inte utnyttjat sitt bemyndigande att meddela föreskrift som begränsar säsongsanställdas rätt till arbetslöshetsersättning. IAF ansåg att gruppen är för liten och för heterogen för att det ska vara möjligt att meddela en tillämpbar föreskrift. Riksrevisionen bedömde att IAF:s prioritering var rimlig.

Granskningen visade också på svagheter i Arbetsförmedlingens tillämpning av regelverket för de säsongsarbetslösa.

Arbetsförmedlingen rekommenderades att ge säsongarbetslösa likvärdig tillgång till Arbetsförmedlingens tjänster i form av arbetsmarknadspolitiska program som övriga arbetssökande och att arbeta mer inriktat för att få de säsongarbetslösa att aktivt söka arbete.

Efter granskningen

IAF har under 2012 för avsikt att granska Arbetsförmedlingens och arbetslöshetskassornas arbete med säsongarbetslösa. Det ska göras inom ramen för ett uppdrag från regeringen som bland annat innebär att IAF ska kartlägga omfattningen av arbetslöshetskassornas tillämpning av branschspecifika regler och hur väl tillämpningen överensstämmer med gällande regelverk.

Arbetsförmedlingens utbildning av nya resurspersoner med underrättelseansvar har kompletterats med ett förtydligande av att säsongarbetslösa ska behandlas som övriga arbetssökande som begär arbetslöshetsersättning och att målet är att den arbetslöse ska få en varaktig sysselsättning.

Riksrevisionen följer årligen upp vad som har hänt med anledning av granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen och revisionsberättelser med reservation respektive avvikande mening från den årliga revisionen. Resultatet av 2012 års uppföljning presenteras i denna rapport.

Uppföljningen omfattar djup uppföljning av tio äldre och översiktlig uppföljning av 61 nyare granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen. Den omfattar också de två revisionsberättelser med reservation som den årliga revisionen lämnade för verksamhetsåret 2010.

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 revisionsberättelse med reservation vidtar relevanta åtgärder för att komma till rätta med problemen.

ISSN 1652-6597

ISBN 978 91 7086 281 6

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm