

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2020-11-13

DNR: 3.1.1-2020-0188

RIR 2020:23

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

Statliga stöd med delat myndighetsansvar

– Effektivitet och förenklingar

Riksrevisionen har granskat huruvida delat myndighetsansvar för statliga stöd utgör ett effektivitetsproblem. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Regeringskansliet, Statens energimyndighet, Boverket, Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Sida, Kammarkollegiet och länsstyrelserna.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Ingemar Delveborn har varit föredragande. Enhetschefen Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Ingemar Delveborn

För kännedom:

Regeringskansliet; Regeringskansliet, Statens energimyndighet, Boverket, Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk, Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Sida, Kammarkollegiet samt länsstyrelserna i Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län.

STATLIGA STÖD MED DELAT MYNDIGHETSANSVAR – EFFEKTIVITET OCH FÖRENKLINGAR

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	4
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Revisionsfrågor	7
1.3 Avgränsningar och preciseringar av begrepp	8
1.4 Bedömningsgrunder	9
1.5 Metod och genomförande	10
2 Allmänt om regeringens styrning av statliga stöd	12
2.1 Generella förordningar	12
2.2 Förordningar som reglerar specifika stöd	15
2.3 Myndighetsinstruktioner och regleringsbrev	15
3 Delat ansvar mellan länsstyrelser och andra statliga myndigheter	16
3.1 Investeringsstöd för hyres- och studentbostäder	16
3.2 Investeringsstöd för solceller	20
3.3 EU-styrt jordbruksstöd	24
3.4 Stöd till sanering av förorenade områden	28
3.5 Riksrevisionens samlade bedömning	34
4 Delat ansvar mellan statliga myndigheter	36
4.1 Aktivitetsstöd och etableringsersättning	36
4.2 Nystartsjobb	40
4.3 Riksrevisionens samlade bedömning	43
5 Delat ansvar mellan Regeringskansliet och statliga myndigheter	44
5.1 Regeringskansliets beslut om utbetalningar	44
5.2 Utbetalningar från Kammarkollegiet	46
5.3 Utbetalningar från Sida	47
5.4 Riksrevisionens samlade bedömning	49
6 Slutsatser och rekommendationer	51
6.1 Övergripande slutsatser	51
6.2 Möjliga förbättringar	51
6.3 Rekommendationer	55
Referenslista	57

Sammanfattning och rekommendationer

Vi har granskat om det delade myndighetsansvaret för anslagsposter som finansierar statliga stöd är välmotiverat och om verksamheten, givet dessa förutsättningar, har organiserats på ett effektivt sätt. Ett exempel på delat ansvar att en myndighet disponerar anslaget och betalar ut stödet, medan en annan myndighet svarar för handläggning och beslutsfattande. Vi har granskat ett tiotal statliga stöd som lämnas till enskilda, företag, kommuner eller andra organisationer. Vår övergripande slutsats är att det finns goda motiv till det delade ansvaret i de allra flesta fall, dock inte alla. Vi finner samtidigt att det finns ett antal förbättringsmöjligheter som skulle kunna minska de problem som ändå uppstår med delat ansvar.

Granskningens resultat

Av de statliga stöd vi har granskat har vi funnit att det delade ansvaret kan motiveras väl i de flesta fall. För aktivitetsstöd och etableringsersättning gör vi dock bedömningen att det finns skäl att pröva möjligheten att låta Försäkringskassan överta dispositionsrätten, vilket i så fall skulle innebära att Försäkringskassan får hela ansvaret för de anslagsposter som finansierar dessa två stöd. Nuvarande ordning med delat ansvar leder i detta fall både till att ansvarsförhållandena blir mer oklara och till onödigt många transfereringar av anslagsmedel mellan myndigheterna.

Även om det delade ansvaret oftast är motiverat, har vi funnit att det är möjligt att genom olika typer av åtgärder minska de problem som ändå uppstår med delat ansvar. I två fall gör vi bedömningen att antalet involverade statliga myndigheter kan minskas. Det gäller investeringsstödet för solceller, där i dag både Statens energimyndighet, Boverket och länsstyrelserna är involverade. Det gäller även Regeringskansliets beslut om utbetalningar, där i dag både Kammarkollegiet och Sida utför utbetalningarna parallellt.

Vi har även funnit flera fall av brister i myndigheters digitala handläggarstöd. Detta tycks vara ett särskilt stort problem i de EU-styrda jordbruksstöden, och när det gäller stödet till sanering av förorenad mark finns inget IT-baserat handläggarstöd överhuvudtaget. Det största problemet är att många moment i handläggningen i dag görs manuellt, vilket är tidsödande och kan leda till att länsstyrelsernas handläggning inte blir tillräckligt enhetlig. Detta problem finns oavsett om ansvaret är delat eller inte, men problemen förstärks när det är en myndighet som utvecklar handläggarstödet och en annan myndighet som ska handlägga ärendena.

I fyra av de granskade fallen gäller att den myndighet som disponerar anslaget inte betalar ut stödet direkt till slutlig mottagare, utan skickar medel vidare till ytterligare en statlig myndighet som i sin tur betalar ut medlen. Detta leder både till ett krångligt flöde av anslagna medel och till en ökad svårighet i att bedöma hur stor del av anslagsposten som verkligen har förbrukats. Ett exempel är stödet till förorenad mark, där Naturvårdsverket betalar ut medlen till länsstyrelserna som i sin tur betalar ut medlen till kommuner som slutlig stödmottagare. Här finns enligt vår mening möjligheter till förenklingar.

Vid delat ansvar finns en risk för att det uppkommer oklarheter i rollfördelningen och att det finns frågor som faller mellan stolarna. Vi har funnit att de inblandade myndigheterna i stort har klarat av att hantera denna risk och att ansvarsfördelningen i de flesta fall är tydlig. Det statliga stödet till sanering av förorenad mark utgör här ett undantag där vi bedömer att stödförordningen på ett otillräckligt sätt beskriver handlägningsprocessen och ansvarsförhållanden.

Vi finner även att ansvaret för att utveckla verksamheterna har tagits i de fall vi har undersökt. Vi har också genomgående funnit att det tagits initiativ till att utveckla de aktuella verksamheterna, av regeringen eller myndigheterna.

Rekommendationer

Vi lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Låt Försäkringskassan svara för dispositionsrätten för de anslagsposter som finansierar aktivitetsstöd och etableringsersättning.
- Låt Kammarkollegiet svara för alla utbetalningar när Regeringskansliet fattar beslut om utbetalningar.
- Låt en myndighet svara för både dispositionsrätten till anslaget för solcellsstöd och utbetalningar av stödet, förutsatt att stödet inte upphör att gälla 2021.
- Revidera förordningen för sanering av förorenad mark så att länsstyrelsernas roll i arbetet med stödet förtydligas, samt att Naturvårdsverket får uppgiften att betala ut medel direkt till huvudmännen för saneringsprojekt.
- Överväg att ta ett särskilt beslut om att tillåta anslagssparande inom anslaget för stöd till förorenad mark, när medel som öronmärkt för enskilda projekt i vissa fall blir försenade över ett årsskifte.
- Ge en lämplig myndighet, exempelvis Myndigheten för digital förvaltning, uppdraget att utreda möjligheten att i högre grad än i dag samordna statliga myndigheters arbete med att utveckla digitaliserade ärendehandläggningssystem för statlig stödgivning.

1 Inledning

Den statliga budgeten innehåller ett stort antal olika stöd som lämnas till individer, företag, kommuner och andra organisationer. Stöden finansieras via sakanslag på den årliga statliga budgeten.¹ I många fall är det en och samma myndighet som disponerar anslaget, prövar ärenden och beslutar och betalar ut stödet. I vissa fall är dock ansvaret för ett statligt stöd delat mellan flera myndigheter. Ett exempel kan vara att en myndighet disponerar anslaget och betalar ut stödet, medan en annan myndighet svarar för handläggning och beslutsfattande. I denna granskning ställs frågan om denna form av delat ansvar leder till effektivitetsproblem.

1.1 Motiv till granskning

Bakgrunden till granskningen är att Riksrevisionen i sina årliga granskningar av myndigheternas årsredovisningar sett indikationer på problem med att det råder ett delat myndighetsansvar för vissa anslagsposter på statens budget. Anslagsposterna rör genomgående sakanslag som finansierar olika typer av statliga stöd. Det delade ansvaret riskerar leda till ökad oklarhet i frågan om vem som har det övergripande ansvaret för att följa upp hur medlen använts och för att utveckla verksamheten. Det delade ansvaret leder ibland till överdragna bemyndiganderamar, och i två fall har det också lett till modifierade revisionsberättelser. I riksrevisorernas årliga rapport sägs att det kan finnas goda motiv att dela ansvar mellan myndigheter, men att detta medför risker för att ansvarsfördelningen blir oklar.

1.2 Revisionsfrågor

Den övergripande revisionsfrågan är om fördelar med det delade myndighetsansvaret uppväger eventuella nackdelar, och om det finns möjligheter att förenkla och effektivisera verksamheten för att minska eventuella nackdelar. Den övergripande frågan besvaras med hjälp av tre delfrågor:

- Delfråga 1: Går det delade ansvaret att motivera, med hänsyn till fördelar och nackdelar?
- Delfråga 2: Har regeringen och de berörda myndigheterna säkerställt ändamålsenliga verksamhetsprocesser vad gäller handläggning, systemstöd, informationsöverföring och utbetalning av stöd?
- Delfråga 3: Har regeringen och de inblandade myndigheterna säkerställt en tydlig rollfördelning och att ett utvecklingsansvar har tagits?

¹ Anslag brukar av praktiska skäl delas upp i förvaltningsanslag och sakanslag, även om det saknas en enhetlig definition av begreppen. Förvaltningsanslag ska finansiera en myndighets förvaltning, exempelvis löner och lokalkostnader. Sakanslag ska finansiera direkta utgifter för bland annat statliga stöd, bidrag och transfereringar. Källa ESV Basbok – hur finansierar myndigheter sin verksamhet? ESV 2016:30.

Den sammanvägda analysen av svaren på dessa frågor kan då – för var och en av stöden – resultera i tre olika möjliga slutsatser:

- Det delade ansvaret kan motiveras på ett bra sätt och de inblandade aktörerna har vidtagit de åtgärder som är rimliga för att eliminera eventuella nackdelar.
- Det delade ansvaret är motiverat, men det finns en förbättringspotential när det gäller roll- och ansvarsfördelning och i verksamhetsprocesserna.
- Det delade ansvaret är inte motiverat, och det finns därför skäl att låta en aktör ha både dispositionsrätten till anslaget och ansvaret för beslut, utbetalningar och uppföljning.

1.3 Avgränsningar och preciseringar av begrepp

Det finns några avgränsningar och preciseringar av begrepp i granskningen som är av betydelse:

Begreppet *delat ansvar*: Det är vanligt att flera olika statliga myndigheter har ett delat ansvar för en viss verksamhet av förvaltningskaraktär som ska utföras. Sådant delat ansvar kan exempelvis ske genom samverkan, där de olika myndigheterna vanligen representerar olika kompetenser. Denna granskning handlar dock om de situationer när det råder ett delat ansvar för en anslagspost som används för att ge stöd till individer, företag, kommuner eller organisationer utanför staten. Det delade ansvaret består då vanligtvis i att en myndighet svarar för ärendehandläggning och beslutsfattande, medan en annan disponerar anslaget och svarar för själva utbetalningen.

Begreppet *statligt stöd*: I vissa förordningar används uttrycket statligt stöd, i andra kan uttrycket statligt bidrag och ersättning användas. I denna granskning likställer vi dessa begrepp, och använder oss genomgående av uttrycket *statligt stöd*.

Avgränsning av *anslagsposter*: Granskningen har avgränsats till att omfatta ett antal statliga stöd som kan delas in i tre huvudkategorier. Dessa tre kategorier kan i sin tur sägas representera tre olika typer av styrnings- och ansvarsrelationer.

Delat ansvar mellan länsstyrelser och andra statliga myndigheter

Här har vi granskat fyra olika stöd, nämligen investeringsstöd för solceller, stöd till sanering av förorenade områden, investeringsstöd för hyres- och studentbostäder och det EU-styrda bidraget för jordbruksstöd.

Delat ansvar mellan två statliga myndigheter

Här har vi granskat aktivitetsstöd, etableringsersättning och nystartsjobb.

Delat ansvar mellan Regeringskansliet och statliga myndigheter

Här rör det sig om många och små stöd och anslagsposter, varför granskningen koncentrerats på utbetalningar från Kammarkollegiet och Sida i sin helhet, snarare än på enstaka anslagsposter.

Granskningsobjekt: Granskningen har en tvärsektoriell karaktär, där relativt många myndigheter är berörda. Granskningen har därför omfattat regeringen, Regeringskansliet, Statens energimyndighet, Boverket, Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skatteverket, Sida, Kammarkollegiet och länsstyrelserna. Av praktiska skäl har granskningen i det sistnämnda fallet riktats in på de tre största, nämligen Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Länsstyrelsen i Skåne län.

1.4 Bedömningsgrunder

Granskningen har främst rört den inre effektiviteten inom statsförvaltningen, alltså hushållning och resursutnyttjande. Den yttersta utgångspunkten är vad som sägs i budgetlagen och dess förarbeten nämligen att ”god hushållning innebär att onödiga utgifter undviks och att verksamheten bedrivs med hög produktivitet”². En naturlig utgångspunkt är också förvaltningslagens krav om att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.³

En utgångspunkt är även myndighetsförordningens krav på att verksamheten bedrivs effektivt, att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt, att myndigheten hushållar väl med statens medel och att ledningen ansvarar för att myndigheten fortlöpande utvecklar verksamheten och samarbetar med myndigheter och andra för att ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet.⁴

Härlett från dessa utgångspunkter har de konkreta bedömningsgrunderna formulerats på följande sätt:

Delfråga 1:

- Delat ansvar mellan myndigheter ska enbart förekomma där regeringen och berörda myndigheter kan visa att fördelarna för delat ansvar överväger nackdelarna.

Delfråga 2:

- Regeringen och de berörda myndigheterna ska kunna visa att de säkerställt effektiva verksamhetsprocesser, det vill säga att processerna för att ta emot ansökningar, handlägga ärenden och betala ut stöd har ordnats på ett tydligt sätt. I detta ligger också att det bör ha ordnats systemstöd som underlättar en snabb och likvärdig handläggning av ärenden. Denna bedömningsgrund är av särskild vikt för de stöd som handläggs av länsstyrelserna (kapitel 3 i rapporten).

² 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) och En reformerad budgetlag (prop. 2010/11:40, bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177 och 178).

³ 9 § förvaltningslagen (2017:900).

⁴ 3 och 4 §§ myndighetsförordningen (2007:515).

- Regeringen och de berörda myndigheterna ska kunna visa att de säkerställt att det finns god vägledning för beslutsfattandet i ärenden. Denna bedömningsgrund är av särskild vikt för stöd som handläggs av länsstyrelserna (se kapitel 3), eftersom det annars finns en risk för att dessa utvecklar olika praxis i beslutsfattandet.
- Regeringen och de berörda myndigheterna ska kunna visa att de säkerställt att den information som behöver överföras mellan myndigheterna kan överföras på ett bra sätt och att överföringen inte försvåras av det delade ansvaret. Denna bedömningsgrund är mest aktuell för aktivitetsstöd, etableringsersättning och nystartsjobb (kapitel 4) och Regeringskansliets beslut om utbetalningar (kapitel 5).
- Regeringen och de berörda myndigheterna ska kunna visa att flödet av anslagsmedel fram till utbetalningar av stöden inte är mer omständligt än vad som nödvändigt följer av det delade ansvaret.

Delfråga 3:

- Regeringen och de berörda myndigheterna ska kunna visa att rollfördelningen mellan myndigheterna är klarlagd, så att det är tydligt vilket ansvar som var och en av de berörda myndigheterna har.
- Regeringen och de berörda myndigheterna ska kunna visa att ansvaret för att utveckla och samordna verksamheten har tagits. Det bör därför finnas utvecklade rutiner för samordning mellan myndigheterna och det ska ha tagits olika initiativ för att utveckla och förnya verksamheten.

1.5 Metod och genomförande

Granskningen har avgränsats till att omfatta ett urval av stöd som representerar olika typer av styrnings- och ansvarsrelationer. Valen av stöd har skett från fyra olika utgångspunkter:

- Antalet stöd ska vara tillräckligt stort för att det ska gå att säga något om fenomenet delat myndighetsansvar för anslagposter. Däremot har det inte funnits någon ambition att kunna uttala sig generellt om alla anslag och anslagposter där ansvaret är delat.
- Urvalet omfattar stöd och anslagposter där Riksrevisionen i de årliga granskningarna av resultatredovisningarna har funnit indikationer på risker med delat ansvar.
- Stöden ska vara finansierade genom särskilda anslagposter i den statliga budgeten.
- Stöden ska representera betydande verksamhet med viss storlek beloppsmässigt. De flesta av de stöd som omfattas i granskningen har därför årliga anslagsmedel som överstiger en miljard kronor.

Granskningen har genomförts på följande sätt:

- *En systematisk kartläggning av de stöd som undersöks.* Syftet har varit att reda ut vem som ansvarar för beslut och riktlinjer för hur beslutsfattandet ska gå till, vem som ansvarar för att stöden betalas ut och vem som har ansvaret för uppföljning och redovisning.
- *Intervjuer med alla berörda myndigheter, inklusive Regeringskansliet.* Här har frågor ställts som syftar till att besvara våra frågor. Vi har även ställt analytiska frågor som rör förklaringar och orsaker till den rådande ordningen, särskilt om vi funnit att kriterierna inte är uppfyllda. De som intervjuas har varit ansvariga chefer för de aktuella verksamheterna samt ekonomichefer vid de aktuella myndigheterna, men också personer som ansvarar för beslutsfattande, uppföljning och resultatredovisning.
- *Intervjuer med Ekonomistyrningsverket (ESV) och Myndigheten för digital förvaltning (DIGG).* Dessa myndigheter har roller i statsförvaltningen inom ekonomistyrning och förvaltningspolitik.
- *Studier av myndighetsinterna dokument.* Hit hör exempelvis budgetunderlag och riskanalyser.

2 Allmänt om regeringens styrning av statliga stöd

I detta bakgrundskapitel beskriver vi hur regeringen styr statliga stöd. Den årliga statliga budgeten som beslutas av riksdagen innehåller 27 utgiftsområden och totalt cirka 650 anslag. Riksdagen beslutar om både anslagens storlek och för vilket ändamål anslagen ska användas. Regeringens styrning av myndigheterna och hur de får använda anslagna medel sker på olika sätt. Genom generella förordningar ställs allmänna krav på myndigheterna och deras ledning. Genom specifika förordningar kan det enskilda statliga stödet regleras, exempelvis hur handläggningen och utbetalningarna ska genomföras och hur ansvaret fördelas mellan olika statliga myndigheter. Genom myndighetsinstruktioner redovisas vilka uppgifter som respektive myndighet har. Slutligen används regleringsbrev till myndigheterna för att bryta ner de av riksdagen beslutade anslagen till ett stort antal anslagsposter, med specifika villkor för hur posterna ska och kan användas.

2.1 Generella förordningar

2.1.1 Myndighetsförordningen

I myndighetsförordningen (2007:515) finns vissa grundläggande krav på myndighetsledningen. Ledningen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt, att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt, att myndigheten hushållar väl med statens medel och att det säkerställs att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Förordningen gäller alla myndigheter under regeringen.⁵

Av förordningen framgår också att ledningen ansvarar för att myndigheten fortlöpande utvecklar verksamheten och samarbetar med myndigheter och andra för att ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet.⁶

När ansvaret för ett statligt stöd är delat på det sätt som är aktuellt inom ramen för denna granskning gäller myndighetsförordningen både för den myndighet som disponerar anslaget och för den som beslutar om utbetalningar. Båda myndigheterna har alltså ett ansvar för att respektive verksamhet bedrivs effektivt, att verksamheten fortlöpande utvecklas, och att intern styrning och kontroll fungerar. Vidare finns ett ansvar hos båda myndigheterna för att ett sådant samarbete, som bidrar till en effektivare verksamhet för staten och för enskilda, kommer till stånd.

⁵ 3 och 4 §§ myndighetsförordningen (2007:515).

⁶ 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

2.1.2 Anslagsförordningen

Regeringen har i anslagsförordningen (2011:223) formulerat grundläggande föreskrifter för hur anslag får utnyttjas och hur de ska redovisas. Reglerna i förordningen gäller i första hand den myndighet som disponerar anslaget. Dispositions rätt till anslag innebär att myndigheten får använda anslaget för det eller de ändamål som regeringen beslutat i regleringsbrev. I anslagsförordningen stipuleras även att utbetalning av bidrag från anslag ska ske i nära anslutning till att bidraget ska användas av mottagaren.⁷

I förordningen sägs att anslagen ska redovisas för det budgetår då betalning sker, eller det budgetår som utgifterna hänförs till.⁸ Här sägs också att anslagssparande på ett anslag som huvudsakligen avser förvaltningsutgifter får disponeras med tre procent av det tilldelade beloppet. Sparande på övriga anslag (sakanslag) får endast disponeras efter särskilt beslut av regeringen.⁹

I förordningen finns vidare regler för beställningsbemyndiganden. Med sådana menas att en myndighet får beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande, som medför utgifter under kommande budgetår. Regeringen beslutar om belopp för dessa beställningsbemyndiganden, och dessa belopp får inte överskridas.¹⁰

ESV har i en handledning beskrivit problemet med att det ibland är svårt att prognostisera när ett åtagande ska infrias, och att förseningar kan inträffa. För att en myndighet ska kunna göra en utbetalning behöver i många fall en rekvisition eller motsvarande ha inkommit. Senarelagd verksamhet leder både till att utbetalning av bidrag försenas, vilket kan få till följd att ett anslagssparande uppkommer, och till att utestående åtaganden ökar. ESV påtalar därför vikten av att löpande kunna följa upp infrianden av gjorda åtaganden och att informera bidragsmottagaren om vikten av att göra bra prognoser.¹¹

2.1.3 Förordningen om intern styrning och kontroll

I förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll finns vissa grundläggande föreskrifter för en myndighets övergripande interna styrning och kontroll. Förordningen gäller alla större myndigheter som lyder under regeringen, för närvarande ett 70-tal. Samtliga myndigheter som berörs av granskningen hör hit.

⁷ 10, 11 och 14 §§ anslagsförordningen (2011:223).

⁸ 12 § anslagsförordningen (2011:223).

⁹ 7 § anslagsförordningen (2011:223).

¹⁰ 17 § anslagsförordningen (2011:223).

¹¹ Ekonomistyrningsverket *Handledning Beställningsbemyndiganden och åtaganden i den löpande verksamheten* (ESV 2013:52).

Av förordningen framgår att myndighetsledningen ansvarar för att det finns en process för intern styrning och kontroll vid myndigheten som fungerar på ett betryggande sätt. Processen ska säkerställa att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter, uppnår verksamhetens mål och uppfyller kraven i 3 § myndighetsförordningen.¹² Det framgår att en riskanalys ska göras i syfte att identifiera omständigheter som utgör en väsentlig risk samt att man med ledning av riskanalysen ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att myndigheten med rimlig säkerhet ska kunna fullgöra sina uppgifter och uppnå verksamhetens mål.

2.1.4 Förordningen om årsredovisning och budgetunderlag

I förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605) finns föreskrifter för myndigheternas årsredovisningar och budgetunderlag.¹³ Här framgår att myndigheten i anslagsredovisningen ska redovisa utfallet av de anslag som myndigheten disponerar och de inkomstitlar som myndigheten redovisar mot, i enlighet med den indelning som framgår av regleringsbrev eller annat regeringsbeslut. Utfallet ska ställas mot tilldelade belopp per anslag eller anslagspost respektive beräknade belopp per inkomstitel.

I denna förordning sägs vidare att det i anslagsredovisningen ska framgå i vilken utsträckning myndigheten beställt varor eller tjänster eller beslutat om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under följande budgetår, så kallade beställningsbemyndiganden. Anslagsredovisningen ska också omfatta utestående åtaganden av detta slag som ingått med stöd av bemyndiganden som beslutats tidigare år.

2.1.5 Kapitalförsörjningsförordningen

Kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) reglerar frågor om anslagsmedel, hur investeringar ska finansieras och på vilket sätt eventuella intäkter kan disponeras. Anslagsmedel placeras i normalfallet på myndighetens räntekonto i Riksgäldskontoret, och det är Riksgäldskontoret som verkställer överföringar till eller från en myndighets räntekonto. Normalt sker detta varje månad. Här framgår även att en myndighet som har tilldelats anslagsbelopp som inte får disponeras följande budgetår ska återföra beloppet från årsskiftet till dagen för återbetalning.

¹² 2 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

¹³ Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

2.2 Förordningar som reglerar specifika stöd

Vissa förordningar reglerar ansvarsförhållanden och arbetsfördelningen mellan statliga myndigheter för arbetet med att handlägga, besluta och betala ut ett specifikt statligt stöd. Det är vanligt att sådana förordningar benämns *stödförordningar*.

Dessa stödförordningar kan i vissa fall meddelas med stöd av bemyndigande i lagar, i andra fall inte. Ibland är det bara en enda statlig myndighet som är berörd av stödgivningen och därför är nämnd i förordningen. Ibland kan det vara flera olika statliga myndigheter som är berörda.

Ett flertal sådana stödförordningar har betydelse i denna granskning, vilka redovisas i nedanstående tablå:

- Förordning (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande
- Förordning (2009:689) om statligt stöd till solceller
- Förordning (2014:1101) om EU:s direktstöd för jordbrukare och förordning (2015:406) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder
- Förordning (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statligt stöd för sådant avhjälpande
- Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser
- Förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb

2.3 Myndighetsinstruktioner och regleringsbrev

En myndighetsinstruktion är en av regeringen beslutad förordning, som reglerar myndighetens stadigvarande uppgifter och ansvarsområden, hur myndigheten ska ledas och andra för myndigheten specifika förhållanden. Myndighetsinstruktionen är det huvudsakliga dokumentet som reglerar myndighetens uppgifter och styrningen av myndigheten.

Regleringsbrev är årliga och har som grundläggande funktion att precisera den av riksdagen beslutade statsbudgeten mer i detalj för varje myndighet.

I ett regleringsbrev redovisas till exempel anslag och anslagsposter som myndigheten disponerar under året, vad medlen får användas till och olika villkor som kan vara kopplade till anslagens utnyttjande. Ett anslagsvillkor kan också ange att en myndighet ska betala ut medel efter beslut av regeringen eller Regeringskansliet.

I regleringsbrev kan också beslutas särskilda uppdrag till myndigheten under året, som typiskt inte är att se som en permanent uppgift för myndigheten.

Regleringsbrev kan även användas för att formulera mål för olika verksamheter och prestationer samt återrapporteringskrav.

3 Delat ansvar mellan länsstyrelser och andra statliga myndigheter

I detta kapitel redovisar vi våra iakttagelser där ansvaret för statliga stöd fördelas mellan länsstyrelser och andra statliga myndigheter. De stöd som granskats är investeringsstöd för student- och hyresbostäder, investeringsstöd för solceller, EU-bidrag för jordbruk och stöd till sanering av förorenad mark. Vår granskning visar att det delade myndighetsansvaret för dessa fyra stöd i stort sett är motiverat. Samtidigt finner vi att det finns potential att både förbättra och förenkla handläggningsprocessen, särskilt vad gäller IT-baserat handläggarsstöd och hur anslagsmedel slussas vidare i systemet.

3.1 Investeringsstöd för hyres- och studentbostäder

Investeringsstödet för hyres- och studentbostäder introducerades 2016 och syftar till att minska bostadsbristen, särskilt vad gäller utbudet av mindre lägenheter och studentbostäder, och att bidra till lägre boendekostnader i nybyggda bostadshus. Stödet ska också öka incitamenten att bygga energisnålt samt ge kommuner möjlighet att hyra en viss andel av lägenheterna som sociala kontrakt. Regeringen har reglerat stödet i en förordning.¹⁴ Boverket disponerar anslagsposten som beloppsmässigt uppgår till 2,1 miljarder kronor för år 2020.¹⁵ Det delade myndighetsansvaret innebär att länsstyrelserna handlägger ärendena och Boverket betalar ut stödet.

3.1.1 Handläggningen är komplex

Av stödförordningen framgår att stödet kan ges till fastighetsägare, tomträttshavare eller annan som anordnar bostäder på ofri grund. Stödet kan lämnas avseende bostäder som upplåts med hyresrätt i områden med bostadsbrist, samt för studentbostäder där det finns universitet, högskola eller annan eftergymnasial utbildning eller folkhögskola. Stödet kan även ges om det i en kommun finns brist på en viss typ av bostäder och behovet inte kan tillgodoses på annat sätt.

Ansökningar lämnas till länsstyrelsen i den aktuella regionen. Handläggningen är relativt komplex, beroende på att stödet genom förordningen har ett flertal olika villkor och beslutsparametrar. Många av dessa är av detaljkaraktär. Det påverkar i sin tur både vem som kan få stöd och storleken på stödet. Exempel på parametrar

¹⁴ Se förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande. Villkoren för stödet har förändrats vid ett par tillfällen och den nuvarande förordningen ersatte en tidigare förordning (2016:880) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla hyresbostäder och bostäder för studerande.

¹⁵ UO 18, anslagspost 1:8.3 Investeringsstöd för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande.

som har betydelse är region, boarea i den fastighet som ska byggas, storleken på areor för gemensamma aktiviteter för boende och andelen små lägenheter i förhållande till total boarea. Exempel på villkor är att stödet enbart ges till bostäder där hyran vid tillträdet är satt lägre än den så kallade normhyran för en viss region, vilken i sin tur skiftar mellan olika regioner.

Det finns enligt Boverket kritik från sökande om att stödet är alltför komplicerat att söka. Uppgifterna som ska redovisas i ansökningarna är omfattande och regelverket uppfattas som krångligt.¹⁶

3.1.2 Det delade ansvaret är motiverat

De inblandade aktörerna redovisar ett antal sakliga argument för den nu gällande ansvarsfördelningen. Boverket och de tre länsstyrelser vi intervjuat framhåller att länsstyrelserna har bättre lokalkännedom och bättre kunskaper om de regionala skillnader som finns. Det gäller inte bara i själva handläggningen, utan även i uppföljningen av stödet. Länsstyrelsen ska enligt den aktuella förordningen följa upp och utvärdera stödet samt utöva tillsyn över att villkoren för stödet följs. Här anser alla inblandade parter att den enskilda länsstyrelsen har bättre möjligheter att göra detta än Boverket centralt.

Boverket har framhållit att det inte fanns någon större diskussion kring organisationen när stödet infördes 2016. Det uppfattades som närmast självklart att länsstyrelserna skulle handlägga ärendena, medan Boverket fick övriga roller (disponera anslaget, stå för systemstöd, svara för föreskrifter och vara överklagandeinstans).

Vår bedömning är att det delade ansvaret är motiverat.

3.1.3 Föreskriftsrätten används sparsamt

Boverket har föreskriftsrätt visavi länsstyrelserna. Två av de tre länsstyrelserna säger att Boverket inte i någon högre grad använder sin föreskriftsrätt, och att detta uppfattas vara ett problem. Länsstyrelsen i Västra Götaland framhåller exempelvis att Boverket sällan hjälper till med hur förordningar eller föreskrifter ska tolkas. Det blir därför länsstyrelsens uppdrag. Länsstyrelsen i Skåne efterlyser exempelvis bättre föreskrifter kring det svåra begreppet normhyra.

En av länsstyrelserna menar att detta kan bero på Boverkets dubbla roller som överklagandeinstans med föreskriftsrätt. En länsstyrelse menar att det borde utredas om överprövning ska göras av allmän domstol så som är fallet när det gäller plan- och bygglagen (2010:900), PBL.¹⁷ Enligt Regeringskansliet fanns en diskussion om instansordningen i remissvaren när förslaget till detta stöd lades

¹⁶ Intervju Boverket, 2020-05-29.

¹⁷ Intervjuer med länsstyrelserna i Stockholm 2020-05-20, Västra Götaland 2020-05-29 och Skåne 2020-06-18

fram 2015. Regeringen beslutade därefter att länsstyrelsernas beslut i första hand ska överprövas av Boverket, som är den myndighet som har bäst kompetens att tolka de nationella villkoren.

Boverket framhåller att föreskriftsrätten i den aktuella stödförordningen gäller verkställigheten, och att den därför främst kan användas för att tydliggöra vad som behövs för att en myndighet rent administrativt ska kunna fullfölja sina uppgifter enligt förordningen.

Boverket har enligt stödförordningen inget tillsynsansvar över handläggningen hos länsstyrelserna. Länsstyrelserna är självständiga myndigheter i förhållande till Boverket och har egna jurister till sitt förfogande för tolkning av lagstiftningen. Boverket kan, genom den praxis som skapas vid överklagade ärenden, hjälpa länsstyrelserna med hur lagstiftningen ska tolkas. Vissa av Boverkets beslut kan överklagas vidare till förvaltningsrätt, vilket enligt Boverket skapar praxis från högre instans. Boverket har även gett ut vägledande information om vissa delar av stödet, såsom beräkning av normhyra, överkompensation och energikraven. Boverket deltar även i träffar cirka varannan vecka med länsstyrelsernas expertgrupp där frågor knutna till stödförordningen kan diskuteras på en generell nivå. Expertgruppen för sedan ut denna kunskap till handläggarna på länsstyrelserna. Boverket deltar även i regionala och nationella träffar med länsstyrelsernas handläggare.

Vår sammantagna bedömning är därför att Boverket har gett tillräckligt med stöd genom vägledningar.

3.1.4 Systemstödet fungerar men är något ålderstiget

Länsstyrelserna handlägger ärendena i Boverkets systemstöd Bofinc. Detta handläggarstöd har funnits i närmare 20 år. När det aktuella stödet infördes 2016 fanns grundfunktioner såsom registrering av ärende, handläggning, beslutsfattande och diarieföring på plats. Det som behövde kompletteras var funktioner för det nya stödets specifika faktorer.

Bofinc är i allt väsentligt ett handläggarstöd, inte ett system som ansökningarna kommer in i. Det finns ingen koppling till ekonomisystemet Agresso. Uppgifter exporteras däremot till Agresso när det är dags för utbetalning.

De länsstyrelser vi har intervjuat i granskningen uppger att Bofinc är ett väl anpassat system för handläggningen, men också något ålderdomligt och inte helt användarvänligt. Länsstyrelsen i Skåne menar till exempel att det behövs en bättre anpassning till digital hantering och bättre möjligheter att hantera uppföljningar.¹⁸ Boverket håller med om detta och har därför inlett en process med att köpa ett helt

¹⁸ Intervju Länsstyrelsen i Skåne, 2020-06-18.

nytt system. Därför sker inte längre någon teknikutveckling av Bofinc. Det framhålls dock att det kommer ta ganska lång tid innan Bofinc kan ersättas.¹⁹

3.1.5 Ansvaret för att utveckla verksamheten är relativt tydligt

Enligt myndighetsförordningen har varje myndighet ett eget ansvar för att utveckla den verksamhet som bedrivs, bland annat genom samverkan med andra inblandade myndigheter. När det råder ett delat ansvar finns en risk för att detta ansvar blir mer otydligt.

Boverket framhåller att myndigheten arbetar aktivt med att löpande försöka förbättra handläggningen av ärendena. Det sker exempelvis avstämningsmöten cirka varannan vecka med länsstyrelsernas expertgrupp och samordnare. Här lyfts frågor om IT-system, stödspecifika frågor och handläggningsfrågor. Boverket deltar även på regionala och nationella möten tillsammans med länsstyrelserna. Vidare pekar Boverket på att man har utvecklat en supportfunktion gentemot länsstyrelserna.

Enligt den styrande förordningen ska varje länsstyrelse följa upp och utvärdera stödet samt utöva tillsyn över att villkoren för stödet följs. Alla tre länsstyrelserna vi har intervjuat har tolkat uppgiften som att det är det enskilda ärendet som ska följas upp. Länsstyrelsen i Västra Götaland framhåller att uppgiften är att följa upp att den sökande följer förordningen i femton år.²⁰ Det är en viktig uppgift, speciellt då personal byts ut hos de sökande, vilket kan medföra att de i ren okunskap inte följer vissa krav som förordningen ställer. Följden kan då bli att de blir återbetalningsskyldiga, och det kan förhindras genom regelbundna kontakter med den sökande.

I den aktuella förordningen finns ingen bestämmelse om att Boverket har något uppföljningsuppdrag. Stödet infördes 2016 och Boverket har heller inte genomfört någon mer kvalificerad uppföljning av exempelvis stödets effekter eller de administrativa rutinerna vid handläggning och beslutsfattande.

Däremot har regeringen varit aktiv i att följa upp stödet. Av regleringsbrevet framgår att myndigheten månadsvis ska rapportera till regeringen hur stora belopp och för hur många lägenheter som stöd har sökts, beviljats eller betalats ut med stöd av den aktuella förordningen. Vid rapporteringstillfällena i februari, maj och oktober ska därutöver uppgifter om de lägenheter för vilka stöd har sökts, beviljats och betalats ut lämnas. Rapporteringen ska innehålla information om andelar lägenheter och andelar projekt med olika antal kvadratmeter. Det sägs vidare i regleringsbrevet att ett standardiserat format för rapporteringen ska utformas i dialog med Regeringskansliet (Finansdepartementet).²¹

¹⁹ Intervju Boverket, 2020-05-29.

²⁰ Intervju Länsstyrelsen i Västra Götaland, 2020-05-29.

²¹ Regeringsbeslut 2019-12-19, Fi 2019/04115 och 04261/SPN.

3.2 Investeringsstöd för solceller

Investeringsstöd för solceller är ett statligt stöd för installation av solcellssystem som ansluts till elnätet. Syftet med stödet är att bidra till omställningen av energisystemet och till industriell utveckling inom energiteknikområdet. Detta ska då ske genom att användningen av solcellssystem ökar i Sverige, systemkostnaderna sänks och den årliga elproduktionen från solceller ökar.²² Stödet introducerades i juli 2009 och regeringen styr stödet genom en förordning²³. Stödet är av engångskaraktär och upphör 2021 och riktar sig till alla typer av aktörer, såsom företag, kommuner och privatpersoner. Anslagsposten uppgår till 800 miljoner kronor 2020, varav minst 740 miljoner kronor ska användas som stöd till solceller.²⁴ Det delade myndighetsansvaret fördelas mellan Statens Energimyndighet (Energimyndigheten) som disponerar anslaget, länsstyrelserna som handlägger och fattar beslut och Boverket som levererar systemstöd och betalar ut stödet.

3.2.1 Handläggningen är relativt okomplicerad

Länsstyrelserna ansvarar för handläggning och beslutar om stöd. Ansökan om stöd och ansökan om utbetalning av stöd ska skickas till det län där fastigheten är belägen. Stödet kan maximalt uppgå till 20 procent av investeringskostnaden. Stödet är förenat med olika typer av villkor och betalas ut i efterskott. Handläggningen uppfattas av berörda myndigheter som relativt okomplicerad. Det finns dock ett moment i handläggningen som innehåller ett visst mått av bedömningar, och det gäller vilka kostnadsposter som är bidragsgrundande.

Energimyndigheten har huvudansvaret för stödet och ansvarar för föreskrifterna inklusive ansökningsformulären, för uppföljning av stödet och för tillsyn av förordningens efterlevnad. Myndigheten ansvarar även för fördelningen av medel till länsstyrelserna och svarar på specifika frågor om föreskrifter och fördelning av stöd. Energimyndigheten ska också föra ett EU-register.²⁵

Länsstyrelsens beslut om utbetalning får enligt stödförordningen överklagas till Energimyndigheten, och vidare till allmän förvaltningsdomstol.

Boverket tillhandahåller systemstödet i form av en e-tjänst där ärendet kan följas under handläggningen. Om länsstyrelsen har beviljat stöd administrerar Boverket utbetalningen av stödet. Boverket rekviderar medel i efterhand, kvartalsvis, efter utbetalning av stöd. Boverket svarar på tekniska frågor som rör e-tjänsten. Stödet kan sökas både hos länsstyrelserna och hos Boverket.

²² Anslagspost: Uo 21. 1:7.4 Stöd till solceller, biogas och energilagring.

²³ Förordningen (2009:689) om statligt stöd till solceller.

²⁴ UO 21 1:7, anslagspost 4 Stöd till solceller, biogas och energilagring.

²⁵ Det register som avses i artikel 12 i kommissionens förordning (EU) nr 651/2014.

Stödets konstruktion är sådan att det ofta tar lång tid för den sökande att få medlen. Det tas två beslut, ett för att bevilja stödet och ett för att betala ut det. Handläggningen fram till första beslutet går fort om ansökningarna är kompletta. Enligt Västra Götaland tar handläggningen cirka 20–40 minuter per ärende.²⁶ Däremot kan det ta lång tid innan den sökande kan få sitt stöd utbetalt.²⁷

Själva installationsarbetet kan genomföras av en privatperson eller kommun oavsett om man fått ett stöd beviljat eller inte från länsstyrelsen, men ibland krävs ett godkänt bygglov från kommunen för att sätta solceller på taket av ett bostadshus. Företag måste däremot inkomma med ansökan innan projektet påbörjas. Pengarna betalas ut först när arbetet är klart. Många sökanden har hamnat i situationen att man inte får del av det innevarande årets medel, utan får vänta på att nya medel anslås nästkommande år. Väntetiden på att få pengarna är därför tämligen lång, enligt uppgift från intervjuer i genomsnitt cirka 9 månader.

3.2.2 Fördelarna med det delade ansvaret överväger

De inblandade aktörerna redovisar ett antal sakliga argument för den nu gällande ansvarsfördelningen. Både Energimyndigheten, Boverket och de tre länsstyrelser som vi intervjuat menar att länsstyrelserna har bättre lokalkännedom och bättre kunskaper om de regionala förhållandena. Ett exempel är att det enligt stödförordningen endast får lämnas stöd för ett solcellssystem per byggnad eller för ett solcellssystem per fastighet om systemet är byggt på marken. Denna typ av restriktioner är enklare för länsstyrelserna att kontrollera regionalt än för en central statlig myndighet. Samma sak gäller uppgiften att följa upp att installationen genomförs. Ytterligare ett argument är själva antalet ansökningar, som en normalmånad uppgår till flera tusen.²⁸ Vår sammantagna bedömning är därför att det delade ansvaret går att motivera.

3.2.3 Bofinc fungerar även här som systemstöd

Boverkets systemstöd Bofinc används som stöd för handläggningen, precis som för handläggningen av investeringsstödet för hyres- och studentbostäder. Bedömningarna från länsstyrelserna om systemstödet är också likartade. Systemet fungerar men är något ålderstiget. Enligt Västra Götaland stöder systemet inte ett effektivt arbetssätt, det saknas exempelvis inkorgar för ärendena där det enkelt går att se ärendeflöden och där ärenden kan kategoriseras. Samtidigt planerar Boverket för att ersätta Bofinc med ett modernare handläggarstöd.

²⁶ Intervju Länsstyrelsen i Västra Götaland, 2020-05-29.

²⁷ Intervju Energimyndigheten 2020-05-25.

²⁸ Energimyndighetens årsredovisning 2019.

3.2.4 Föreskriftsrätten används sparsamt

Förordningen som styr stödet ger Energimyndigheten rätt att lämna föreskrifter till länsstyrelserna för handläggningen. Enligt Energimyndigheten har länsstyrelserna önskemål om tydligare anvisningar, exempelvis för frågan om vilka kostnader som ska vara bidragsgrundande. Det har enligt Energimyndigheten dock varit svårt att ge helt exakta beskrivningar i detta avseende.

Föreskrifterna har därför främst varit inriktade mot förtydliganden av formalia, till exempel förtydliganden om att det ska krävas att sökanden visar upp kvitton. Enligt Energimyndigheten har en löpande dialog också förts med länsstyrelserna vad gäller utformningen av föreskrifterna. Energimyndigheten medverkar också regelbundet vid länsstyrelsernas nationella handläggartäffar och svarar då på frågor som kommer upp. I likhet med investeringsbidraget för hyres- och studentbostäder är den centrala myndigheten, i detta fall Energimyndigheten, överklagandeinstans för ärenden som är beslutade av länsstyrelsen.

Energimyndigheten har ingen statistik på hur stor andel av överklaganden som lett till en korrigering i förhållande till länsstyrelsens beslut, men det är få fall.²⁹

Vår sammanvägda bedömning är att det finns möjligheter för länsstyrelserna att få vägledning, även om föreskriftsrätten används sparsamt.

3.2.5 Omständlig process för fördelning av anslagna medel

Rollfördelningen mellan de tre inblandade myndigheterna bidrar också till en relativt krånglig process för fördelningen av de anslagna medlen. När det gäller själva anslaget förs detta sålunda först till Energimyndigheten som disponerar anslaget, varpå denna myndighet skickar medlen vidare till Boverket eftersom det är denna myndighet som faktiskt betalar ut medlen till stödmottagare. Det är en nödvändig konsekvens av den nuvarande rollfördelningen mellan myndigheterna. En förenkling är möjlig, men förutsätter att en myndighet disponerar anslaget och betalar ut.

En komplicerande faktor är också att det finns en ambition att fördela medlen någorlunda jämnt mellan landets regioner. Därför har Energimyndigheten formulerat ramar för länen, i samråd med den nationella beredningsgrupp för statliga stöd som finns knuten till länsstyrelserna. Dessa ramar bidrar ibland till att sökanden får vänta än längre på att få beviljade medel. Detta är enligt Energimyndigheten svårt att förklara för de sökande på ett pedagogiskt sätt.³⁰

²⁹ Intervju Energimyndigheten, 2020-05-25.

³⁰ Ibid.

Enligt Energimyndigheten har det funnits problem med att det samlats anslagsmedel på hög hos Boverket, vilket beror dels på stödets konstruktion och finansiering, dels på hur verksamheten är organiserad. En teknisk omläggning som regeringen genomförde 2019 innebär att medel som inte utnyttjas av Boverket har återbetalats till Energimyndigheten.

3.2.6 Svårt att förklara rollfördelningen för allmänheten

Av de intervjuer vi genomfört framgår att de inblandade myndigheterna själva inte tycker att det råder någon oklarhet i rollfördelningen. Enligt Boverket är det dock svårt att förklara för de sökande att de ansöker om stödet hos Boverket (Boverkets e-tjänst), att handläggning sker hos länsstyrelsen och att frågor om stödet besvaras av Energimyndigheten eller länsstyrelsen. Det kräver väldigt ofta en förklaring och hänvisning vidare till rätt instans. När Boverket får frågor slussas de vidare till antingen Energimyndigheten eller länsstyrelserna, och det är inte alltid enkelt att avgöra vem som bäst kan svara.

Under 2018 fick Energimyndigheten ett uppdrag från regeringen att genomföra ett s.k. förenklingsuppdrag.³¹ Här redovisades i en rapport två möjliga vägar till förenklingar av den administrativa hanteringen av uppdraget. I ett av dessa alternativ prövades möjligheten att Energimyndigheten själv tog hand om systemstödet, vilket skulle innebära att Boverket inte behövde vara inblandad i verksamheten runt solcellsstödet. Alternativet redovisades utan att någon tydlig ställning togs för eller emot detta alternativ.

Alternativet att Boverket skulle kunna överta dispositionsrätten för denna anslagspost har, såvitt framkommit, inte diskuterats i något sammanhang. Vid intervjuer uppger Boverket sig ha kunskaper om energifrågor som är kopplade till bostäder, vilket skulle kunna göra en sådan lösning möjlig. Boverket har också tidigare haft ansvaret för energibesparingsinriktade stöd, exempelvis stöd som syftat till konvertering från direktverkande el och olja. Boverket har dock inte gentemot Regeringskansliet eller regeringen föreslagit en sådan förändring. Boverket påpekar också att anslagsposten inte bara går till solcellsstöd utan även till området biogas och energilagring. Så länge som anslagsposten ser ut på det viset anser Boverket att dispositionsrätten inte kan flyttas över.³²

Det finns således två möjligheter att reducera antalet statliga aktörer. Det ena alternativet är att ge Boverket dispositionsrätten för anslagsposten, det andra är att Energimyndigheten har kvar dispositionsrätten och utvecklar ett eget handläggarstöd. I det förstnämnda fallet behöver inte Energimyndigheten ha någon roll i arbetet med solcellsstödet, i det andra fallet är det Boverket som inte behöver ha någon roll.

³¹ Statens energimyndighet *Förenklad administration av solcellsstödet* (ER 2018:19).

³² Intervju Boverket, 2020-05-29.

3.2.7 Regeringen har tagit initiativ till att utveckla verksamheten

Myndighetsförordningen ställer som tidigare nämnts krav på att ansvariga myndigheter bidrar till att verksamheter utvecklas. Stödet har hela tiden av regeringen och de inblandade myndigheterna uppfattats som temporärt, varför organisationen av stödet inte har omprövats i grunden vid något tillfälle. Att tre myndigheter är inblandade i ärendehanteringens riskerar samtidigt att leda till oklarheter kring uppgiften om att utveckla verksamheten som följer av myndighetsförordningen. Som tidigare nämnts har dock regeringen genom det nämnda förenklingsuppdraget tagit initiativ till att utveckla verksamheten.

I den utvärderingsrapport som togs fram lämnades vissa förslag till förenklningar av de pappersblanketter som används vid ansökningar och vissa justeringar av det e-system som tillhandahålls av Boverket. Vidare diskuterades i rapporten hur utfasningen av stödet skulle ske, utan att det fick skadliga effekter på marknaden.³³ Enligt Energimyndigheten genomfördes vissa av dessa förändringar också vid årsskiftet 2018/19. Förslagen och förändringarna ligger helt inom ramen för den nuvarande rollfördelningen.

3.3 EU-styrt jordbruksstöd

Det EU-styrda jordbruksstöd som ingår i granskningen består av tre anslag om totalt 13,6 miljarder kronor för 2020. Det ena är ett gårdsstöd, ett arealbaserat inkomststöd till gårdsägare som syftar till att främja lantbruket, bidra till ökad konkurrenskraft och hålla landskapet öppet.³⁴ Det andra anslaget rör åtgärder för landsbygdens miljö och struktur, och det tredje åtgärder från EU-budgeten för landsbygdens miljö och struktur.³⁵ Stödet regleras i Sverige av två förordningar.³⁶ Dessa förordningar kompletterar de EU-förordningar som i grunden styr stödet till jordbrukare.³⁷ Det delade ansvaret består i att Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) disponerar anslaget och svarar för utbetalningarna, medan länsstyrelserna handlägger och beslutar i ärenden via Jordbruksverkets handläggarssystem.³⁸ Av instruktionen för Jordbruksverket framgår att

³³ Statens energimyndighet *Förenklad administration av solcellsstödet* (ER 2018:19).

³⁴ Anslag 1:10 ap. 1 Gårdsstöd m.m., inom utgiftsområde 23.

³⁵ Anslag 1:17 ap. 1 Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur - EJFLU 2014-2020, samt 1:18 ap. 2 Från EU-budgeten finansierade åtgärder för landsbygdens miljö och struktur, båda från utgiftsområde 23.

³⁶ Se förordningen (2014:1101) om EU:s direktstöd för jordbrukare och förordningen (2015:406) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder.

³⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitikens och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) 73/2009.

³⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitikens och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008.

myndigheten har ett särskilt uppdrag som utbetalande organ och förvaltande myndighet vad gäller EU-stöd.³⁹

3.3.1 Ärendehandläggningen är komplex

Ärendehandläggningen är komplex, vilket följer av regelverket. Det finns ett stort antal villkor som ska vara uppfyllda för att få stöd samt olika parametrar som påverkar nivån på stödbeloppet för den enskilde. Till komplexiteten bidrar också flera olika undantagsbestämmelser. Villkoren gäller bland annat hur mark brukas och sköts, storleken på markerna och hur många så kallade stödrätter som den ansökande äger, vars värde kan variera över tiden.⁴⁰ Ett exempel på en parameter är att om stödet för den enskilde överstiger en viss nivå görs vissa procentuella avdrag på stödet som överstiger nivån i fråga. Det finns också en komplexitet i relationerna mellan olika stöd: Den summa som dras av på ovan nämnda sätt förs över till landsbygdsprogrammet, där pengarna används för landsbygdsutvecklingsåtgärder.

Jordbrukare söker samtliga jordbruksstöd i e-tjänsten SAM Internet. Handläggning och utbetalningar hanteras däremot separat för varje stöd. Eftersom regelverket är komplext, är kraven på ansökningarna stora. Det är ett stort antal uppgifter som ska redovisas för varje skifte som brukas, varför många jordbrukare anlitar konsulter för att klara av att lämna in en korrekt ansökan. Om det finns brister i ansökningarna, vilket inte är ovanligt, riskerar det leda till att utbetalningarna försenas eller helt uteblir.

Sista dag för att söka stöd under året är ett fastställt datum, vanligen under våren. Inkommer ansökningar efter detta datum minskas stödet med en procentenhet per arbetsdag. Om ansökan kommer in efter en viss tidpunkt i maj ges inget stöd alls för det aktuella året. Däremot kan ändringar göras i ansökan, givet att den inkommit i tid. Om lantbrukaren inte tidigare sökt stödet behöver denne kontakta sin länsstyrelse för att få ett kundnummer. Stöden utbetalas i december det året då ansökan inkommit (delbetalningar kan i vissa fall ha skett tidigare under året).

3.3.2 Det delade ansvaret följer i huvudsak av EU-förordningar

Det delade ansvaret mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna följer direkt av instruktionen för Jordbruksverket och indirekt av svenska bestämmelser och EU-förordningar. Enligt både Jordbruksverket och länsstyrelserna är rollfördelningen mellan myndigheterna tydlig i regelverken. Jordbruksverkets roll som förvaltande myndighet är att tillhandahålla föreskrifter och rutiner samt betala ut stödet. Länsstyrelserna handlägger, kontrollerar och beslutar om ansökningarna.

³⁹ 9 § förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

⁴⁰ Stödrätter är en slags värdehandling som ger rätt att få gårdsstöd och det gäller att ha lika många stödrätter som antalet hektar mark som brukas.

Enligt sin instruktion ska Jordbruksverket samordna länsstyrelsernas handläggning av EU-stöd till jordbruket och landsbygdsutveckling.⁴¹ Jordbruksverket tar fram föreskrifter och rutiner som styr länsstyrelsernas handläggning så att det görs så enhetligt som möjligt.⁴² Jordbruksverket tillhandahåller även IT-system för merparten av länsstyrelsernas handläggning och kontroll för EU-stöden. Jordbruksverket genomför också utbildningar. För kontrollarbetet tas instruktioner fram och Jordbruksverket samordnar kontrollfrekvenser och kontrollurval. Jordbruksverket tar i samråd med länsstyrelserna fram en årsplan för handläggning, kontroll och nödvändiga moment för att tidplanen ska vara synkroniserad mellan alla länsstyrelser.

3.3.3 Alltför stor andel av handläggningen sker manuellt

Jordbruksverket har, förutom den nämnda e-tjänsten SAM Internet för ansökningar, även utvecklat ett systemstöd som ska stödja länsstyrelsernas handläggning av ärenden. Systemstödet började utvecklas redan 2001. Enligt Jordbruksverket genomgick både systemstöd och e-tjänsten en större förändring 2012 då den tekniska plattformen byttes. Att det finns en hel del problem med systemstödet för att handlägga det EU-styrda jordbruksstödet är välkänt, vilket i sin tur har lett till stora fördröjningar av stödutbetalningarna till lantbrukare.

Enligt Jordbruksverket har systemet förbättrats successivt, och numera håller handläggningen ungefär samma takt som takten för inkommande ansökningar. Tidigare förseningar påverkar dock fortfarande situationen negativt. Det finns ärendebalanser kvar från tidigare år hos länsstyrelserna, vilket innebär att en del jordbrukare fortfarande väntar på slutliga beslut i ärendena. Ett problem är också att hanteringen av återkrav har blivit försenad, med påföljder från EU-kommissionen i form av så kallade finansiella korrigeringar. Vidare har förseningarna skapat osäkra prognoser för behov av medel i landsbygdsprogrammet för miljöersättningar och stöd till ekologisk produktion.⁴³

De tre länsstyrelser som vi intervjuat ger en ganska samstämmig bild av läget. De håller med Jordbruksverket om att problemen med fördröjningar har minskat. Det IT-baserade systemstöd som i dag finns anser de i stort fungerar ganska bra. Det som alla tre länsstyrelserna kritiserar är att det fortfarande inte finns IT-stöd för alla funktioner, varför många moment måste utformas manuellt.⁴⁴

⁴¹ 9 § förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

⁴² 13 § förordningen (2014:1101) om EU:s direktstöd till jordbrukare.

⁴³ Intervju Jordbruksverket, 2020-05-27.

⁴⁴ Intervjuer med länsstyrelserna i Stockholm 2020-05-20, Västra Götaland 2020-05-29 och Skåne 2020-06-18.

Det är främst prövningen av de så kallade miljöersättningarna som innehåller många manuella moment. Det tar enligt länsstyrelserna mycket tid och det krävs en hel del arbete för att kvalitetssäkra de manuella momenten. Några exempel är hantering av stöd för restaurering av betesmarker, slåtterängar eller våtmarker, handläggning av återkrav, överlåtelse från en kund till annan kund, så kallade villkorsavdrag efter fältkontroll och hantering av meddelande om beslut om avisering. Nötkreaturstödet är till vissa delar helt manuellt.

Länsstyrelserna pekar också på att ett stort antal olika typer av efterhandskontroller och uppföljningar också måste göras manuellt. Länsstyrelsen i Västra Götaland nämner som exempel urvalet av kontrollgårdar som en process som tar extremt mycket tid, dels då omfånget på underlaget är stort, dels för att mycket verifiering måste skötas manuellt. Det går inte heller att få fram vilka stöd som ska kontrolleras i fält ur systemstödet, utan det behöver plockas fram för varje enskild brukare.⁴⁵

3.3.4 Utvecklingsansvaret är tydligt, men mer kan göras

Ansvar för Jordbruksverket att följa upp och utveckla verksamheten följer både av myndighetsförordningen och av rollen som förvaltande myndighet. Stödmyndigheterna har tillgång till Jordbruksverkets beslutsstödsystem för uppföljning som de själva behöver göra.

Jordbruksverket uppger att EU:s regelverk är starkt styrande för hur handläggningen ska göras, och att EU:s revisorer granskar hanteringen strikt utifrån att alla regler följs. Likväl finns ett utrymme för egna tolkningar och därmed också vissa möjligheter till förenklingar. När det gäller anslagsposten för landsbygdens miljö och struktur har vissa förenklingar genomförts, på så sätt att den administrativa kontrollen sker med utgångspunkt från väsentlighet och risk, och inte som tidigare då nästan allt kontrollerades. På det sättet har det varit möjligt att minska ärendehandläggningstiden, utan att det bedöms leda till finansiella korrigeringar i efterhand.

Jordbruksverket och länsstyrelserna har också etablerat olika typer av samverkan och samarbete kring aktuella jordbruksstöd. JBR-SUSS är exempelvis en chefsgrupp med representanter för både Jordbruksverket och länsstyrelserna där processen övervakas och där uppkomna problem och frågor kan hanteras. Inom länsstyrelserna pågår ett förenklingsarbete inom något som benämns LD21 där länens landsbygdsdirektörer är representerade, och de har i sin tur en nära dialog med Jordbruksverket. Ett konkret exempel på ett förenklingsarbete är den länsstyrelsegemensamma kundsupport som nu är etablerad.

⁴⁵ Intervju Länsstyrelsen i Västra Götaland, 2020-05-29.

Även om EU:s regelverk starkt begränsar möjligheter till förenklningar i ärendehandläggningen finns ett stort utrymme för förbättringar vad gäller systemstödet. Som redan tidigare nämnts finns en rad brister, och länsstyrelserna ser framför allt svårigheter med att så många moment i handläggningen behöver ske manuellt.

Jordbruksverket har enligt egen uppgift lagt mycket resurser på att utveckla ett bra handläggarstöd. Verket har i sin omvärldsbevakning aktivt försökt hitta andra IT-lösningar som stöder processer för handläggning av EU:s jordbruksstöd, men inte funnit några. Inte heller mellan olika medlemsstater inom EU finns återanvändbara lösningar trots att det handlar om likartade regelverk. Jordbruksverket har därför använt egenutvecklade lösningar för de stora handläggningsprocesserna för EU-stöd.

Länsstyrelserna är fullt medvetna om problemen med och komplexiteten i handläggningen, men menar att Jordbruksverket borde lägga mer resurser på att ta bort de manuella momenten i handläggningen. Länsstyrelsen i Västra Götaland menar exempelvis att Jordbruksverket behöver vara mer lyhörda för vilka funktioner som behöver prioriteras för att handläggningen ska kunna göras effektiv och bli mer kvalitetssäker. Enligt denna länsstyrelse finns en tendens att Jordbruksverket bygger klart vissa saker i systemet bara för att bli klara med något moment, inte för att det skapar mest värde att lösa just den funktionen i systemstödet. Länsstyrelserna framhåller också att Jordbruksverket inte har prioriterat processen med att följa upp EU-stöden på ärendenivå. Här sker all uppföljning vid sidan om med hjälp av manuellt skapade Excel-listor.

Enligt Jordbruksverket är möjligheten att bygga bort de manuella momenten beroende av om myndigheten kommer att disponera en tillräcklig utvecklingsbudget för att göra det. Myndigheten bedömer det som osäkert om det kommer att finnas utrymme för det.⁴⁶

Länsstyrelsernas bild är alltså att den största förenklingen skulle vara att få ett komplett IT-stöd. Enligt länsstyrelsen i Västra Götaland pågår ett utvecklingsarbete med robotisering av ett manuellt moment. Det är länsstyrelsen i Västra Götaland som driver och finansierar detta projekt.

3.4 Stöd till sanering av förorenade områden

Det statliga stödet för sanering och efterbehandling av förorenade områden syftar till att bidra ekonomiskt till främst kommuners insatser för att sanera förorenade områden. Det gäller de fall där det inte finns någon som kan hållas ansvarig för saneringsinsatsen, alternativt att den ansvarige inte har möjlighet att betala. Uppgiften hamnar då på det allmänna. Stödet regleras genom en förordning.⁴⁷

⁴⁶ Skriftligt svar från Jordbruksverket till Riksrevisionen, 2020-08-26.

⁴⁷ Se förordningen (2004:100) om avhjälpan av föroreningskador och statligt stöd för sådant avhjälpan.

Naturvårdsverket disponerar anslaget som 2020 uppgår till 711 miljoner kronor.⁴⁸ Det delade myndighetsansvaret består i att Naturvårdsverket disponerar anslaget och beslutar om utbetalningar, medan länsstyrelserna svarar för en stor del av handläggningen och betalar ut medlen till de slutliga mottagarna.

3.4.1 Handläggningen är komplicerad och görs i flera steg

Ett ärende med en ansökan om detta stöd görs normalt av en aktör som är tänkt som huvudman för saneringen. Det är oftast en kommun, men kan även vara en annan statlig myndighet, exempelvis Sveriges geologiska undersökning eller Trafikverket. Ansökan lämnas till den aktuella länsstyrelsen som gör en första prövning. Om länsstyrelsens bedömning är att ett stöd bör utbetalas ansöker länsstyrelsen i sin tur om medel från Naturvårdsverket som disponerar anslagsposten. Även Naturvårdsverket gör en prövning av ärendet. Om även denna prövning leder till att ansökan ska beviljas fattar Naturvårdsverket beslut om detta.

Den styrande förordningen ställer krav på innehållet i länsstyrelsernas ansökan till Naturvårdsverket. Naturvårdsverket har valt att utforma en så kallad kvalitetsmanual som är riktad till länsstyrelserna, med förtydliganden om vilka krav som ska ställas på ansökningarna. Beroende av om en ansökan enbart gäller bekostande av enstaka insatser eller flera ställs olika omfattande krav på ansökan. Däremot reglerar inte stödförordningen kommunernas roll i ansökningsförfarandet, än mindre hur en ansökan från en kommun görs till en länsstyrelse.

Det finns komplicerade villkor och parametrar vid beslutfattandet, vilket gör handläggningen krävande och komplicerad. Det framgår av stödförordningen att hänsyn ska tas till föroreningens farlighet, föroreningsnivån, spridningsriskerna och omgivningens känslighet och skyddsvärde samt den samlade risk som föroreningsskadan innebär för människors hälsa eller miljön. Om ansökan avser bidrag för avhjälpande av förorenad mark där kommunen har åtagit sig att detaljplanera för bostadsbyggande, ska hänsyn också tas till bostadsbehovet i kommunen och det antal bostäder som bidraget möjliggör.

Detta är alltså parametrar att ta hänsyn till vid bedömningen av om ansökan ska beviljas eller inte. Det framgår också av stödförordningen att prövningen innehåller frågan om hur stort beloppet ska bli om ansökan beviljas. Här finns svåra bedömningsmoment, bland annat ska hänsyn tas till fastighetens eventuella värdeökning av en saneringsinsats.

Som utgångspunkt för sitt arbete ska Naturvårdsverket upprätta en nationell plan för avhjälpande av föroreningsskador. I planen ska prioritetsordningen för avhjälpande av föroreningsskador anges. Planen ska utgöra utgångspunkten för prövningen av ansökningar om bidrag enligt den styrande förordningen. Naturvårdsverket ska vid behov uppdatera planen. Till grund för den nationella

⁴⁸ Naturvårdsverkets regleringsbrev 2020, UO 20 1:4. ap.1.

planen finns länsvisa inventeringar och prioriteringar som länsstyrelserna genomfört. Vid prioriteringen till nationell plan används ett poängsystem för kriterier och delkriterier, som bland annat finns redovisat i Naturvårdsverkets kvalitetsmanual. Dyra projekt gynnas i poängsystemet om de delas upp på flera år. Även saneringsmetoder som sådana kan ges poäng, om det exempelvis leder till minskad schaktning och deponering.

Vidare har Naturvårdsverket uppgiften att ta fram en årlig åtgärdsplan för sitt arbete med förorenade områden.⁴⁹ Åtgärdsplanen ska bland annat innehålla en beskrivning av prioriteringar och utgå från den vägledning som utarbetats inom ramen för ett regeringsuppdrag.⁵⁰ Naturvårdsverket ska också, enligt den styrande förordningen, årligen lämna en lägesbeskrivning till regeringen av arbetet med att avhjälpa föroreningsskador. Dessutom har Naturvårdsverket som uppgift att föra ett EU-styrt register.⁵¹ Det finns inte i den styrande förordningen någon utpekad föreskriftsrätt för Naturvårdsverket gentemot länsstyrelserna eftersom det är Naturvårdsverket som handlägger och fattar beslut, inte länsstyrelserna.

3.4.2 Även här överväger fördelarna med delat ansvar

Då denna granskning är inriktad på att undersöka hur det delade ansvaret fungerar har vi frågat de inblandade varför det överhuvudtaget behövs både en central myndighet och länsstyrelser för att handlägga de aktuella ärendena. Jämfört med de tre övriga stöd som behandlas i detta kapitel är det betydligt färre ärenden per år, vilket talar för att det skulle räcka med att en myndighet handlägger. Enligt uppgifter från intervjuerna med Naturvårdsverket är det ett 50-tal ärenden som avgörs varje år.

Både Naturvårdsverket och länsstyrelserna menar dock att det är en komplex handläggning och det skulle krävas en stor resursökning inom eller till Naturvårdsverket för att handlägga dessa ärenden utan stöd från länsstyrelserna. Det framhålls också att det regionala perspektiv och den lokalkännedom som länsstyrelserna bidrar med skulle gå förlorad om enbart Naturvårdsverket handlade ärendena. Länsstyrelserna behöver inte sällan besöka de platser som är aktuella för saneringar eller där saneringar pågår, vilket också talar för att länsstyrelserna även fortsättningsvis bör svara för handläggning av ärenden. Vår sammantagna bedömning är därför att fördelarna med det delade ansvaret överväger nackdelarna.

⁴⁹ Naturvårdsverkets regleringsbrev 2020.

⁵⁰ Naturvårdsverket *Vägledning och samverkan för hantering av statens förorenade områden*, NV rapport 6888.

⁵¹ Det register som avses i artikel 12 i kommissionens förordning (EU) nr 651/2014.

3.4.3 Ett digitaliserat handläggarsöd saknas

Med tanke på att handläggningen är krävande vore det naturligt om Naturvårdsverket hade utvecklat ett IT-baserat handläggarsöd för länsstyrelsernas och Naturvårdsverkets handläggning. Något sådant handläggarsöd har dock inte tagits fram. Enligt Naturvårdsverket pågår dock ett arbete med att utveckla en e-tjänst för länsstyrelsernas ansökningar.⁵²

Naturvårdsverket hanterar flera andra söd där utbetalningar sker till externa mottagare. Enligt Naturvårdsverket är det i nuläget bara söd till laddningsstolpar (anslagsmässigt en del av satsningen *Klimatklivet*), som har fått ett IT-baserat handläggarsöd. Härutöver finns ett ärendehanteringssystem benämnt Modena där ärendena registreras, men det fungerar inte som söd för själva handläggningen. Nyligen har det startats ett digitaliseringsarbete. Arbetet är primärt inriktat mot handläggningen hos Naturvårdsverket och inte hos andra inblandade myndigheter. Naturvårdsverkets bedömning är att detta arbete kommer ta cirka tre år. Naturvårdsverket tror själva att en digitalisering skulle leda till mindre administration och enklare uppföljning och redovisning.

Det finns även en databas med ett register över misstänkt förorenade områden, benämnt Efterbehandlingsstödet (EBH-stödet). Databasen hanterar information såsom geografisk position, fastighet och provtagningsstatus för förorenade områden i Sverige. Databasen används för uppföljning av arbetet med förorenade områden. Databasen ägs av länsstyrelserna gemensamt men förvaltas av länsstyrelsen i Västra Götaland, och alla länsstyrelser använder databasen. Naturvårdsverket har en mer begränsad tillgång till databasen som enbart gäller hantering av objekt som är bidragsfinansierade. Länsstyrelsen i Skåne framhåller att det finns en god grund för att med utgångspunkt från EBH-stödet utveckla en nationell e-tjänst för bidragshanteringen.⁵³

3.4.4 Systemet för utbetalningar är omständligt

När det gäller övriga anslagposter som vi granskat i relationen mellan länsstyrelser och centrala myndigheter är det genomgående länsstyrelserna som handlägger, medan den centrala myndigheten disponerar anslaget och svarar för utbetalningen till mottagare. När det gäller stödet till sanering av förorenade områden betalar dock inte Naturvårdsverket medlen till den slutliga mottagaren, utan till respektive länsstyrelse, vilket framgår av den aktuella förordningen för stödet. Länsstyrelserna får i sin tur betala ut medlen till den slutliga mottagaren, vilket nästan alltid är en kommun.

⁵² Intervju med Naturvårdsverket, 2020-06-03.

⁵³ Svar från Länsstyrelsen i Skåne per e-post, 2020-10-16.

Länsstyrelserna får alltså i detta fall agera mellanhand mellan Naturvårdsverket och den slutliga mottagaren. Vi har därför inom granskningen frågat de inblandade varför länsstyrelserna behöver ha denna roll. Länsstyrelserna hänvisar genomgående till stödförordningen och följer den. Naturvårdsverket säger att länsstyrelserna har kunskap om när projekten blir försenade, och hänvisar i övrigt också till förordningen. Ett problem som framhålls av både länsstyrelserna och Naturvårdsverket är att medel ofta blir oförbrukade hos länsstyrelserna, vilket innebär att resurser inte används på avsett sätt. Det kan exempelvis vara fråga om överklaganden som försenar processen. Eftersom beslutade medel är örönmärkta kan de inte användas för andra saneringsprojekt.

När medel blir oförbrukade hos länsstyrelserna begär Naturvårdsverket tillbaka medlen från länsstyrelserna. Enligt Naturvårdsverket rör det sig oftast om mer än 100 miljoner kronor som begärs tillbaka varje år. Om anslaget inte används fullt ut hos Naturvårdsverket har också regeringen dragit in medlen under senare år. När ett nytt år inträffar upprepas dessa procedurer, med anslagsmedel som skickas fram och tillbaka i flera led.

Naturvårdsverket hänvisar till att man får besluta att kräva tillbaka bidrag från länsstyrelsen, om bidragsbeslutet har grundats på oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller om villkoren för bidraget inte har följts och avvikelserna inte är av mindre betydelse.⁵⁴ Vidare hänvisar myndigheten till anslagsförordningens bestämmelser om anslagssparande och om att utbetalning av bidrag från anslag ska göras i nära anslutning till att bidraget ska användas.

Vår bedömning är att det finns två olika problem som leder fram till det omständliga utbetalningssystemet. Det ena problemet är att länsstyrelserna fungerar som mellanhand mellan Naturvårdsverket och huvudmännen, vilket leder till ett större antal finansiella transaktioner i staten än vad som är nödvändigt.

Om Naturvårdsverket betalade ut medlen direkt till de aktuella kommunerna, utan länsstyrelserna som mellanhand, skulle antalet finansiella transaktioner i staten kunna reduceras. Detta förutsätter en förändring i stödförordningen. Naturvårdsverket har under granskningens gång uttryckt tveksamhet till om detta skulle leda till en effektivisering av processen, då det visserligen skulle leda till minskad arbetsbelastning för länsstyrelserna men också ökad arbetsbelastning för Naturvårdsverkets egen del. Vi kan konstatera att det inom ramen för denna granskning inte funnits utrymme att undersöka kostnadseffektiviteten av en sådan förändring. Vi noterar emellertid att Naturvårdsverkets vid sin prövning ska ta ställning till hur mycket medel som ska betalas ut och ha en tidplan för när utbetalningarna ska ske i sina beslut. Vår bedömning baseras därför på att det blir färre transaktioner och att Naturvårdsverket, med det ansvar som följer med dispositionsrätten, redan idag behöver ha full kontroll på anslagsförbrukningen.

⁵⁴ 11 § förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statligt stöd för sådant avhjälpande.

Det andra problemet är att utbetalningar som försenas till följd av att ett saneringsprojekt blir försenat betraktas som oförbrukade medel, på samma sätt som om medlen inte förbrukas alls. Enligt vår uppfattning kan inte sådana medel ses som oförbrukade i vanlig mening, då det handlar om medel som redan är uppbundna i beslut. Det handlar om en förskjutning av kostnader i tid.

3.4.5 Länsstyrelsernas roll är otydlig

I stödförordningen beskrivs Naturvårdsverkets roll på ett tydligt sätt. Länsstyrelsens roll och ansvar i handläggningen inför beslut i den styrande förordningen är mer otydlig. Det enda som nämns är uppgiften att lämna in ansökningar om medel till Naturvårdsverket. I praktiken är det dock så att när länsstyrelsen skickar en ansökan till Naturvårdsverket är detta bara ett sista moment i en ganska omfattande handläggningsprocess hos länsstyrelserna. Kommuner, som normalt är huvudman för saneringsprojekten, kan inte ansöka direkt hos Naturvårdsverket utan lämnar alltid ansökningarna till länsstyrelsen i den aktuella regionen. Av de intervjuer vi genomfört framgår att länsstyrelserna i praktiken svarar för en ganska stor del av den reella handläggningen av de aktuella ärendena och även en stor del av prioriteringarna.

Länsstyrelsen i Skåne framhåller att länsstyrelserna är pådrivande för att få kommuner att arbeta strategiskt med sanering av förorenade områden, inte minst för att tillgängliggöra tidigare förorenad mark för framtida bostadsbyggande. Länsstyrelsen granskar ansökningar från huvudmännen och prioriterar bland nödvändiga saneringsprojekt. Länsstyrelsen tar fram ansökan för de projekt som prioriteras för saneringsåtgärder. Länsstyrelsen tar också fram en slutredovisning för genomförda projekt. Här ingår uppföljning av ekonomi, genomförda åtgärder och måluppfyllelse.⁵⁵

Enligt Naturvårdsverket är det mycket ovanligt att Naturvårdsverket går emot länsstyrelsens rekommendation och avslår ansökan. Det vanliga är att Naturvårdsverket antingen fattar beslut om att saneringen ska genomföras eller begär ytterligare kompletteringar. I praktiken svarar sålunda länsstyrelserna även för en stor del av prioriteringarna för stödet, en uppgift som inte heller framgår av den styrande förordningen.

Inte heller instruktionen som reglerar länsstyrelsernas arbete ger någon mer konkret upplysning. Här sägs att länsstyrelserna har uppgifter rörande bland annat miljö- och hälsoskydd, men mer information än så framgår inte.⁵⁶ Det kan således konstateras att varken länsstyrelsernas arbete med att handlägga ansökningar från kommuner och andra huvudmän, eller länsstyrelsernas arbete med att prioritera mellan olika möjliga projektförslag som inkommer, är omnämnt i någon författningstext.

⁵⁵ Svar från Länsstyrelsen i Skåne per e-post, 2020-10-16.

⁵⁶ Se förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

3.4.6 Initiativ till utvärderingar har tagits

Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas sätt att arbeta med anslaget har pågått i ett antal år. Naturvårdsverket tog 2018 initiativ till att utvärdera om det finns anledning att ompröva sättet att arbeta och om det finns effektiviseringsvinster att göra. Utvärderingen genomfördes i samarbete med länsstyrelserna. Under 2019 tog Naturvårdsverket fram en genomförandeplan med de utvecklingsområden där Naturvårdsverket har det huvudsakliga ansvaret. Förbättringsåtgärder har vidtagits, såsom att beslut om både utredningar och åtgärder fattas tidigare så att möjligheten ökar för huvudmännen att slutföra dessa under det år som bidragen ges av Naturvårdsverket.⁵⁷ Det kan således konstateras att initiativ till att försöka utveckla verksamheten i myndighetsförordningens mening har tagits.

Även länsstyrelserna har tagit initiativ för att minska risken för varierande handläggning länen emellan. Bland annat finns en EBH-chefsgrupp för erfarenhetsutbyte och samordning respektive inriktningsbeslut och fördelning av medel, en nationell grupp för bidragssamordning, en nationell juristgrupp och nationella samordnare för såväl tillsynsfrågor som bidragsfrågor. Länsstyrelsernas samverkan finns dokumenterad på en gemensam samverkansyta för intern informationsdelning som Naturvårdsverket har tillgång till.⁵⁸

3.5 Riksrevisionens samlade bedömning

Frågan huruvida det delade ansvaret kan motiveras

I samtliga fyra fall av delat ansvar mellan statlig myndighet och länsstyrelse har vi funnit att fördelarna med det delade ansvaret överväger nackdelarna. Framför allt är det tydligt att länsstyrelserna har en bättre lokalkännedom än de centrala myndigheterna. Det är också lättare för länsstyrelserna att följa upp de olika ärendena som handläggningen genererar.

Frågan om ändamålsenliga handläggningsprocesser

Även om handläggningsprocesserna i flera avseenden fungerar tillfredställande, finns en förbättringspotential på några områden.

Systemet för att slussa anslagsmedel från den anslagsdisponerande myndigheten till slutlig mottagare är alltför omständlig vad gäller solcellsstödet och stödet för sanering av förorenad mark. Det enklaste sättet att lösa detta problem är att organisera verksamheterna så att den myndighet som disponerar anslaget också betalar ut till slutlig mottagare. Om solcellsstödet kommer att upphöra 2021 finns däremot inget skäl att göra några ändringar.

⁵⁷ Årsredovisning för Naturvårdsverket 2019, s. 116, samt intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2020-06-03.

⁵⁸ Svar per e-post från Länsstyrelsen i Skåne, 2020-10-16.

Ett problem vad gäller stödet för sanering av förorenad mark är också att utbetalningar som försenas, till följd av att ett projekt blir försenat, betraktas som oförbrukade medel på samma sätt som om medlen inte förbrukas alls. Enligt vår uppfattning bör sådana medel inte ses som oförbrukade i vanlig mening, då det handlar om medel som redan är uppbundna i beslut.

I flera av dessa stöd finns brister i de IT-baserade digitaliserade systemstöden för ärendehandläggningen. Det största problemet är att alltför många moment i handläggningen görs manuellt, vilket både är tidsödande och kan leda till att länsstyrelsernas handläggning inte blir tillräckligt enhetlig. Detta tycks vara ett särskilt stort problem i de EU-styrda jordbruksstöden, och när det gäller stödet till sanering av förorenad mark finns inget IT-baserat handläggarstöd överhuvudtaget. Behovet av att utveckla de digitala stöden inom statsförvaltningen har också framhållits av Statskontoret.⁵⁹

Med anledning av den sistnämnda punkten har vi kontaktat Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), som bildades 2018. De uppger i intervju att det, såvitt de känner till, inte finns något statligt myndighetsövergripande initiativ som generellt syftar till att stärka digitaliseringen av handläggning inom statsförvaltningen.⁶⁰ Däremot finns initiativ tagna kring IT-säkerheten i ärendehanteringssystem. Ett exempel på ett sådant initiativ är det uppdrag som regeringen gav Försäkringskassan 2017 om samordning och säker IT-drift för vissa myndigheter.⁶¹ Regeringskansliet pekar också på uppdraget till Jordbruksverket och DIGG att utveckla digitaliseringen av verksamhetsstöd för den gemensamma jordbrukspolitiken. Samtidigt uppger Regeringskansliet att det inte finns någon samlad bild över alla liknande initiativ.

Frågan om rollfördelning och utvecklingsansvar

Rollfördelningen är enligt vår uppfattning tydliggjord i tre av de fyra stöden. Däremot finns skäl för att tydliggöra den roll som länsstyrelserna i praktiken har vad gäller stödet för sanering av förorenad mark.

Vid delat ansvar finns också en risk för att ansvaret för att utveckla verksamheten i enlighet med myndighetsförordningen inte tas i tillräcklig grad. Vi har dock i stort funnit att myndigheterna i dessa fyra fall tar detta ansvar. Genomgående finns det utvecklade rutiner för samordning och det sker på olika sätt initiativ för att utveckla och förnya verksamheten.

⁵⁹ Statskontoret. *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*, Dnr 2019/6-5.

⁶⁰ Intervju med DIGG, 2020-09-02.

⁶¹ Regeringsuppdrag augusti 2017, dnr: Fi2017/03257/DF.

4 Delat ansvar mellan statliga myndigheter

I detta kapitel redovisar vi resultatet av den del av granskningen som rör delat ansvar mellan två statliga myndigheter. Det handlar om de tre anslagsposterna aktivitetsstöd, etableringsersättning och nystartsjobb. Vår granskning visar att verksamheten med att handlägga och betala ut stöden i stort fungerar bra. Samtidigt gör vi bedömningen att alternativet, att Försäkringskassan och inte Arbetsförmedlingen disponerar anslagsposten för aktivitetsstöd och etableringsersättning, bör prövas. Anledningen är att Försäkringskassan både tar emot anmälningar, handlägger och beslutar i ärendena samt betalar ut stödet.

4.1 Aktivitetsstöd och etableringsersättning

Aktivitetsstöd är ett stöd till personer som deltar i en arbetsmarknadspolitisk insats. Stödet utgör en del av arbetsmarknadspolitiken i Sverige och har funnits i Sverige under lång tid. Anslagsposten uppgår till 13,5 miljarder kronor. Stödet regleras av en förordning.⁶² Det delade ansvaret består i att Arbetsförmedlingen disponerar anslaget och beslutar om att person ska delta i en arbetsmarknadspolitisk insats,⁶³ medan Försäkringskassan beslutar om att bevilja aktivitetsstöd och även svarar för utbetalningen.

Syftet med etableringsersättning är att ge ekonomiskt stöd till nyanlända i Sverige som fått uppehållstillstånd. Etableringsersättning får lämnas till den som deltar i det arbetsmarknadspolitiska programmet *etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare*. Stödet har likheter med aktivitetsstödet och stödet regleras också i samma förordning som aktivitetsstöd.⁶⁴ Anslagsposten uppgår till 2,5 miljarder kronor 2020.⁶⁵ Det delade ansvaret består i att Arbetsförmedlingen disponerar anslaget och beslutar om en insats, medan Försäkringskassan beslutar om etableringsersättning och även svarar för utbetalningarna.

4.1.1 Handläggningen förutsätter underlag från flera håll

Av stödförordningen framgår att aktivitetsstöd och etableringsersättning förutsätter att den enskilde lämnar in en skriftlig ansökan till Försäkringskassan som bedömer om det finns rätt till ersättning och beräknar ersättningens storlek. Försäkringskassan fattar beslut, betalar ut och skickar vid behov återkrav. Ersättningen ges per dag, fem dagar i veckan. Ansökan görs för en månad i taget och ersättningen betalas ut i efterhand. Enligt Försäkringskassan är beslut inte särskilt svårt att fatta, givet att all information finns tillgänglig. Informationen inkommer dock till Försäkringskassan från flera olika håll.

⁶² Se förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

⁶³ Regleringsbrev till Arbetsförmedlingen 2020, anslagspost 1:2.1 inom utgiftsområde 14.

⁶⁴ Se förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

⁶⁵ Regleringsbrev till Arbetsförmedlingen 2020, anslagspost 1:14.1 inom utgiftsområde 14.

Anmälan från den sökande måste vara komplett. Om så inte är fallet kräver Försäkringskassan kompletteringar, vilket försenar handläggningen i det enskilda fallet. Även den information som Arbetsförmedlingen ger till Försäkringskassan behöver vara komplett och korrekt. Det handlar då om olika typer av uppgifter som rör den enskildes deltagande i det arbetsmarknadspolitiska programmet. Så länge som den enskildes deltagande löper på helt enligt plan har Försäkringskassan normalt tillgång till all nödvändig information.

Däremot om den enskilde blir sjuk, får ledighet från programmet eller uteblir från deltagande uppstår en situation som påverkar bedömningen av rätten till aktivitetsstöd. Detta fattar Arbetsförmedlingen beslut om. Samma sak gäller om Arbetsförmedlingen i det enskilda fallet fattar ett så kallat sanktionsbeslut. Enligt Arbetsförmedlingen aviseras information om sanktionsbeslut automatiskt till Försäkringskassan samma dag. Det krävs sålunda löpande information i det enskilda fallet.

Det krävs även information från a-kassan. Aktivitetsstödet ges i stället för a-kassa och stödets storlek beräknas på basis av det dagbelopp som den enskilde skulle ha fått från a-kassan som arbetslöshetsersättning om denne vore medlem och uppfyllde villkoren. Uppfyller deltagaren inte villkoren för ersättning från a-kassa får personen aktivitetsstöd med en lägre ersättning. Individen kan också ha blivit utförsäkrad under tiden som aktivitetsstöd utbetalas, och då sänks nivån på aktivitetsstödet. Dessa uppgifter behöver Försäkringskassan få in från a-kassan.

När det gäller etableringsersättning finns däremot inte detta beroende av a-kassan, beroende på att ersättningen i förordningen är fastställd till 308 kronor⁶⁶. Till den som deltar i kartläggning och medverkar till upprättandet av en individuell handlingsplan lämnas dock etableringsersättning med 231 kronor per dag. Att dessa belopp är fastställda gör handläggningen något enklare för Försäkringskassan, jämfört med vad som är fallet med aktivitetsstöd.

Enligt Försäkringskassan är det främst sanktioner och vid beslut om rätt dagbelopp som det finns vissa svårigheter med att få tillgång till aktuella uppgifter.⁶⁷ När förhållandena ändras är det enligt Försäkringskassan ganska vanligt att informationen inkommer sent. När det gäller sanktioner kräver dessa ofta en längre utredning hos Arbetsförmedlingen och kan bygga på uppgifter som kommit in för sent från tredje part. Det leder ibland till att Försäkringskassans beslut behöver ändras i efterhand.⁶⁸

⁶⁶ 2 kap. 13 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

⁶⁷ Intervju Försäkringskassan, 2020-06-30.

⁶⁸ Sådana beslut ändras med stöd av 113 kap. socialförsäkringsbalken (SFB).

4.1.2 Det delade ansvaret saknar tillräckligt goda skäl

Vid en jämförelse med andra anslagsposter som ingår i denna granskning framstår det som annorlunda att det är Arbetsförmedlingen som disponerar anslaget. Som exempelvis framgår av kapitel 3 är det normala, vid delat ansvar, att en myndighet disponerar anslaget och betalar ut, medan en annan myndighet fattar besluten. I detta fall är det Försäkringskassan som tar emot ansökningar, handlägger ärendena, fattar beslut om aktivitetsstöd och etableringsersättning samt även betalar ut. En ordning där Försäkringskassan disponerade anslagsposten skulle reducera antalet transfereringar av anslagsmedel mellan myndigheterna, vilket talar för alternativet att låta Försäkringskassan disponera anslaget.

Försäkringskassan har under granskningens gång sagt sig vara positiva till möjligheten att överta dispositionsrätten.⁶⁹ Arbetsförmedlingen säger däremot i en intervju att den nuvarande ordningen kan motiveras genom att anslagsposten för aktivitetsstöd är en del av en aktiv arbetsmarknadspolitik där Arbetsförmedlingen har ett ansvar för styrning och uppföljning av deltagarvolym och kostnaderna för dem. Rätten till ersättning är även kopplad till hur individen sköter sitt arbetssökande och om det finns skäl att fatta beslut om sanktioner. Arbetsförmedlingen pekar också på att anslagsposten av flexibilitetsskäl hänger nära samman med anslaget 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser i myndighetens styrning och uppföljning. Arbetsförmedlingen får därför, enligt villkor i regleringsbrevet, föra medel mellan dessa anslag.⁷⁰

Samtidigt är det vanligt inom statsförvaltningen att flera olika myndigheter disponerar anslag inom ett och samma politikområde. En flexibilitet mellan olika anslagsposter som finansierar arbetsmarknadspolitiska program kan vara nödvändig, men behöver inte innebära flexibilitet mellan finansiering av arbetsmarknadspolitiska program och stöd till försörjning. Vi finner därför inte att motiven för det delade ansvaret är tillräckligt välgrundade.

4.1.3 Informationsöverföringen fungerar i stort

För att Försäkringskassan ska kunna fatta beslut om aktivitetsstöd eller etableringsersättning krävs en informationsöverföring från Arbetsförmedlingen till Försäkringskassan. Under årens lopp har myndigheterna utvecklat olika IT-system för att underlätta informationsöverföringen och därmed handläggningen hos Försäkringskassan. Båda myndigheterna uppger i intervjuer att informationsöverföringen i stort fungerar bra.⁷¹

⁶⁹ Svar per e-post från Försäkringskassan, 2020-10-16.

⁷⁰ Intervju med Arbetsförmedlingen, 2020-06-23.

⁷¹ Intervjuer med Arbetsförmedlingen 2020-06-23 och Försäkringskassan 2020-06-30.

Information förs i huvudsak över via fil i samband med att Arbetsförmedlingen anvisar till ett program. I vissa fall förs information över automatiskt via så kallade fråge- och svarsfunktioner. Uppgifter om sanktioner görs tillgängliga för Försäkringskassan genom en frågetjänst som visar alla aktuella beslut för handläggaren vid varje givet tillfälle. En sådan tjänst används också för att bekräfta den enskildes uppgift om att hen har sjukanmält sig till Arbetsförmedlingen. Om det uppstår en fråga i Försäkringskassans system genereras alltså automatiskt ett svar från Arbetsförmedlingen.

Samtidigt finns också en informationsöverföring som sker manuellt. Uppgifter om frånvaro från aktivitet skickas exempelvis manuellt via en blankett som skannas och tolkas manuellt av handläggare. Detsamma gäller daganteckningar som gjorts av anställda på Arbetsförmedlingen. Det finns också tillfällen då uppgifter förs över via telefon. Mot denna bakgrund pågår ett pilotprojekt avseende säker digital kommunikation. Enligt Arbetsförmedlingen kommer ett sådant utvecklat system att på sikt ersätta huvuddelen av den kommunikation som tidigare skett via telefon eller på annat manuellt sätt.

Försäkringskassan framhåller att driftstörningar kan förekomma även om överföringssystemen och kommunikation genom IT-systemen fungerar tekniskt bra. Ibland upplever också Försäkringskassan att det är för kort varsel från Arbetsförmedlingen inför planerade driftstopp och att kommunikationen brister vid driftstörningar.

4.1.4 Anslagsmedlen slussas vidare i flera led

Eftersom Arbetsförmedlingen disponerar anslaget och Försäkringskassan beslutar och betalar ut medlen, är det nödvändigt att Arbetsförmedlingen skickar anslagsmedel vidare till Försäkringskassan i förväg. Arbetsförmedlingen betalar ett förskott varje månad till Försäkringskassan, baserat på prognos, och sedan justeras detta retroaktivt utifrån faktiskt utfall månaden efter.

4.1.5 Ansvar för verksamhetsutveckling har tagits

Av myndighetsförordningen framgår att ledningen ansvarar för att myndigheten fortlöpande utvecklar verksamheten och samarbetar med myndigheter och andra för att ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet.

Båda myndigheterna uppger i intervjuer att det har samarbetats mycket för att verksamheten ska kunna skötas effektivt och utvecklas på ett rimligt sätt. Man anser också att det finns ett väl utvecklat samarbete på olika nivåer och kring olika frågor. De anser också att rollfördelningen vad gäller ansvarsområden är tydlig med utgångspunkt från den gällande stödförordningen 2017:819.

Arbetsförmedlingen framhåller att ansvarsfördelningen också tydliggörs i respektive myndighets instruktion,⁷² i vilket det framgår att Arbetsförmedlingen ska ”säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott samt i detta arbete samverka med berörda parter”. Det sägs också att det är Försäkringskassan som utbetalande myndighet som ansvarar för att verifikationer av utbetalningar är korrekta och överensstämmer med de beslut som Arbetsförmedlingen fattat.

Försäkringskassan pekar samtidigt på att det finns vissa svårigheter i att respektive myndighet är organiserad på olika sätt. Försäkringskassan upplever att det är lite svårare att nå fram till rätt berörda hos Arbetsförmedlingen eftersom ansvaret för program, sanktioner, ersättning och kontroll är fördelat mellan olika avdelningar.

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har en gemensam verksamhetsöverenskommelse som i dagsläget innehåller tolv olika bilagor. Verksamhetsöverenskommelsen är beslutad av verksamhetsområdeschef på Försäkringskassan och motsvarande roll på Arbetsförmedlingen. Bilagorna till verksamhetsöverenskommelsen innehåller information om olika IT-lösningar och information om den manuella informationsöverföringen. De två myndigheterna har också regelbundna uppföljningsmöten och samarbeten utifrån specifika gemensamma uppdrag. En gemensam riskanalys har också tagits fram.

4.2 Nystartsjobb

Nystartsjobb är en statlig subvention som ges till arbetsgivare som anställer en långtidsarbetslös, i form av skattekreditering i högst två år. Nystartsjobben riktas även till anställning av sjukskrivna, personer som erhåller sjuk- och aktivitetsersättning och nyanlända invandrare som har stått utanför arbetslivet i minst ett år. Stödet infördes 2007, med syftet att stimulera arbetsgivare att anställa personer som varit utanför arbetsmarknaden under en längre tid. Anslaget uppgår till 5,2 miljarder kronor 2020.⁷³ Stödet regleras i en stödförordning.⁷⁴ Det delade ansvaret består i att Arbetsförmedlingen disponerar anslaget och fattar beslut om subventionen, medan Skatteverket svarar för utbetalningen genom en skattekreditering.

⁷² Se förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁷³ Arbetsförmedlingens regleringsbrev 2020, anslag 1:12, ap. 1, inom UO 14.

⁷⁴ Se förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb.

4.2.1 Handläggningen innehåller många moment

Stödet förutsätter att en arbetsgivare inkommer med en ansökan till Arbetsförmedlingen, som prövar och handlägger ärendet. Ansökan ska innehålla ett antal uppgifter, exempelvis vem ansökan gäller, anställningens längd och lönesättning. Ansökan ska också innehålla uppgifter som visar att personen i fråga uppfyller förutsättningarna för stödet i enlighet med de bestämmelser som är redovisade i stödförordningen.

Arbetsförmedlingen kontaktar därefter arbetsgivaren för att verifiera uppgifterna i ansökan och delge viss information, exempelvis att en arbetsgivarkontroll kommer att genomföras och att anställningsavtal ska inkomma inom 30 dagar efter anställningens start. Syftet med arbetsgivarkontrollen är att säkerställa att de krav som ställs på arbetsgivare som får lönestöd är uppfyllda inför och vid beslut.

Stödet kan ges för flera olika kategorier av individer, exempelvis långtidsarbetslösa, nyanlända invandrare, arbetslösa som tidigare har dömts till fängelse och personer som är inskrivna i den så kallade jobb- och utvecklingsgarantin. Stödförordningen innehåller därför detaljerade regler för olika villkor som ska vara uppfyllda för respektive kategori.

Förutom ansökan är Arbetsförmedlingen i sin handläggning beroende av uppgifter från flera andra myndigheter, exempelvis om uppehållstillstånd (Migrationsverket), sjukpenning (Försäkringskassan), fängelsestraff (Kriminalvården) och försörjningsstöd (kommuner). Arbetsförmedlingen har inte direktåtkomst till dessa uppgifter utan måste begära in eventuella uppgifter från arbetssökande som då ska styrka uppgifterna med intyg m.m., alternativt att Arbetsförmedlingen får inhämta uppgifterna direkt från de berörda myndigheterna.

Det är vanligt att ansökningarna är ofullständiga, och då begärs kompletteringar. Enligt Arbetsförmedlingen får detta konsekvenser för handläggningstider och resurser, men kan även påverka stödets längd och nivå. Ibland sker även avslag i brist på styrkta uppgifter.

Beslut om stöd för nystartsjobb fattas för den tid som anställningen avses pågå, dock som längst ett år. Därefter får en ny anmälan lämnas in, om arbetsgivaren vill att anställningen ska fortsätta berättiga till stöd.

Enligt Arbetsförmedlingen är det inte särskilt svårt att avgöra om nystartsjobb ska ges eller inte, förutsatt att alla uppgifter är styrkta. Det är mer komplicerat att beräkna arbetslöshetstid och bedöma ut längden och stödnivån. Även att avgöra vilken av kvalificeringsgrunderna som beslutet ska fattas på kan innebära vissa problem, då det är vanligt att en arbetssökande uppfyller flera samtidigt. En del bedömningar behöver därför göras.⁷⁵

⁷⁵ Intervju med Arbetsförmedlingen, 2020-06-23.

När Arbetsförmedlingen fattar ett beslut om att bevilja stöd för nystartsjobb sänds beslutet till Skatteverket. Skatteverket litar på att uppgifterna från Arbetsförmedlingen är riktiga. Däremot behöver Skatteverket, i sina egna system, kontrollera att arbetsgivaren vid beslutstillfället är registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket och är antingen en fysisk eller en juridisk person. Nystartsjobbet blir ett avdrag på den skatt (moms, sociala avgifter etc.) som företag betalar in en gång i månaden.

4.2.2 Det delade ansvaret är motiverat

När det gäller nystartsjobb uppfattar de berörda myndigheterna rollfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och Skatteverket som självklar. Arbetsförmedlingen disponerar anslaget och utför alla moment vad gäller handläggning och beslut. Eftersom stödet ges som en skattekreditering är det naturligt att krediteringen utförs av Skatteverket. Vår uppfattning är därför att det delade ansvaret är motiverat.

4.2.3 Informationsöverföringen fungerar utan problem

Både Arbetsförmedlingen och Skatteverket anser att den nödvändiga informationsöverföringen sker utan problem. Den sker inte online, men Arbetsförmedlingen skickar en gång om dagen en fil med information om de skattekrediteringar som ska göras och med vilka belopp.⁷⁶ Den dagliga filen läses in i Skatteverkets interna systemstöd, som säkerställer att filen verkligen kommer från Arbetsförmedlingen. Samma system används även när Skatteverket får information från andra myndigheter, exempelvis Försäkringskassan.

Skatteverket uppger att de i sin tur inte skickar någon information tillbaka till Arbetsförmedlingen. Däremot levererar Skatteverket en månadsrapport till Ekonomistyrningsverket och Finansdepartementet där det bland annat framgår hur stor den samlade skattekrediteringen för nystartsjobb varit under månaden.

4.2.4 Handläggningskvaliteten har löpande utretts

Ansvaret för att utveckla verksamheten i enlighet med myndighetsförordningen ligger i detta fall främst på Arbetsförmedlingen. Det samarbete som skulle kunna behövas med andra myndigheter, exempelvis Skatteverket, är i detta fall högst begränsat.

Som ett led i denna uppgift genomförde Arbetsförmedlingen 2017 en egeninitierad granskning av sin hantering av centrala inslag i ärendehantering av nystartsjobb. Granskningen visade att det bara var i vart femte fall som hanteringen fick helt godkänt i alla led. År 2018 genomfördes också en granskning, som bland annat avsåg nystartsjobb, som del av den omfattningsstudie som många myndigheter genomförde på uppdrag av KUT-delegationen.⁷⁷ Granskningen 2018 liknade på flera punkter det resultatmått som används sedan 2019.

⁷⁶ Intervjuer med Arbetsförmedlingen 2020-06-23 och Skatteverket 2020-06-16.

⁷⁷ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Sedan 2019 genomförs kvartalsvisa ärendegranskningar som genomförs inom ramen för ett myndighetsgemensamt regelefterlevnadsarbete. Detta arbete samordnas internt av myndighetens rättsavdelning och gäller verksamheter med ärendehandläggning inom myndigheten. En ny fördjupad granskning planeras att handla om nystartsjobb.

Arbetsförmedlingen genomförde 2018 också en internutredning av kvaliteten i hanteringen av återkrav. Arbetsförmedlingen konstaterar att det systemstöd som används behöver utvecklas för att tillgodose alla behov, och ett nytt systemstöd är därför under utveckling.

Vår sammanlagda bedömning är att Arbetsförmedlingen har tagit ansvaret för att utveckla verksamheten.

4.3 Riksrevisionens samlade bedömning

Frågan huruvida det delade ansvaret kan motiveras

För nystartsjobb finns motiv till det delade ansvaret mellan två statliga myndigheter, men vi bedömer att tillräckliga motiv saknas när det gäller aktivitetsstöd och etableringsersättning.

Frågan om ändamålsenliga handläggningsprocesser

För de tre aktuella stöden finner vi att handläggningsprocesserna i stort fungerar tillfredställande. I likhet med två av stöden som granskas i kapitel 3 finns dock vad gäller aktivitetsstöd och etableringsersättning en möjlighet att förenkla flödet av anslagsmedel fram till utbetalningar, men det hänger samman med möjligheten att flytta dispositionsrätten till Försäkringskassan. Det kan även konstateras att en viss andel av handläggningen fortfarande sker manuellt när det gäller dessa två stöd.

Frågan om rollfördelning och utvecklingsansvar

Rollfördelningen och utvecklingsansvaret är enligt vår bedömning tydliggjord i de tre stöden.

5 Delat ansvar mellan Regeringskansliet och statliga myndigheter

I detta kapitel redovisar vi resultatet av granskningen som rör det delade ansvaret mellan Regeringskansliet och statliga myndigheter. Det handlar om medel som Kammarkollegiet och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) disponerar och betalar ut, men där Regeringskansliet fattar besluten om utbetalningar. Vår granskning visar att Kammarkollegiet och Sida har utvecklat ett godtagbart systemstöd för att kunna fullgöra sin uppgift och att de inblandade myndigheterna klarat ut ansvarsfrågorna. Samtidigt gör vi bedömningen att det vore enklare om Regeringskansliet själva hanterade utbetalningarna, alternativt att enbart en statlig myndighet utför utbetalningarna.

5.1 Regeringskansliets beslut om utbetalningar

Regeringskansliet, inklusive alla departement, är sedan 1997 en myndighet. Den är en förvaltningsmyndighet under regeringen, men har en särställning i sin roll som beredningsorgan till regeringen. Det delade ansvaret består i att Regeringskansliet fattar många olika beslut om utbetalningar, och att sedan Kammarkollegiet eller Sida får i uppdrag att svara för utbetalningarna.

5.1.1 Regeringskansliet fattar många beslut om utbetalningar

Under 2019 fattade Regeringskansliet vid 371 tillfällen beslut om att medel ska utbetalas till aktörer utanför staten. Genomgående har dessa utbetalningar en internationell koppling. Den vanligaste mottagaren är en internationell organisation, men det är också vanligt att medlen ska användas för ett svenskt deltagande vid exempelvis internationella sammankomster. Utrikesdepartementet fattar den stora majoriteten av besluten, 319 av totalt 371 (cirka 86 procent). Miljödepartementet fattar näst flest beslut (cirka 10 procent), medan övriga departement enbart fattar enstaka beslut av denna karaktär.⁷⁸

5.1.2 Regeringskansliet vill inte ansvara för utbetalningarna

Under 2010 och 2011 fördes hanteringen av utbetalningar av bidrag från Regeringskansliet till Kammarkollegiet respektive Sida.⁷⁹ Syftet var att renodla Regeringskansliets verksamhet. Det framgår inte av syftesbeskrivningen om det också ansågs finnas någon form av effektivitetsvinst att göra. För bidrag inom utgiftsområde 7 bedömdes att Sida var den lämpligaste myndigheten, bland annat beroende på uppföljning på olika områden och prognoshantering, samt krav

⁷⁸ Uppgift erhållen från Regeringskansliet.

⁷⁹ Budgetpropositionen för 2008/09:1, utg.omr. 1, s. 36. f.

gällande DAC-redovisning⁸⁰. För övriga utgiftsområden skulle Kammarkollegiet ansvara för utbetalningarna.

Regeringskansliet har tagit fram en promemoria som stöd för handläggningen av dessa bidrag.⁸¹ Promemorian kan i tillämpliga delar användas för bidrag som betalas ut på regeringens eller Regeringskansliets initiativ.

5.1.3 Kammarkollegiet och Sida svarar för alla utbetalningar

Sida svarade för drygt hälften av utbetalningarna (196 av 376, eller cirka 52 procent av alla utbetalningar) under 2019, vilket framgår av tabell 1 nedan.

Tabell 1 Beslut av Regeringskansliet 2019, där Kammarkollegiet eller Sida svarar för utbetalning

Beslutande departement	Utbetalande myndighet	Antal beslut
Utrikesdepartementet	Sida	196
Utrikesdepartementet	Kammarkollegiet	123
Miljödepartementet	Kammarkollegiet	36
Justitiedepartementet	Kammarkollegiet	6
Finansdepartementet	Kammarkollegiet	5
Infrastrukturdepartementet	Kammarkollegiet	3
Arbetsmarknadsdepartementet	Kammarkollegiet	2
Totalt		371
– varav Kammarkollegiet		175

Källa: Statsrådsberedningen, bearbetning av Riksrevisionen

5.1.4 Besluten rör genomgående små belopp

Regeringskansliet fattar många beslut av denna typ under ett år. Den totala beloppsstorleken uppgick 2019 till 767 miljoner kronor, och den genomsnittliga summan som utbetalades uppgick till cirka 2 miljoner kronor. Bara ett fåtal beslut gällde belopp överstigande 10 miljoner kronor och ett enda översteg 20 miljoner kronor. Det sistnämnda fallet rörde ett beslut som Utrikesdepartementet fattade om att betala ut 49,5 miljoner kronor som ett bidrag till organisationen SITE.⁸²

⁸⁰ DAC (Development Assistance Committee) är OECD:s kommitté för bistånd, skapad 1961.

Det är ett internationellt forum för de största biståndsgivarländerna med syfte att utveckla biståndet och säkerställa dess kvalitet. DAC genomför regelbundet granskningar av givarnas bistånd och sammanställer statistik över biståndsfloren.

⁸¹ Regeringskansliet *Hantering av bidrag*, daterad 2019-11-12, reviderad 2020-01-31.

⁸² Information inhämtad från RK:s ärendesystem.

5.2 Utbetalningar från Kammarkollegiet

Kammarkollegiet är en statlig förvaltningsmyndighet med ett stort antal olika uppgifter. Kollegiet tillhandahåller exempelvis service inom det statliga området, främst avseende ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering och administration. Myndigheten har också uppgifter avseende miljö rätt, stiftelserätt, Sveriges indelning, resegarantier, registrering av trossamfund, fastställande av avgiftssatser inom begravningsområdet, auktorisation av tolkar och översättare och förvaltning av Allmänna arvsfonden.⁸³

5.2.1 Ett fungerande handläggarstöd för utbetalningar har utvecklats

När beslutet togs 2010 att Regeringskansliet inte längre ska svara för utbetalningar påbörjade Kammarkollegiet arbetet med att utveckla ett systemstöd för att underlätta hanteringen och säkerställa att utbetalningarna sker till rätt mottagare. Systemstödet benämns Iipax. För att hålla reda på alla beslut med utbetalningar mot rekvisition läggs beslutet in i Iipax, med bevakning på att rekvisition inkommer senast ett visst datum enligt beslut. Inkommen rekvisition registreras i Iipax, konteras, attesteras och utbetalas slutligen i ekonomisystemet Agresso. Iipax har ett betydligt bredare användningsområde inom Kammarkollegiet, genom att det också fungerar som myndighetens diarium. Systemet fanns på plats och användes före 2010.

Beslut från Regeringskansliet om utbetalningar är normalt utformade så att organisationen som ska ta emot medlen också måste rekvirera dessa. När rekvisitionen inkommer kontrollerar Kammarkollegiet den alltid mot beslutet samt stämmer av att det är rätt bankgiro/postgironummer. Alla besluten är krypterade. Departement som beslutar om utbetalningar har utsett kontaktpersoner som har tillgång till ett lösenord som krypterar besluten i Adobe. På Kammarkollegiet finns tre personer som kan dekryptera besluten.

Utvecklingen av systemstödet har skett i dialog med Regeringskansliet, men Regeringskansliet har aldrig i några direktiv gett Kammarkollegiet i uppdrag att utveckla ett systemstöd. När systemet nu finns har däremot Regeringskansliet bett om möjlighet till "tittbehörighet" via webben till sina utbetalningar. Kammarkollegiet har inte haft något samarbete med någon annan statlig myndighet under utvecklandet av Iipax.

⁸³ Se förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

5.2.2 Ansvarsfördelningen är tydlig

I intervjuer har företrädare för Kammarkollegiet framhållit att ansvarsfördelningen mellan Regeringskansliet och Kammarkollegiet i huvudsak är tydlig.

Kammarkollegiet bär hela ansvaret för att utbetalning sker till den organisation som Regeringskansliet har angett i beslutet, och kontrollerar också att rekvisitioner uppfyller alla formaliakrav. Regeringskansliet bär hela ansvaret för att de beslut som skickas till Kammarkollegiet är korrekta. Kammarkollegiet har också i dialog med Regeringskansliet utvecklat tydliga rutinbeskrivningar som visar vem som har ansvar för vad i processen.

Även om ansvarsfördelningen i princip är tydlig finns enligt Kammarkollegiet en risk för att nya departementshandläggare tror att Kammarkollegiet kontrollerar mer än vad de har ansvar för, exempelvis att Kammarkollegiet även tar ställning i sak till utbetalningarna. Personal från Kammarkollegiet har årliga möten med alla kontaktpersoner på departementen, och då och då har även justeringar i rutinerna inträffat för att ytterligare tydliggöra rollfördelningen. Enligt Kammarkollegiet är det numera sällan som några problem uppkommer.

5.3 Utbetalningar från Sida

Sida är en statlig myndighet under Utrikesdepartementet, vars huvudsakliga uppdrag är att hantera bidrag eller annan finansiering till stöd för insatser som bidrar till att uppfylla målen för det internationella utvecklingssamarbetet.⁸⁴

Regeringen beslutade, som tidigare nämnts, att Sida från 2011 ansvarar för utbetalningar av biståndsmedel där Regeringskansliet fattat beslut om utbetalningar. Som också nämnts fick Sida 2019 svara för 196 utbetalningar som var beslutade av Regeringskansliet. Nästan alla dessa utbetalningar har skett från en anslagspost benämnd Strategiskt inriktade bidrag, med en total budgetram om 949 miljoner kronor.⁸⁵

5.3.1 Även Sida har utvecklat ett handläggarsstöd för utbetalningar

Sida har i likhet med Kammarkollegiet utvecklat ett eget handläggarsystem för utbetalningar, benämnt PLANit, vilket är ett generellt handläggarsystem som används för samtliga Sidas insatser, oavsett om det är Sida, Regeringskansliet eller regeringen som fattar beslut om en insats.

Enligt intervjuer med företrädare för Sida har bra rutiner efterhand utarbetats för dessa utbetalningar, men det har varit ett omfattande arbete med att få fram dessa rutiner. I systemet finns villkor i avtalen, belopp, information om när utbetalningar ska ske osv. Däremot finns inte några uppgifter om skäl till beslut, utan det är ekonomiska data som finns med och även vissa prognosuppgifter samt statistik och avtalsvillkor som är kopplade till insatsen.

⁸⁴ Sidas årsredovisning 2019.

⁸⁵ UO 7, anslagspost 1:1.33 Strategiskt inriktade bidrag.

Sida har också fått uppdraget från regeringen att ge Regeringskansliet tillgång till PLANit. I praktiken handlar det inte om hela Regeringskansliet utan enbart om Utrikesdepartementet (UD), eftersom det bara är UD som hanterar de biståndsfrågor som berör Sida. Även detta har krävt ett utvecklingsarbete. Tidigare fick Sida manuella beslut och underlag från UD, men numera har UD tillgång till Sidas system och matar själva in uppgifterna i PLANit.

Det har enligt Sida krävts ganska mycket arbete för att utveckla rutiner för vem som ska göra vad. Enligt Sida har UD ibland andra önskemål om hur systemet ska vara uppbyggt och vem som ska göra förändringar osv. UD har inte samma process för insatshantering som Sida så det har ställts på sin spets nu när de delar system för frågor om vilka uppgifter som ska registreras, och när. Sida och Regeringskansliet har system och rutiner för löpande avstämning samt i samband med bokslut.

Inom ramen för granskningen har vi ställt frågan om Sida i något avseende har samarbetat med Kammarkollegiet vid utvecklandet av handläggarsstödet. Detta kan framstå som naturligt, med tanke på att de har en likartad uppgift att sköta visavi Regeringskansliet och att handläggarsstödet därför med nödvändighet behöver vara likartat. För båda myndigheterna är det dessutom Utrikesdepartementet som svarar för den stora majoriteten av besluten. Sida uppger att de har haft kontakter med Kammarkollegiet för att diskutera rutiner för hantering av insatser och återbetalningar, för att försöka harmonisera hanteringen och hitta gemensamma lösningar.⁸⁶

5.3.2 Viss oklarhet råder kring beställningsbemyndiganden

Ett problem som ibland uppstår enligt Sida är att det kan råda oklarhet kring beställningsbemyndiganden, alltså rätten att besluta om ekonomiska åtaganden som innebär att anslaget belastas kommande år. Sida framhåller att de inte deltar i beslutsprocessen för insatserna och därför inte kan påverka eller ha kännedom om detaljer som är kopplade till avtal och hur de tolkas. Men det har utvecklats en gemensam rutin som innebär att Sida och Regeringskansliet tillsammans kvalitetssäkrar samtliga utestående åtaganden och hur de redovisas.

Ytterligare ett problem som ibland uppstår är att det råder sekretess för en viss typ av beslut och utbetalningar. Det är enligt Sida alltid svårare att hantera sekretess när denna ska överföras mellan myndigheter, jämfört med om en myndighet svarar för såväl beslut som utbetalning.

⁸⁶ Svar från Sida per e-post, 2020-10-19.

5.3.3 Ansvarsfördelningen är tydlig

I likhet med Kammarkollegiet gör Sida bedömningen att ansvarsfördelningen mellan Regeringskansliet och myndigheten i stort är tydlig. Sida bär ansvaret för att utbetalning sker till den organisation som Regeringskansliet har skrivit i beslutet, och kontrollerar också att rekvisitioner uppfyller alla formaliakrav.

I vissa fall innebär rollen också att kvalitetsgranska ansökningar och återrapportering. I båda fallen innebär Sidas roll enbart att undersöka om formaliakraven är uppfyllda. I likhet med Kammarkollegiet har dock denna rollfördelning inte kommit av sig själv, utan krävt utarbetande av rutiner i dialog med Regeringskansliet.

5.4 Riksrevisionens samlade bedömning

Frågan huruvida det delade ansvaret kan motiveras

Den nuvarande ordningen motiveras med att Regeringskansliets verksamhet skulle renodlas. I grunden vore det dock naturligt att en myndighet som fattar så många beslut om utbetalningar som Regeringskansliet gör också själva svarar för utbetalningarna. Samtidigt uppkommer troligen ingen större effektivitetsvinst av att flytta tillbaka funktionen till Regeringskansliet. Det delade ansvaret kan därför motiveras med detta argument.

Ett alternativt sätt att undvika delat ansvar är att regeringen beslutar att delegera de aktuella besluten till Kammarkollegiet eller Sida, men det alternativet har inte undersökts inom ramen för denna granskning.

Likheterna mellan Kammarkollegiets och Sidas uppgifter som utbetalare är stora, och båda har också parallellt byggt upp ett handläggarstöd för att hantera uppgiften. Båda myndigheterna beskriver också att man arbetat i dialog med Regeringskansliet att utveckla rutiner för att säkerställa en tydlig rollfördelning. Men på en punkt råder en tydlig skillnad. Kammarkollegiet är en myndighet med stor bredd i sina arbetsuppgifter, och ser utbetalningarna som en uppgift av många som man är ålagd att utföra. Kammarkollegiet har alltså inte i något avseende ifrågasatt systemet, utan genomför den uppgift som man blivit tilldelad. Sida däremot har i sina budgetunderlag, dessutom flera år i rad, föreslagit en lösning som innebär att Sida inte längre har ansvar för dessa utbetalningar. Sida menar att uppgiften att betala ut medel antingen bör återgå till Regeringskansliet (i praktiken UD) eller läggas på en annan myndighet.⁸⁷ Förslaget gäller då de beslut som Regeringskansliet och regeringen fattar beslut om. De sistnämnda besluten omfattas inte av denna granskning.

⁸⁷ Senast uttryckt i Sidas budgetunderlag 2021-2023, kap. 6.

Regeringskansliet har som skäl till att Sida bör hantera utbetalningar inom UO 7 framfört att det finns viss uppföljning och prognoshantering som bör utföras av Sida, samt att det finns krav på så kallad DAC-redovisning⁸⁸. Enligt Sida är detta emellertid inte längre något bärande argument, då Regeringskansliet numera har tillgång till PLANit och själva bestämmer vilka statistisk-koder som ska anges och levereras till DAC. Sida påpekar också att Sida inte lämnar några prognoser för de aktuella anslagsposterna, för de är undantagna enligt myndighetens regleringsbrev. Med utgångspunkt från dessa uppgifter framstår det inte som effektivt att två myndigheter delar på denna uppgift.

Vi har enbart bedömt frågan om delat ansvar mellan Regeringskansliet och Sida. Sida har, som ovan nämnts, föreslagit att utbetalningar från både regeringen och Regeringskansliet bör skötas av någon annan än Sida. Denna granskning har dock avgränsats till frågan om delat ansvar mellan statliga myndigheter, och därför har vi inte tagit ställning till frågan om vem som bör svara för utbetalningar till följd av regeringsbeslut.

Frågan om ändamålsenliga handläggningsprocesser

Granskningen visar att de båda myndigheterna har byggt upp rutiner som säkrar en tydlig rollfördelning mellan Regeringskansliet och respektive myndighet. Båda har också utvecklat ett till synes modernt IT-baserat handläggarsstöd för utbetalningsrutinerna.

Frågan om rollfördelning och utvecklingsansvar

I granskningen har det framkommit att den rollfördelning som har utvecklats mellan å ena sidan Regeringskansliet och å andra sidan Kammarkollegiet och Sida är tydlig. Givet den rollfördelning som gällt har även Kammarkollegiet och Sida tagit ansvar för att utveckla denna utbetalande verksamhet på ett godtagbart sätt.

⁸⁸ DAC är OECD:s biståndskommitté. Kommittén fattar bland annat beslut om definitioner av begreppet bistånd och hur bistånd ska redovisas.

6 Slutsatser och rekommendationer

6.1 Övergripande slutsatser

Svaret på vår övergripande fråga är att det finns goda motiv till det delade ansvaret i de allra flesta fall, men att det samtidigt finns ett antal förbättringsmöjligheter som skulle kunna minska olägenheterna med det delade ansvaret. I granskningen har vi även formulerat tre delfrågor.

Vad gäller delfråga 1 har vi funnit att det delade ansvaret går att motivera i de flesta fall vi granskat. Det gäller exempelvis de fallen där länsstyrelserna handlägger och fattar beslut. För två av stöden, aktivitetsstöd och etableringsersättning, gör vi dock bedömningen att det finns skäl att pröva möjligheten att låta Försäkringskassan överta dispositionsrätten.

Vad gäller delfråga 2 visar granskningen att regeringen och de berörda myndigheterna i många fall säkerställt ändamålsenliga verksamhetsprocesser vad gäller handläggning, systemstöd, informationsöverföring och utbetalning av stöd. Granskningen visar samtidigt att det finns möjligheter till organisatoriska och administrativa förenklingar som skulle kunna förbättra processen. Dessa möjliga förbättringar redovisas nedan i avsnitt 6.2.

Vad gäller delfråga 3 kan vi konstatera att de berörda myndigheterna i stort har klarat av att hantera risken för oklar rollfördelning och att ansvarsfördelningen i de flesta fall är tydlig. Vår bedömning är dock att länsstyrelsernas roll i stödet till sanering av förorenad mark behöver förtydligas i den gällande stödförordningen. Vi finner även att de berörda myndigheterna genomgående har tagit ansvaret för att utveckla verksamheterna i stödgivningen. Ansvaret har på olika sätt tydliggjorts, i stödförordningar eller på annat sätt. Vi har också genomgående funnit att det tagits initiativ till att utveckla de aktuella verksamheterna, med olika typer av myndighets- eller regeringsinitierade utvärderingar.

6.2 Möjliga förbättringar

6.2.1 Det delade ansvaret för aktivitetsstöd och etableringsersättning bör omprövas

Försäkringskassan tar emot ansökningar och fattar beslut om aktivitetsstöd och etableringsersättning. Myndigheten betalar även ut stödet till enskilda. Trots detta är det Arbetsförmedlingen som disponerar anslaget, vilket enligt vår bedömning leder till mer oklara ansvarsförhållanden, och dessutom till onödigt mycket transfereringar av anslagsmedel mellan myndigheterna.

Inom ramen för granskningen har vi mött två argument mot att flytta dispositionsrätten till Försäkringskassan. Det ena är att stöden är en del av arbetsmarknadspolitiken och stöden är nära knutna till individens deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Detta får dock ses som ett mindre starkt argument, då det är vanligt inom statsförvaltningen att flera olika myndigheter disponerar anslag inom ett och samma politikområde.

Det andra argumentet är att det behöver finnas möjlighet att flytta medel mellan olika anslag inom just det arbetsmarknadspolitiska området, då det finns osäkerhet kring anslagsförbrukningen. Detta argument har relevans, men det borde enligt vår mening räcka med att en sådan flexibilitet finns mellan de olika anslag som ska finansiera de arbetsmarknadspolitiska programmen. I grunden är arbetsmarknadspolitiska program och de aktuella stöden två olika verksamheter: Det ena är en typ av utbildningsinsatser medan det andra är en typ av försörjningsstöd. En analogi kan här göras med det statliga utbildningsområdet, där tydlig åtskillnad görs mellan anslag för högskoleutbildningar och anslag för studiebidrag.

Mot denna bakgrund bör regeringen fortsättningsvis låta Försäkringskassan svara för dispositionsrätten för de anslagsposter som finansierar aktivitetsstöd och etableringsersättning.

6.2.2 Antalet statliga aktörer kan reduceras

Vad gäller två av de stöd som vi granskat finner vi att antalet statliga aktörer kan reduceras. Det gäller dels Regeringskansliets beslut om utbetalningar, dels solcellsstödet. Regeringskansliets beslut om utbetalningar leder med dagens processer till att antingen Kammarkollegiet eller Sida får svara för själva utbetalningen. Regeringens argument för den nuvarande ordningen är att Regeringskansliets verksamhet skulle renodlas. Granskningen visar att Kammarkollegiet och Sida har byggt upp rutiner och moderna handläggarstöd som säkrar en tydlig rollfördelning mellan Regeringskansliet och respektive myndighet. Därför är vår bedömning att det inte skulle uppstå någon större effektivitetsvinst av att flytta tillbaka funktionen till Regeringskansliet.

Däremot finns det enligt vår bedömning skäl att reducera antalet utbetalande aktörer från två till en. Baserat på det som framkommit i granskningen finns inte längre de ursprungliga skälen till uppdelningen mellan Kammarkollegiet och Sida kvar. Båda myndigheterna har byggt upp parallella system för utbetalningarna, och en övergång till att en myndighet svarar för utbetalningarna bör leda till samordningsvinster. Såvitt vi kan bedöma bör Kammarkollegiet bli denna myndighet.

När det gäller solcellsstödet har det i granskningen framkommit att rollfördelningen mellan Energimyndigheten, Boverket och länsstyrelserna är svår att förklara för de som ansöker om stöd. När Boverket får frågor från allmänheten får dessa slussas vidare till antingen Energimyndigheten eller länsstyrelserna, och det är inte alltid enkelt att avgöra vem som bäst kan svara. Samtidigt är det svårt att förklara att man söker stödet hos länsstyrelserna i Boverkets e-tjänst, och att det är Boverket som betalar ut. I granskningen har det framkommit att Boverket har kunskaper om energifrågor som är kopplade till bostäder, varför Boverket skulle kunna ta rollen att både disponera anslaget och som nu svara för utbetalningar. Därmed kan antalet statliga aktörer reduceras från tre till två. Samtidigt finns en osäkerhet om framtiden för detta stöd, och det finns självklart inget skäl att göra några organisatoriska förändringar om stödet skulle upphöra 2021.

6.2.3 Digitaliserade handläggargstöd behöver utvecklas

Riksrevisionen har tidigare i flera granskningar noterat olika former av brister och utmaningar i statsförvaltningens digitaliseringsarbete. I riksrevisorns årliga rapport 2020 nämns problemen med myndigheters IT-tekniska möjligheter att dela information och problem med föråldrade IT-system. Behovet av att utveckla det digitala stödet i statsförvaltningen har också lyfts fram av Statskontoret i sin rapport från 2019 om förvaltningspolitik i förändring. I denna granskning har vi funnit brister i de digitaliserade systemstöden för ärendehandläggningen.

Det största problemet är att alltför många moment i handläggningen görs manuellt, vilket både är tidsödande och kan leda till att länsstyrelsernas handläggning inte blir tillräckligt enhetlig. Detta tycks vara ett särskilt stort problem i de EU-styrda jordbruksstöden. Vidare kan konstateras att det inte finns något IT-baserat handläggargstöd överhuvudtaget när det gäller stödet till sanering av förorenad mark.

Noterbart i sammanhanget är att regeringen och riksdagen under senare år fattat ganska många beslut om nya stöd, inte minst sådana stöd som ska bidra till klimatrelaterade omställningar. I dessa fall är det långt ifrån säkert att den myndighet som ligger närmast till hands för att ta huvudansvaret för verksamheten med stödet kan erbjuda bra e-tjänster för ansökningar, ett bra digitalt handläggargstöd eller en bra utbetalningstjänst. Det är därför Boverket har fått ansvara för utvecklingen av e-tjänster och ett digitalt handläggargstöd för solcellsstödet, trots att det är Energimyndigheten som getts huvudansvaret för stödet. Det har i sin tur bidragit till den krångliga rollfördelningen för detta stöd.

Samtidigt ser vi inte att dessa brister beror på ointresse eller okunskap hos myndigheterna. Ofta läggs mycket arbete på att utveckla digitaliseringen av olika handläggargprocesser. Snarast tycks problemet vara att myndigheter ofta behöver starta från noll, trots att det rimligen finns en hel del kapacitet som skulle vara möjlig att bygga upp generiskt. För den myndighet som redan råkar ha ett digitaliserat handläggargstöd och möjligheter till utbetalningar i större volymer

är det tillkommande arbete som uppstår mindre om myndigheten får uppgiften att ta ansvaret för ett nytt stöd, jämfört med den myndighet som inte har något digitaliserat handläggarsöd alls.

Detta talar enligt vår bedömning för att det skulle vara värdefullt om staten tog ett myndighetsövergripande initiativ inom detta område. Staten har redan gjort så i vissa fall, särskilt för frågor om IT-säkerheten i ärendehanteringssystem. Enligt vår bedömning skulle det därför vara bra om en myndighet fick i uppdrag att utreda möjligheten att i högre grad än i dag samordna statliga myndigheters möjligheter att bygga upp IT-baserade ärendehandläggningssystem. Ett alternativ kan vara att ge den relativt nybildade Myndigheten för digital förvaltning ett sådant uppdrag, eventuellt i samarbete med någon eller några myndigheter som har kommit relativt långt i dessa frågor.

6.2.4 Flödet av anslagsmedel är i vissa fall omständligt

I fyra av de granskade fallen gäller att den myndighet som disponerar anslaget inte betalar ut stödet direkt till den slutliga mottagaren, utan skickar medel vidare till ytterligare en statlig myndighet som i sin tur betalar ut medlen. I dessa fall uppstår två problem. Det ena är att det uppstår ett krångligt flöde av anslagna medel, där andra statliga myndigheter får rollen som "mellanstationer". Det andra problemet är att det uppstår en ökad svårighet i att bedöma hur stor del av anslagsposten som verkligen har förbrukats. För den myndighet som disponerar anslaget uppstår en anslagsavräkning redan när anslagsmedel skickas till en annan statlig myndighet.

Ett exempel är stödet till sanering av förorenad mark. Här har Naturvårdsverket, som enligt stödförordningen enbart betalar till länsstyrelserna, valt att varje år begära tillbaka ej förbrukade medel hos länsstyrelserna. På så sätt har man försökt få ordning på anslagsredovisningen. Samtidigt leder detta till ett omständligt flöde av medel, som skickas fram och tillbaka mellan statskassan, Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Om stödförordningen ändrades, så att Naturvårdsverket kan betala ut medlen direkt till stödmottagarna, skulle det ge Naturvårdsverket bättre kontroll över anslagsförbrukningen och minska antalet inomstatliga transaktioner.

Ett sätt att lösa dessa problem är att ha som bärande princip i staten att den myndighet som disponerar anslaget också är den myndighet som svarar för utbetalning av stödet till den slutliga mottagaren. Det skulle i det aktuella fallet leda till att Naturvårdsverket betalar ut medlen direkt till huvudmännen för saneringsprojekten. Det skulle i sin tur leda till en viss ökad arbetsbelastning för Naturvårdsverket, och på motsvarande sätt en minskad arbetsbelastning för länsstyrelserna. Vi har inte inom ramen för denna granskning utrett om den totala kostnadseffektiviteten ökar eller minskar av en sådan ordning. Vår bedömning baseras på att det blir färre transaktioner och att Naturvårdsverket, med det ansvar som följer med dispositionsrätten, ändå behöver ha full kontroll på

anslagsförbrukningen. Detta skulle också behöva leda till en förändring i den aktuella stödförordningen.

Det omständliga flödet av anslagsmedel inom stödet för sanering av förorenad mark beror också på synen på förseningar av projekt. Utbetalningar som försenas till följd av att ett saneringsprojekt blir försenat betraktas som oförbrukade medel på anslaget, på samma sätt som om medlen inte förbrukas alls. Sådana oförbrukade medel dras därför in vid årets slut. Enligt vår uppfattning kan inte sådana medel ses som oförbrukade i vanlig mening, då det handlar om medel som redan är uppbundna i beslut. Det handlar om en förskjutning av kostnader i tid. Regeringen bör därför överväga att besluta om att tillåta ett visst anslagssparande på detta anslag.

6.2.5 Länsstyrelsernas roll i stödet till sanering av förorenad mark bör tydliggöras

I denna granskning finner vi att rollfördelningen mellan de statliga aktörerna generellt sett är tydlig. Vår bedömning är dock att länsstyrelsernas roll vad gäller anslaget för sanering av förorenad mark är otillräckligt beskriven i stödförordningen. Här ges intrycket att det är Naturvårdsverket som i allt väsentligt svarar för handläggning och prioriteringar i ärendena. Den bild som vi fått i granskningen är att det snarare är länsstyrelserna som svarar för en stor del av både handläggning och prioriteringar, och att Naturvårdsverket sällan går emot länsstyrelserna i deras respektive rekommendationer till Naturvårdsverket i enskilda ärenden. Det är också till länsstyrelserna som ansökningarna från kommuner skickas, inte till Naturvårdsverket. I nuläget råder det oklarhet i huruvida det verkligen är regeringens intention att länsstyrelserna ska ha en så stor roll som man nu i praktiken har. Enligt vår mening bör regeringen göra en översyn av denna stödförordning, och då tydliggöra länsstyrelsernas roll i arbetet med anslaget för sanering av förorenad mark. Som framgår ovan bör en förändring av förordningen också ske så att Naturvårdsverket betalar ut stödet till sanering av förorenad mark direkt till de slutliga mottagarna.

6.3 Rekommendationer

Vi lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Låt Försäkringskassan svara för dispositionsrätten för de anslagposter som finansierar aktivitetsstöd och etableringsersättning.
- Låt Kammarkollegiet svara för alla utbetalningar när Regeringskansliet fattar beslut om utbetalningar.
- Låt en myndighet svara för både dispositionsrätten till anslaget för solcellsstöd och utbetalningar av stödet, förutsatt att stödet inte upphör att gälla 2021.

- Revidera förordningen för sanering av förorenad mark så att länsstyrelsernas roll i arbetet med stödet förtydligas, samt att Naturvårdsverket får uppgiften att betala ut medel direkt till huvudmännen för saneringsprojekt.
- Överväg att ta ett särskilt beslut om att tillåta anslagssparande inom anslaget för stöd till förorenad mark, när medel som öronmärkt för enskilda projekt i vissa fall blir försenade över ett årsskifte.
- Ge en lämplig myndighet, exempelvis Myndigheten för digital förvaltning, uppdraget att utreda möjligheten att i högre grad än i dag samordna statliga myndigheters arbete med att utveckla digitaliserade ärendehandläggningssystem för statlig stödgivning.

Referenslista

Utredningar

Ekonomistyrningsverket, *EA-boken 2019*, ESV 2019:21.

Ekonomistyrningsverket, *Beställningsbemyndiganden och åtaganden i den löpande verksamheten, handledning* ESV 2013:52.

Ekonomistyrningsverket, *Resultat och styrning i statsförvaltningen*, ESV 2007:23.

Naturvårdsverket *Vägledning och samverkan för hantering av statens förorenade områden*, NV rapport 6888.

Regeringsbeslut, *Strategi för multilateral utvecklingspolitik*, UD2017/21055/FN, 2017-12-21.

Regeringskansliet *Hantering av bidrag*, daterad 2019-11-12, reviderad 2020-01-31

Riksrevisionen, *Bistånd genom internationella organisationer* RiR 2014:24.

Riksrevisionen, *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*, RiR 2019:2.

Riksrevisionen, *Statens förorenade områden*, RiR 2016:25,

Riksrevisionen, *Det samlade stödet till sol*, RiR 2017:29.

Riksrevisionen, *Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande*, RiR 2019:20.

Riksrevisionen, *Landsbygdsprogrammet 2014-2020 – utformning och genomförande*, RiR 2018:26.

Statens energimyndighet *Förenklad administration av solcellsstödet* (ER 2018:19).

Statskontoret, *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*, dnr 2019/6-5.

Riksdagstryck

Propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315).

Propositionen *En reformerad budgetlag* (prop. 2010/11:40, bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177 och 178).