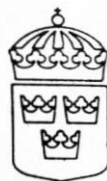


Redogörelse

1987/88:2

Riksdagens revisorers verksamhetsberättelse för
budgetåret 1986/87



Redogörelse
1987/88:2

Riksdagens revisorers skrivelse	3
1 Riksdagens revisorers uppgift och organisation m. m.	5
1.1 Uppgift	5
1.2 Organisation	5
1.3 Arbetsformer	6
1.4 Medelstilldelning	7
2 Granskningsverksamheten	7
2.1 Granskningsplanen	7
2.2 Slutbehandlade granskningsärenden	10
2.2.1 Skrivelser till riksdagen	10
2.2.2 Annan åtgärd	15
2.3 Pågående granskningsärenden	24
2.4 Vilande granskningsärenden	31
2.5 Granskningen av riksdagsförvaltningen	33
2.6 Övriga hos revisorerna väckta granskningsärenden m.m.	34
3 Särskilda föredragningar m. m.	34
3.1 Särskilda föredragningar	35
3.2 Länsresorna	46
3.3 Besvarade remisser	52
 Bilagor	
Granskningsplanen för 1987/88	54
Till riksdagen under verksamhetsåret 1986/87 avlåtna skrivelser ...	57
 Sakregister till granskningsärendena åren 1978 – 1986/87	210

Riksdagens revisorer får härmed avge berättelse över sin verksamhet under budgetåret 1986/87.

Stockholm den 8 oktober 1987

WIGGO KOMSTEDT

JOHN JOHNSON

BÖRJE STENSSON

KJELL NILSSON

WIVI-ANNE RADESJÖ

BERTIL JONASSON

STIG GUSTAFSSON

BIRGITTA RYDLE

ANITA JOHANSSON

TORSTEN KARLSSON

HANS LINDBLAD

OLLE AULIN

/Göran Hagbergh

1.1 Uppgift

Riksdagens revisorer har till uppgift att på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten. Enligt beslut av riksdagen (prop. 1986/87:99, KU 29, rskr. 226) får revisorernas granskning fr.o.m. den 1 juli 1987 också omfatta sådan verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag eller stiftelse. Detta gäller om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten.

Revisorerna får även under vissa förutsättningar granska hur statsmedel som tagits emot som bistånd till en viss verksamhet används.

Den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet är undantagen från revisorernas granskning.

Den av revisorerna bedrivna granskningen gäller framför allt frågor som är av mera väsentlig betydelse för den statsfinansiella och den förvaltningsekonomiska utvecklingen eller som berör grunderna för det administrativa arbetets organisation och funktioner.

1.2 Organisation

Riksdagen utser för varje valperiod tolv revisorer och lika många suppleanter. Endast ledamot av riksdagen kan utses till revisor.

Bland revisorena väljer riksdagen en ordförande och två vice ordförande. Dessa är samtidigt ordförande på var och en av de tre avdelningar som inom sina respektive ansvarsområden har att förbereda och behandla granskningsärenden.

Administrativa frågor samt brev från allmänheten och vissa andra ärenden bereds eller behandlas av ett arbetsutskott. I detta ingår de tre ordförandena samt ytterligare en revisor och chefen för revisorernas kansli.

Revisorernas kansli är uppdelat på två utredningsenheter och en administrativ enhet.

Vid utgången av verksamhetsåret 1986/87 var revisorerna fördelade på avdelningar enligt följande.

Första avdelningen

Avdelningen har berett ärenden som faller inom verksamhetsområdena för konstitutionsutskottet, finansutskottet, skatteutskottet, socialutskottet, socialförsäkringsutskottet och bostadsutskottet.

Ledamöter

John Johnsson (s), ordförande
Birgitta Rydle (m), vice ordförande
Torsten Karlsson (s)
Hans Lindblad (fp)

Suppleanter

Stig Josefson (c)
Margareta Gard (m)
Maja Bäckström (s)
Sören Lekberg (s)

Avdelningen har berett ärenden som faller inom verksamhetsområdena för justitieutskottet, lagutskottet, försvarsutskottet, kulturutskottet, utbildningsutskottet och jordbruksutskottet.

Ledamöter

Wiggo Komstedt (m), ordförande
Anita Johansson (s), vice ordförande
Bertil Jonasson (c)
Stig Gustafsson (s)

Suppleanter

Bengt Silfverstrand (s)
Ulla-Britt Åbark (s)
Ulla Orring (fp)
Anders G Högmark (m)

Tredje avdelningen

Avdelningen har berett ärenden som faller inom verksamhetsområdena för utrikesutskottet, trafikutskottet, näringsutskottet och arbetsmarknadsutskottet.

Ledamöter

Börje Stensson (fp), ordförande
Kjell Nilsson (s), vice ordförande
Wivi-Anne Radesjö (s)
Olle Aulin (m)

Suppleanter

Lars Ahlmark (m)
Rune Jonsson (s)
Olle Grahn (fp)
Sten-Ove Sundström (s)

Arbetsutskottet

Arbetsutskottet har haft följande sammansättning

Wiggo Komstedt, ordförande
John Johnsson, förste vice ordförande
Börje Stensson, andre vice ordförande
Kjell Nilsson
Göran Hagbergh

1.3 Arbetsformer

Revisionsarbetet bedrivs genom fortlöpande samverkan mellan revisorerna och tjänstemännen vid kansliet.

För varje verksamhetsår fastställer revisorerna en granskningsplan i vilken redovisas samtliga beslutade och ännu ej avslutade granskningsärenden.

Förslag till nya granskningsärenden inhämtas bl.a. från riksdagsutskotten vid särskilda överläggningar som revisorerna varje år har med representanter för utskotten. Framställningar om åtgärder med anledning av vad som har uppmärksamrats vid granskningen görs alltid till riksdagen.

Under budgetåret 1986/87 har revisorerna hållit 22 plenisammanträden och 28 avdelningssammanträden. Arbetsutskottet har sammanträtt 24 gånger.

Som ett led i personalsamarbetet med riksdagen och dess utskott har under våren 1987 två utredare vid revisorernas kansli tjänstgjort vid utbildningsutskottet.

1.4 Medelstilldelning

Redog. 1987/88:2

Medel för revisorernas verksamhet anvisas under statsbudgetens XV huvudtitel, Riksdagen och dess myndigheter m.m. Utgifterna under budgetåret 1986/87 samt de för samma och efterföljande budgetår anvisade medlen framgår av följande sammanställning. Beloppen är angivna i tusental kronor.

	1986/87		1987/88
	utgift	anslag	anslag
Förvaltningskostnader	6 459	6 506	6 646
varav lönekostnader	4 691	4 909	5 053
Lokalkostnader	790	808	827
Totalt	7 249	7 314	7 473

Förvaltningskostnaderna 1986/87 fördelade sig på följande sätt

Löner till egen personal och anställda konsulter (därav sociala avgifter 1 322)	4 691
Sjukvård	25
Arvoden till revisorerna	342
Konsultuppdrag	590
Resor	138
Lokalvård	164
ADB-utrustning	114
Expenser	395
Summa	6 459

2 Granskningsverksamheten

2.1 Granskningsplanen

Den granskningsplan som gällt för verksamhetsåret 1986/87 upptar 37 ärenden av vilka 21 fanns med i den föregående planen och återstående 16 är nya.

De på granskningsplanen uppförda ärendena fördelar sig efter riksdagsutskottens beredningsområden på följande sätt.

Ärendet redovisas i berättelsen på s.

Konstitutionsutskottet

1. Riksgäldskontorets ställning i förhållande till riksdagens förvaltningskontor i vad gäller frågor om förvaltning av ekonomisk natur 31

Finansutskottet

2. Dispositionen av statliga myndigheters överskottsmateriel	24
3. Riksbankens planerings- och budgetsysteem	15
4. Byggnadsstyrelsens hyressättning	15
5. Byggnadsstyrelsens byggnadsverksamhet	24
6. Analys av statsbudgetens utfall	16
7. Myndigheternas uppdragsverksamhet kontra myndighetsuppgifterna	31
8. Förordningen (1983:943) om statsbidrag till kommunal barnomsorg	30

Skatteutskottet

9. Kontrollen av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter m.m.	
a) Uppbördsstatistiken	25
b) Mervärdeskatten	17
10. Reklamskatten	17
11. Samarbetet mellan skattemyndigheterna å ena sidan och polis och åklagare å den andra på skatteområdet	26
12. Tullverkets kontroll av utlandstrafiken	30
13. Statliga bolags rätt till förlustavdrag	26

Justitieutskottet

14. Personalplanering inom domstolsväsendet	18
15. Handläggningen av ärenden om tillstånd att inneha skjutvapen	18

Lagutskottet

16. Exekutionsväsendet: Kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalresurserna	10
--	----

Försvarsutskottet

17. Försvarets upphandling av målflygverksamhet och ombyggnad av helikoptrar	19
18. Upphandling av byggtreprenader inom det militära försvaret	27

Socialförsäkringsutskottet

19. Flyktinginvandringen till Sverige m.m.	11
--	----

Socialutskottet

20. Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstituts (Spri) arbetsuppgifter	19
--	----

Utbildningsutskottet

21. Jämförande studie av kostnaderna för några högskoleutbildningar	27
22. Delegationen för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning (DFI)	20

Trafikutskottet

23. Säkerheten till sjöss	21
24. Dimensioneringen av SMHI:s nät av vattenföringsstationer m.m.	12
25. Luftfartsverket och dess avgiftssystem	21
26. Huvudmannaskap och kostnadsansvar för flygplatser ¹	22
27. Statens järnvägars trafikantservice	24

Jordbruksutskottet

28. Visst statligt fiskeristöd ²	28
29. Personalresurserna vid skogsstyrelsen och för skogsvårdsstyrelsernas myndighetsuppgifter	29

Näringsutskottet

30. Verksamheten vid Sveriges geologiska undersökning (SGU) och Sveriges geologiska AB (SGAB) efter den 1 juli 1982	30
31. Utvecklingsfondens i Stockholms län handlande i visst finansieringsärende	32

Arbetsmarknadsutskottet

32. Den regionala projektverksamheten	14
33. AMS-bidrag till flyttningsekostnader	32
34. Utvärdering av glesbygdsstödet	29

Bostadsutskottet

35. Bostadsstyrelsens ADB-resurser	33
36. Lån till experimentbyggande	30
37. Länsbostadsnämndernas verksamhet	30

De på denna plan uppförda ärendena framgår av *bilaga 1*, i vilken ärendena är redovisade utskottsvis.

¹ Ärendet tidigare redovisat under rubriken Avvägningen mellan statliga flygplatser och flygplatser med annat huvudmannaskap

² Ärendet tidigare redovisat under rubriken Län och bidrag som administreras av fiskeristyrelsen

2.2 Slutbehandlade granskningsärenden

Revisorerna har under verksamhetsåret 1986/87 i fyra ärenden tillställt riksdagenskrivelse med förslag till åtgärder. Riksdagen har behandlat tre av dessa under riksmötet 1986/87. De fyra ärendena redovisas närmare under 2.2.1.

Under det gångna riksmötet har riksdagen också fattat beslut med anledning av två från revisorerna tidigare överlämnade skrivelser, den ena angående lokalanvändningen vid myndigheter med eget lokalhållningsansvar, den andra angående rutiner vid ansökan om svenskt medborgarskap.

Resultatet av granskningen av lokalanvändningen (förs. 1985/86:16) redovisades i verksamhetsberättelsen för 1985/86 på s. 12 och i bilaga 4.

I skrivelsen till riksdagen konstaterar revisorerna att vissa myndigheter med eget lokalhållningsansvar upplåter fritidsbostäder till den egna personalen. Revisorerna ifrågasätter om detta står i samklang med riksdagens uttalande år 1981 om en systematisk avveckling av statligt förvaltade uthyrningsbostäder. Revisorerna föreslår att regeringen skall ges i uppdrag att se över principerna för statliga myndigheters lokalstöd för personalvårdsändamål.

Finansutskottet har under hösten 1986 behandlat revisorernas skrivelse (FiU 1986/87:4). Utskottet har därvid sagt sig inte ha något att erinra mot att regeringen ges i uppdrag att på lämpligt sätt överväga de frågor som revisorerna har tagit upp samt hemställt att riksdagen med anledning av revisorernas förslag som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört. Riksdagen har den 26 november 1986 beslutat i enlighet med finansutskottets hemställan (rskr. 1986/87:30).

Beträffande innehållet i revisorernas skrivelse om rutiner vid ansökan om svenskt medborgarskap hänvisas till verksamhetsberättelsen för 1985/86 (s. 15–16 och bilaga 6).

Socialförsäkringsutskottet har under våren 1987 behandlat skrivelsen från revisorerna och har därvid (SfU 1986/87:7) biträtt revisorernas förslag om en översyn av ansöknings- och utredningsrutinerna vid ansökan om svenskt medborgarskap samt om att rikspolisstyrelsen skall rapportera vissa spaningsuppgifter till statens invandrarverk. Riksdagen har som sin mening gett regeringen till känna vad utskottet anfört (rskr. 1986/87:240).

2.2.1 Skrivelser till riksdagen

Kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalresurserna

Revisorernas beslut den 27 november 1986 (förs. 1986/87:7)
Rapport 1985/86:7

Granskningen av kronofogdemyndigheternas (KFM) utnyttjande av personalresurserna ingår i revisorernas granskning av förhållandena på exekutionsväsendets område. Tidigare har KFM:s arbete med allmänna mål och vissa organisationsfrågor på KFM-området redovisats till riksdagen (förs. 1983/84:24, SkU 1984/85:3, rskr. 1984/85:32).

Vid den fortsatta granskningen har KFM:s handläggning av enskilda mål

och hur KFM allmänt utnyttjar sina personalresurser m.m. undersökts. Denna granskning har redovisats i rapport (1985/86:7) Kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalresurserna. På underlag av rapporten och remissyttranden över den lämnade revisorerna den 27 november 1986 en skrivelse till riksdagen (förs. 1986/87:7).

I sistnämnda skrivelse tar revisorerna upp bl.a. frågor om resursförstärkningar på vissa delar av KFM:s verksamhetsområde, en översyn av taxesättningen på KFM-området samt en översyn av budgetredovisningen för KFM. Vidare behandlas frågor om information om KFM:s verksamhet, ekonomisk rehabilitering av gäldenärer, påminnelseförfarande i allmänna mål, användning av branschkoder, samordning av olika förbehållsbelopp och reglerna för löneutmätning.

Revisorerna redovisar i skrivelsen också sin syn på ett av regeringen till riksdagen lämnat förslag angående KFM:s organisation m.m.

Lagutskottet har under våren 1987 (LU 1986/87:21) behandlat skrivelsen. Utskottet noterade härvid beträffande KFM:s organisation och revisorernas förslag om resursförstärkningar till KFM-området att riksdagen tidigare under riksmötet beslutat angående de principiella riktlinjerna för en omorganisation av KFM och att regeringen, i såväl tidigare som då liggande budgetproposition, avsatt medel för särskild fördelning till vissa KFM. I avvaktan på omorganisationen ansåg utskottet att ytterligare resursförstärkningar ej var erforderliga.

I fråga om revisorernas övriga förslag till åtgärder – utom förslaget om en översyn av budgetredovisningen – delade utskottet revisorernas synpunkter och hemställde i sitt betänkande att riksdagen som sin mening skulle ge regeringen till känna vad utskottet i dessa delar anfört i betänkandet.

Riksdagen beslutade i enlighet med vad utskottet förordat (rskr. 1986/87:231).

Revisorernas skrivelse är som *bilaga 2* fogad till denna berättelse.

Flyktinginvandringen till Sverige m.m.

Revisorernas beslut den 9 april 1987 (förs. 1986/87:18)

Rapport 1986/87:1

Flyktinginvandringen till Sverige har ökat kraftigt under senare år som en följd av ökningen i antalet spontant inresta asylsökande. Detta har ökat från ca 3 000 år 1982 till ca 15 000 år 1986. Av de asylsökande kan ca 80 % beräknas få stanna i Sverige.

Antalet flyktingar som överförts till Sverige genom statliga hjälpaktioner har under flera år legat under den fastställda kvoten på 1 250 personer per år. Under år 1986 ökade dock antalet kvotflyktingar till ca 1 400.

Statens utgifter för åtgärder som hänger samman med den förda flyktingpolitiken har sedan budgetåret 1977/78 ökat från ca 265 milj. kr. till ca 1 500 milj. kr. budgetåret 1985/86.

Genom den kraftiga ökningen av antalet asylsökande och flyktingar har flyktingmottagningen ute i kommunerna inte kunnat genomföras i erforderlig omfattning. Ett växande hinder för kommunernas möjligheter att ta emot fler flyktingar är bl.a. svårigheterna att finna lämpliga bostäder.

Det har också förelegat svårigheter att anordna svenskundervisning för invandrare i föreskriven omfattning. Kommunerna bedömer statsbidragen

för verksamheten som otillräckliga och bidragssystemet anses inte vara ändamålsenligt utformat.

De spontant inresta asylsökande har i betydande utsträckning saknat erforderliga passhandlingar. Andelen asylsökande utan pass har sedan år 1982 stigit från drygt 15 % till nära 50 % år 1986. En stor del av dessa saknar även biljetter och andra handlingar som utvisar resvägen till Sverige. Detta försvårar prövningen av asylansökan och innebär att de asylsökandes rätta identitet ofta inte går att fastställa.

Ett annat problem är att ett stort antal asylsökande kommit till Sverige med hjälp av agenter som mot hög betalning arrangerat resan hit.

Granskningen av passkontrollen har gett anledning framhålla vikten av att den passkontrollerande personalen har tillgång till teknisk utrustning m.m. i den utsträckning som erfordras för att föreskriven kontroll skall kunna företas utan alltför omfattande och tidskrävande arrangemang. Det kan annars uppstå risk för att vissa moment i passkontrollen av tids- och arbetstekniska skäl blir eftersatta.

Revisorernas rapport utgör en lägesbeskrivning av vissa aktuella problem som hänger samman med flyktinginvandringen till Sverige. Rapporten har under våren 1987 med skrivelse överlämnats till riksdagen för de åtgärder granskningen kan påkalla.

Revisorernas skrivelse är som *bilaga 3* fogad till denna berättelse.

En granskning av kostnaderna vid flyktingförläggningarna pågår som en andra etapp i detta ärende. Denna del av granskningen beräknas vara klar hösten 1987.

Dimensioneringen av SMHI:s nät av vattenföringsstationer m.m.

Revisorernas beslut den 23 oktober 1986 (förs. 1986/87:6)

Rapport 1985/86:4

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) har enligt sin instruktion att inhämta tillförlitlig kännedom om Sveriges hydrologi med hänsyn till andra myndigheters, näringslivets och försvarets behov. Det åligger SMHI att anordna och övervaka hydrologiska observationer och mätningar samt att granska, bearbeta och bevara insamlat material.

Verksamheten utförs både som myndighetsuppgift med bidrag över statsbudgeten och på uppdrag mot avgift.

Revisorerna har granskat frågor kring dimensioneringen av SMHI:s nät av vattenföringsstationer, vilka ger underlag för mätdata om flödet av vatten i vattendragen. Sålunda har undersökts samhällets, främst andra myndigheters, behov av vattenföringsdata. SMHI:s uppgift att förse samhället med hydrologisk information och frågor om finansiering.

Efter remissbehandling av en granskningsrapport i ärendet konstaterar revisorerna i skrivelse till riksdagen att det finns ett samhälleligt krav på SMHI att i ökad utsträckning ta fram kunskap om vattenföringen i våra vattendrag. Enligt vad revisorerna erfarit är behoven av vattenföringsdata, bl.a. för miljövärdens intressen, inte tillgodosedda med nuvarande stationsnät. Vidare kunde förutses att efterfrågan på vattenföringsuppgifter skulle

öka till följd av förslag i propositionerna om ny plan- och bygglag (prop. 1985/86:1) samt om lag om hushållning med naturresurser m.m. (prop. 1985/86:3).

I skrivelsen anför revisorerna kritik mot att det inte konkret uttryckts vad som innefattas i SMHI:s myndighetsuppgift "översiktlig rikstäckande och regional vatteninformation, utredningar och undersökningar av riksintresse samt basinformation". Inte heller synes samlat ha bedömts vilken täthetsgrad eller omfattning observationer och mätningar bör ha. Revisorerna anser att de oprecisa riktlinjerna ger dålig ledning för tolkningen av myndighetsuppgiften och också gör det svårt att rätt dimensionera SMHI:s materiella och personella resurser. Särskilt mot bakgrunden av ställda krav på ökad vattenföringsinformation är det synnerligen angeläget att det klart definieras vilket kunskapsunderlag som SMHI skall tillhandahålla i egenskap av central myndighet för ärenden om Sveriges hydrologi.

Till följd av att anslagna medel till SMHI endast finansierar en opreciserad miniminivå är andra myndigheter ofta hänvisade till uppdragsverksamheten för att få fram vattenföringsuppgifter som de behöver, framhåller revisorerna. Myndigheterna bedömer SMHI:s avgifter som alltför höga.

Revisorerna påtalar som anmärkningsvärt att frågan om finansieringen av kunskapsunderlag från SMHI inte behandlats i propositionerna om ny plan- och bygglag och om naturresurslag. Det är därför inte löst huruvida uppgiften för SMHI att ta fram underlag för vattenplanering skall anses höra till SMHI:s myndighetsuppgift eller till uppdragsverksamheten. Revisorerna anser att när samhället ställer krav på vattendata från SMHI och avnämarna är statliga organ bör tjänsterna självklart ingå i myndighetsuppgiften.

I skrivelsen framhålls att det vid beräkningen av medlen till SMHI:s myndighetsuppgift inom hydrologin är av stor vikt att budgetbehandlingen görs samordnat mellan berörda departement. Frågor rörande t.ex. miljö- vård, hushållning med naturresurser och fysisk planering hör till jordbruks- och bostadsdepartementens ansvarsområden, medan SMHI lyder under kommunikationsdepartementet.

Revisorerna pekar slutligen på att senare års utbyggnad av nätet av vattenföringsstationer huvudsakligen har finansierats i form av tidigareläggningar av investeringar i sysselsättningsskapande syfte och efter handläggning inom arbetsmarknadsverket.

Då granskningen visat att det rör sig om förhållandevis små projekt med liten sysselsättningseffekt är en sådan administrativ hantering enligt revisorerna onödigt omständlig. SMHI föreslås i stället få investeringsmedel i ordinarie budgetbehandling, varvid även bör beaktas behov av driftsmedel till följd av investeringarna.

Trafikutskottet har behandlat skrivelsen från revisorerna i sitt betänkande 1986/87:8. Utskottet tillstyrker revisorernas förslag och förutsätter att desamma prövas i det fortlöpande budget- och planeringsarbetet i regeringskansliet. Särskilt betonar utskottet vikten av att SMHI:s myndighetsuppgift i vad gäller hydrologisk information tydligt bestäms och avgränsas mot uppdragsverksamheten.

Riksdagen har som sin mening gett regeringen till känna vad utskottet anfört (rskr. 1986/87:90).

Revisorernas skrivelse är som *bilaga 4* fogad till denna berättelse.

Den regionala projektverksamheten

Revisorernas beslut den 11 december 1986 (förs. 1986/87:8)

Rapport 1985/86:6

För regionalt utvecklingsarbete ställs sedan budgetåret 1979/80 statliga budgetmedel direkt till länsstyrelsernas förfogande. Dessa s.k. regionala projektmedel kan användas för utredningar, försöksprojekt, information, utbildning, företagsservice och konsultarbete samt stöd till produktutveckling och marknadsföring m.m. Uppgiften att utvärdera ett projekt ligger oftast på mottagaren av projektmedel. Länsstyrelsen har emellertid alltid det yttersta ansvaret för att en utvärdering genomförs.

Riksdagens revisorer har granskat hur utvärderingar av projektverksamheten genomförs och utnyttjas.

Alla faktaunderlag visar enligt revisorernas granskningsrapport att utvärderingarna av de regionala projektmedlens användning har påtagliga svagheter. Bristerna i utvärderingarna hänger samman med den ofta komplexa organisationen av projektarbetet samt med att projekten omfattar de mest skilda verksamheter, ämnesområden och samhällssektorer. Revisorerna anser dock att det bör finnas goda möjligheter att utveckla utvärderingsverksamheten.

Umeå högskoleregions datorcentral (UMDAC) handhar på uppdrag av industridepartementet ett centralt register över de projekt som helt eller delvis finansieras genom projektmedlen. Registret förs löpande. Uppgifter om projekten inrapporteras av länsstyrelserna via datamedium till UMDAC. Även UMDAC-registret är, påpekas det i rapporten, behäftat med en del svagheter.

Efter remissbehandling av rapporten konstaterar revisorerna i sin skrivelse till riksdagen att utvärderingen av den regionala projektverksamheten har påtagliga svagheter. Den genomförda granskningen har enligt revisorernas mening klart visat att utvärderingsverksamheten behöver stödjas och utvecklas. Revisorerna föreslår därför att en expertgrupp tillsätts med uppgift att utarbeta riktlinjer för utvärdering av den regionala projektverksamheten.

Innan skrivelsen till riksdagen lämnades erhöll revisorerna upplysning om att industridepartementet startat en arbetsgrupp med syfte att förbättra projektregistret. Enligt uppgifter som revisorerna inhämtade från regeringskansliet har arbetsgruppen till syfte att lösa de problem rörande det centrala projektregistret som påpekats vid granskningen. Revisorerna utgår därför i skrivelsen från att i rapporten uppställda krav i denna del kommer att bli tillgodosedda.

Riksdagen har under våren 1987 behandlat revisorernas skrivelse. Arbetsmarknadsutskottet (AU 1986/87:13) ansåg det värdefullt att revisorerna utfört granskningen av den regionala projektverksamheten. Utskottet hade

inhämtat att åtgärder vidtagits som bör innebära att man kommer till rätta med problemen. Här kan nämnas att regeringen uppdragit dels åt länsstyrelserna att fr.o.m. den 1 februari 1987 registrera de projekt som finansieras med medel från nämnda anslag, dels åt statskontoret att utarbeta förslag till modeller för initiering, planering, genomförande och uppföljning av projekten i länen. Med hänvisning till de åtgärder som sålunda vidtagits föreslog utskottet att riksdagen skulle lägga revisorernas förslag till handlingarna. Riksdagen beslutade i enlighet med vad utskottet föreslagit (rskr. 1986/87:268).

Revisorernas skrivelse är som *bilaga 5* fogad till denna berättelse.

2.2.2 Annan åtgärd

Riksbankens planerings- och budgetsystem

Förstudie 1984/85:5. Promemoria 1986/87:2

Granskningsärendet har vilat i avvaktan på statsmakternas ställningstagande till statsskuldspolitiska kommitténs förslag om ny riksbankslag m.m.

I proposition 1986/87:143 om ny riksbankslag och ändrat huvudmannaskap för riksgäldskontoret, som förelades riksdagen i mars 1987, föreslår regeringen bl.a. att en ny riksbankslag skall träda i kraft den 1 januari 1989. Enligt förslaget införs i lagen bestämmelser om riksbankens redovisning och revision.

I lagförslaget anges att riksbanken skall vara bokföringsskyldig och att riksbanksfullmäktige skall fastställa budget för varje kalenderår. Beträffande de krav som bör ställas på bankens bokföring hänvisas i propositionen till att sådana frågor övervägs av riksbanken i samråd med riksdagens revisorer. Vidare framgår att frågor som rör bl.a. riksbankens budget kommer att beredas ytterligare i regeringskansliet.

Propositionen, som i vissa delar rör ändringar i regeringsformen, bereds i konstitutionsutskottet. I de delar förslagen har aktualitet för revisorernas granskningsärende har inga erinringar gjorts motionsledes.

Revisorerna har funnit att det inte längre finns anledning för dem att göra någon fortsatt granskning av riksbankens planerings- och budgetsystem.

Upplyningsvis kan nämnas att en projektgrupp inom riksbanken i juni 1987 blev färdig med ett förslag till bokföringsinstruktion för riksbanken. I gruppens arbete har riksdagens revisorer varit företrädade av en tjänsteman vid kansliet.

Byggnadsstyrelsens hyressättning

Förstudie 1985/86:2

Revisorerna har påbörjat en granskning av byggnadsstyrelsens hyressättning. Sedan regeringen våren 1986 tillsatt en arbetsgrupp inom regeringskansliet med uppgift att bl.a. se över det system och de principer som gäller för hyressättning i lokaler som disponeras av statliga myndigheter beslutade revisorerna att granskningen skulle vila i avvaktan på resultatet av arbetsgruppens arbete.

Arbetsgruppen presenterade under hösten 1986 rapporten Statliga lokalkostnader (Ds Fi 1986:28). På underlag av utredningens arbete lade regeringen sedan i budgetpropositionen för 1987/88 fram vissa förslag, bl.a. avseende den framtida statliga lokalförsörjningen och hyressättningen (se bil. 1, s. 69–70; bil. 2, s. 18–25; bil. 9, s. 51–54; bil. 10, s. 224–226). Enligt förslagen skall hyrorna även fortsättningsvis i princip vara marknadsanpassade men beräknas och debiteras som totalhyror. Vidare skall vissa budgettekniska förändringar genomföras som bl.a. skall medföra att myndigheterna känner ett ökat ansvar för sina lokalkostnader. Lokalbrukarnas möjligheter att frånträda disponerade lokaler skall förbättras och incitament till lokalbesparingar skapas. För högskolesektorn föreslås en stegvis ändring av principerna för budgetering och redovisning av lokalkostnaderna, inledningsvis med särskilda anslagsposter för varje högskoleenhet.

Analys av statsbudgetens utfall

Förstudie 1986/87:5

Bakgrunden till förstudien Analys av statsbudgetens utfall är bl.a. vissa ifrågasättanden av det ändamålsenliga med de reservationer och överskridanden som framgår av redovisningen av statsbudgetens utfall. Budgetåret 1983/84 utgjorde ca 26 miljarder kronor eller 9 % av statsbudgetens utgifter utgående reservationer på reservationsanslagen. Å andra sidan uppkom på förslagsanslagen merutgifter om 4 miljarder kronor (1,3 %).

Genom förstudien har undersökts dels vad större överskridanden av förslagsanslag beror på, dels i vad mån reservationerna på reservationsanslag är bundna. Kartläggningen avser främst budgetåret 1983/84. Även precisionen i budgetberäkningarna har granskats.

Gjorda anslagsanalyser har inte gett belägg för att budgetsystemet missbrukas. De granskade överskridandena har varit tillåtna och den övervägande delen av reservationerna uppbundna i preciserade åtaganden.

I förstudien konstateras vidare följande:

Riksdag och regering har initierat ett omfattande utvecklingsarbete rörande budgetprocessen. Regeringen har under flera år i bl.a. propositioner, budgethandböcker och årliga budgetdirektiv uttalat sig för ökad långsiktighet och kontinuitet i myndigheternas planering för att uppnå en ökad effektivitet i statsförvaltningen. Verksledningskommittén har föreslagit att ett flerårsperspektiv införs i planeringen och budgeteringen av myndigheternas förvaltningsverksamhet. Även utvärderingen av myndigheternas verksamhet skall enligt förslagen förbättras. En försöksverksamhet med treåriga budgetramar har påbörjats för vissa myndigheter. På regeringens uppdrag har riksrevisionsverket utrett möjligheterna att överföra medel mellan budgetår för att skapa en ökad finansiell flexibilitet. Verket har föreslagit att

myndigheterna skall få överföra, d.v.s. med viss begränsning spara eller låna förvaltningskostnadsmedel mellan budgetår och att lånade medel automatiskt skall minska nästkommande års medel. Detta har föreslagits ske genom att en helt ny anslagstyp – ramanslag – införs. En försöksverksamhet har föreslagits. Regeringen överväger för närvarande de nämnda förslagen.

Med hänsyn till vad som redovisats i förstudien har revisorerna beslutat att granskningen inte skall fullföljas.

Kontrollen av mervärdeskatt

Promemoria 1986/87:1

Granskningen har utgjort en del av revisorernas granskning av systemet för upptagande av skatter och avgifter av skilda slag.

Mervärdeskatteområdet har under de senaste åren utretts och granskats på flera nivåer. Bl.a. har den av regeringen den 15 oktober 1971 tillkallade mervärdeskatteutredningen (Fi 1971:5) utfört ett omfattande arbete som redovisats i ett totalt betänkanden. Utredningsarbetet har till övervägande delen omfattat de materiella skattereglerna och tekniska redovisningsfrågor. Det har emellertid i betydande utsträckning syftat till att undanröja vad som kan betecknas som "momsspecifika" redovisnings- och kontrollproblem. I ett särskilt betänkande har man vidare speciellt ägnat mervärdeskatteskattkontrollen och därmed sammanhängande frågor uppmärksamhet.

Vidare har riksskatteverket under projektbeteckningen MOMSORG behandlat organisationsfrågor på mervärdeskatteområdet. Organisationen av mervärdebeskattningen och därmed mervärdeskatteskattkontrollen har också berörts vid den av riksdagen beslutade omorganisationen av den direkta beskattningen på främst regional nivå.

De senare årens utveckling på skatteområdet har lett mot en förenkling av de materiella skattereglerna och en integrerad kontroll olikaskatter emellan. Till detta har inte minst mervärdeskatteutredningen bidragit genom sitt arbete. Förutsättningarna för en effektiv skattekontroll får därför numera i flera hänseenden anses vara betydligt bättre än tidigare. Med anledning härav har revisorerna inte funnit skäl att göra en djupare granskning av kontrollen av mervärdeskatten utan beslutat att avföra ärendet från vidare handläggning.

Reklamskatten

Förstudie 1986/87:1

På förslag av riksdagens skatteutskott inleddes en granskning av skatten på annonser och reklam (reklamskatten). Regeringen beslutade emellertid därefter (dir. 1986:11) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över reklamskatten. Denne har att undersöka behovet av ändringar av reklamskattelagen med hänsyn till att reklam nu i växande omfattning förekommer i nya medier, som t.ex. vissa typer av kabel-TV-sändningar, s.k. intern-TV och databaser, vilkas innehåll offentliggörs genom s.k. videoteknik. Översynen skall vidare omfatta nya metoder för framställning av

reklammeddelanden, t.ex. genom nya kopieringsförfaranden. Även andra delar av skatten kan behandlas av utredaren i syfte att förenkla tillämpningen och administrationen av skatten. Utredningsuppdraget skall vara slutfört före utgången av år 1987.

Då utredningsuppdraget i allt väsentligt omfattar vad revisorerna avsett att granska har revisorerna inte funnit det meningsfullt att nu granska reklam-skatten. Ärendet har därför avförts från vidare handläggning.

Personalplanering inom domstolsväsendet

Förstudie 1986/87:13

En förstudie har utförts med syfte att ge revisorerna underlag för en bedömning av behovet av en granskning av personalplaneringen inom domstolsväsendet, särskilt i vad avser tingsrätternas dömande personal.

I förstudien redovisas att domstolsverket utvecklat ett planerings- och dimensioneringssystem för fördelningen av personal mellan tingsrätterna. Problemet när det gäller personalförsörjningen är inte resursfördelningen utan att resurserna är otillräckliga totalt sett i förhållande till domstolarnas arbetsbelastning. Oroande för personalförsörjningen är också i hög grad de ökande avhoppet från domarbanan, vilka anses bero av bl.a. dåliga anställningsvillkor och karriärmöjligheter, om man jämför med dem som gäller i den privata sektorn.

Utredningar i syfte att öka domarbanans attraktionskraft m.m. pågick vid tiden för förstudien inom domstolsverket och planerades inom justitiedepartementet. Åtgärder har även vidtagits för att minska möjligheterna till tjänstledighet för icke ordinarie domare.

Mot bakgrunden av vad som sålunda framkommit beslöt revisorerna att granskningen av förevarande ärende inte skall fullföljas. Revisorerna har dock för sin del i förstudien strukit under att utvecklingen i fråga om personalförsörjningen vid domstolarna inger stark oro.

Handläggningen av ärenden om tillstånd att inneha skjutvapen

Förstudie 1986/87:8

Kritik mot den nuvarande ordningen för handläggning av ärenden om tillstånd att inneha skjutvapen m.m. har under senare år framförts dels i ett antal motioner i riksdagen, dels i skrivelser till regeringen från bl.a. landets skytte- och jägarorganisationer.

Syftet med den framförda kritiken har i första hand varit att uppnå en förenklad vapenlagstiftning och en översyn av vapenlagens tillämpning samt en förenklad registerhantering och en översyn av avgiftsbeläggningen i vapenärenden. På förslag av justitieutskottet har revisorerna genom en förstudie undersökt om det finns skäl att från revisorernas sida närmare granska handläggningen av ärenden om tillstånd att inneha skjutvapen.

Vid tiden för förstudien tog emellertid regeringen vissa initiativ som rör ämnet för ärendet. Sålunda har regeringen i propositionen (1986/87:3) om ändring i sekretesslagen bl.a. föreslagit att det skall införas ett sekretesskydd

för uppgifter i polisens vapenregister i syfte att motverka att vapnen kommer i orätta händer. Vidare har regeringen i skrivelse (1986/87:21) till riksdagen om åtgärder mot vålds- och egendomsbrott anmält att den avser låta göra en "samlad översyn av vapenlagens regelsystem i syfte att åstadkomma de förbättringar som kan vara motiverade". Förutom åtgärder som syftar till att förbättra kontrollen för att motverka missbruk av skjutvapen liksom olyckshändelser i samband med hanteringen av sådana vapen skall en sådan utredning, enligt vad som anförs i skrivelsen, även ta upp frågan huruvida den nu ganska omständliga och dyrbara hanteringen av vapenärenden kan förenklas.

Med hänvisning till den nämnda översynen av vapenlagens regelsystem m.m., varvid de i granskningsärendet aktualiserade frågeställningarna kommer att behandlas, har revisorerna beslutat att granskningen inte skall fullföljas.

Försvarets upphandling av målflygverksamhet och ombyggnad av helikoptrar

Förstudie 1986/87:17

I förstudien har granskats två upphandlingar som försvarets materielverk (FMV) gjort för arméns och marinens räkning.

Viss kritik har riktats mot att FMV valde Nyge-Aero som leverantör av målflygverksamhet till armén och att SAS gavs uppdraget att bygga om vissa av marinens och flygvapnets tunga helikoptrar för ubåtsjakt.

I revisorernas förberedande granskning av dessa två upphandlingsärenden har inte något framkommit som strider mot upphandlingsförordningens regler. Handläggningen har varit objektiv och opartisk i övrigt. Affärsmässiga aspekter har varit vägledande i valet av leverantör. I båda fallen har de lägsta anbudan accepterats, vilket medfört kostnadsbesparingar för försvaret.

Kunderna, d.v.s. armén och marinen, har i huvudsak varit nöjda med leverantörernas arbete, med undantag av vissa förseningar i leveranserna av helikoptrarna.

Mot bakgrunden av att det i förstudien inte kommit fram något som ger anledning att rikta några anmärkningar mot FMV:s handläggning av ärendena har revisorerna beslutat att granskningen inte skall fullföljas.

Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (Spri) arbetsuppgifter

Förstudie 1986/87:2

Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut, Spri, inrättades år 1968 (prop. 1967:68, SoU 105, rskr. 251). Spri skulle enligt propositionen främja, samordna och medverka i planerings- och rationaliseringsverksamheten inom hälso- och sjukvården samt socialvården. Till institutet skulle föras arbetsuppgifter och personal från dåvarande centrala sjukvårdsberedningen (CSB), rådet för sjukhusdriftens rationalisering (SJURA) och Landstingsförbundets organisationsavdelning.

Som institutets huvudmän skulle fungera dels staten, dels en särskild stiftelse med de tre kommunförbunden (Landstingsförbundet, Kommunförbundet och Stadsförbundet) samt de tre landstingsfria städerna som medlemmar. Numera drivs Spri emellertid enligt ett avtal mellan staten och Landstingsförbundet under former som är något oklara.

Någon egentlig utvärdering av institutets verksamhet vad beträffar arbetsvolym, verksamhetsinriktning eller verksamhetsformer har sedan institutet inrättades inte företagits. Revisorerna har därför beslutat granska institutet och dess verksamhet.

Av en i ärendet upprättad förstudie framgår att en fördjupad granskning avseende statens engagemang i institutet i och för sig skulle vara befogad. Under granskningsarbetet har emellertid framkommit att det pågår en organisationsöversyn inom Spri. Vidare att det planeras översyner av ansvaret för planering och samordning samt forsknings- och utvecklingsarbete inom såväl hälso- och sjukvården som socialvården. Revisorerna har därför beslutat att granskningen av Spri nu inte skall fullföljas. Frågan om fortsatt granskning skall enligt samma beslut tas upp år 1990.

Delegationen för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning (DFI)

Förstudie 1986/87:3

Granskningen avser verksamheten vid delegationen för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning (DFI). Delegationen är central myndighet för frågor om övergripande planering och samordning av informationsförsörjningen på forsknings- och utvecklingsområdet, bl.a. beträffande det datorstödda informationssystemet för vetenskapliga bibliotek, LIBRIS.

Riksdagens revisorer har tidigare granskat informationssystemet LIBRIS och därvid framfört förslag som legat till grund för den följande LIBRIS-utvecklingen. Det nuvarande delade ansvaret för LIBRIS – innebärande att driftansvaret åvilar Kungl. biblioteket och utvecklingsansvaret DFI – tycks dock ha medfört organisatoriska och kostnadsmässiga problem. Även andra problem har noterats. Dessa förhållanden har gett anledning till en granskning.

Vid det inledande granskningsarbetet har emellertid kunnat konstateras att ett flertal utredningar genomförts eller pågår för att råda bot på missförhållandena. Följande utredningar redovisas i förstudien, nämligen

- utredningen om ADB-strategi för högskolornas ADB-användning,
- utredningen angående handläggnings- och beslutsordning för utveckling, förvaltning och drift av LIBRIS,
- utredningen om LIBRIS-systemets framtida ersättare,
- utredningen om ansvariga myndigheters systemförvaltning av LIBRIS,
- utvärderingen av DFI:s verksamhet med förslag om utformningen av statens roll inom planering och samordning av den vetenskapliga och tekniska informationsförsörjningen i framtiden.

Med hänsyn till att väsentliga utredningsinsatser nu ägnas problemen beträffande DFI:s ansvar för LIBRIS och då DFI:s organisation och

arbetsuppgifter i övrigt är föremål för överväganden har revisorerna beslutat att ej föra granskningen vidare och därmed avfört ärendet från vidare handläggning.

Redog. 1987/88:2

Säkerheten till sjöss

Förstudier 1984/85:10 och 1986/87:15

Den nuvarande organisationsformen för utredning av sjöolyckor innebär att huvudansvaret för utredningsverksamheten ligger hos samma myndighet som utformar säkerhetsföreskrifterna. Detta förhållande kan, har det hävdats, ge upphov till lojalitetskonflikter. Revisorerna beslutade därför att granska organisationen för utredning av sjöolyckor.

Våren 1985 kunde revisorerna konstatera att två utredningar börjat arbeta med frågor om den framtida inriktningen och organisationen för utredning av olyckor till lands, till sjöss och i luften. Revisorerna beslutade därför att granskningsärendet skulle vila i avvaktan på resultatet av den pågående utredningsverksamheten.

I betänkandet Haveriutredningar (Ds K 1986:2) har avlämnats ett förslag som avser att säkerställa en ökad objektivitet vid haveriutredningar. Det utredningskrav som utgjorde grunden för revisorernas granskningsärende har därmed tillgodosetts. Revisorerna har därför beslutat att inte fullfölja granskningen.

Luftfartsverket och dess avgiftssystem

Förstudie 1986/87:20

Riktlinjer för den statliga luftfartspolitikerna och luftfartsverkets verksamhet lades fast år 1982 (prop. 1981/82:98, TU 28, rskr. 339). Statsmakternas beslut innebar bl.a. att luftfarten skulle anpassas till 1979 års trafikpolitiska riktlinjer. Inom ramen för en samordnad trafikpolitik skall en samhällsekonomisk grundsyn vara vägledande för det fortsatta luftfartspolitiska handlandet. Samhällsekonomiska överväganden måste dock utgå från att affärsverk och enskilda transportföretag i princip skall vara effektiva i företagsekonomisk mening.

Inom ramen för en förstudie har revisorerna granskat frågor rörande luftfartsverket och dess avgiftssystem.

En iakttagelse som därvid gjorts är att de svenska utrikes luftfartsavgifterna, liksom i ännu högre grad de norska, ligger högt i internationell jämförelse. En annan iakttagelse är att det företagsekonomiska målet för luftfartsverket inte har uppfyllts på många år. Vid utgången av budgetåret 1986/87 beräknas den ackumulerade underförräntningen av statskapitalet vara 668 milj. kr. Detta innebär att luftfartsverket haft tillgång till en räntefri kredit. Denna subventionering har ökat luftfartssektorns konkurrenskraft. Det har i förstudien ifrågasatts om det finns tillräckligt samhällsekonomiskt beslutsunderlag för att genom denna typ av uppskjuten räntebetalning för flygsektorn frånga det företagsekonomiska målet.

Inrikesflyget täcker inte de totala kostnader det beräknas förorsaka

flygplatssystemet. En aktivare avgiftspolitik på en expanderande marknad – där vissa segment inte synes vara speciellt priskänsliga – torde bl.a. ha kunnat medverka till att lösa de problem som finns i fråga om systemet för resultatutjämning mellan olika flygplatser. Dessa problem har beskrivits i revisorernas förstudie om huvudmannaskap och kostnadsansvar för flygplatser, som redovisas närmast härafter.

Den s.k. SILA-överenskommelsen som slöts år 1983 mellan staten och Svensk Interkontinental Lufttrafik AB borde enligt revisorernas uppfattning inte utgöra ett hinder för en viss real nivåhöjning av taxorna. Överenskommelsen stadgar nämligen att taxehöjningarna skall understiga den allmänna prisutvecklingen först när verket enligt sin plan för återbetalning av ackumulerat underskott på statskapitalet nått balans mellan intäkter och kostnader.

Verkets produktivetsberäkningar är enligt förstudien metodmässigt tveksamma och bör ses över.

De av regeringen givna gemensamma planeringsförutsättningarna för de trafikbeslut som avses bli fattade våren 1988 är hållna i relativt allmänna termer. Revisorerna anser att ytterligare preciseringar av förutsättningarna skulle underlätta utredningsarbetet och de nödvändiga sektorövergripande avgörandena.

Förstudien har enligt revisorernas beslut för kännedom överlämnats till kommunikationsdepartementet och riksdagens trafikutskott. Någon ytterligare granskning i ärendet skall inte företas.

Huvudmannaskap och kostnadsansvar för flygplatser

Förstudie 1986/87:18

Regelbunden civil luftfart bedrivs vid 38 flygplatser. Av dessa förvaltas 19 av luftfartsverket medan 18 flygplatser är kommunala. En flygplats är privat-ägd.

Alla kommunala liksom flertalet statliga flygplatser går med förlust. De statliga flygplatserna betraktas emellertid i ekonomiskt hänseende som ett integrerat system, vilket innebär att det överskott som uppstår vid vissa flygplatser får balansera underskottet vid övriga. Detta förfarande benämns resultatutjämning.

I olika sammanhang har krävts att kommunala flygplatser skall förstatligas, alternativt med bibehållet huvudmannaskap omfattas av nämnda resultatutjämning. Som motiv har anförts att också kommunala flygplatser bidrar till att generera det samlade överskottet i det statliga flygplatssystemet och därför bör ha del av detta överskott.

Revisorerna har genom en förstudie översiktligt belyst de problem som sammanhänger med att flygplatser med linjefart beroende på vem som är huvudman sålunda drivs under skilda ekonomiska förutsättningar.

Genom 1982 års luftfartspolitiska beslut slogs fast att staten inte skulle överta kommunala flygplatser. I stället borde det statliga engagemanget avse en kostnadstäckning som kunde vara hel eller delvis. Samtidigt aviserades ett uppdrag till luftfartsverket att utarbeta ett förslag till resultatutjämnings-

tem, omfattande också kommunala flygplatser. Beträffande två kommunala flygplatser. Växjö och Kristianstad, uttalades att dessa i princip borde omfattas av det statliga resultatutjämnningssystemet. I enlighet med detta uttalande ingicks 1982 avtal om kostnadsersättningar till de två flygplatserna.

I november 1984 presenterade luftfartsverket ett förslag till resultatutjämnningssystem, omfattande – förutom Växjö och Kristianstad – ytterligare fyra kommunala flygplatser, nämligen Gällivare, Borlänge, Kramfors och Trollhättan. Förslaget har emellertid avvisats av regeringen, bl.a. med hänvisning till det principiellt olämpliga i att luftfartsverkets kostnadsansvar utvidgas till att omfatta verksamhet utanför verkets påverkansmöjligheter. Regeringen har i konsekvens med detta ställningstagande vid två tillfällen. 1986 och 1987, föreslagit en avveckling av bidragsgivningen till Växjö och Kristianstads flygplatser. Riksdagen har emellertid vid båda dessa tillfällen uttalat sig för förnyade överväganden kring ett resultatutjämnningssystem och – i avvaktan på resultatet av sådana överväganden – för fortsatta bidrag till nämnda två flygplatser.

I förstudien konstaterar revisorerna att det svenska flyglinjesystemets huvudsakliga uppbyggnad som ekrar i ett hjul där Arlanda utgör navet medför att systemets överskott koncentreras till Arlanda. Detta överskott genereras av trafiken från flygplatserna i ekrarnas ytterändar. Därvid är det enligt revisorernas mening ovidkommande vem som förvaltar dessa flygplatser, luftfartsverket, kommuner eller någon annan. Enligt revisorernas mening bör man i ökad utsträckning beakta att flygplatserna ingår i ett infrastrukturellt system, där insatta resurser i en del av systemet ger intäkter också i en annan del. Även om de ekonomiska sambanden härvidlag synes vara dåligt kända – och därför behöver klarläggas – torde det kunna antas att flera kommunala flygplatser bidrar till att öka luftfartsverkets överskott. Därmed kan det enligt revisorernas uppfattning från rättvisesynpunkt hävdas att dessa flygplatser på något sätt bör kompenseras för sitt bidrag.

Revisorerna anser att frågan om hur kostnadsansvaret för flygplatser skall fördelas mellan stat och kommun bör klaras ut i samband med den trafikpolitiska proposition som enligt regeringens planer skall föreläggas riksdagen år 1988. Ett eventuellt förslag om ett utvidgat resultatutjämnningssystem bör vara så genomarbetat att systemet kan börja tillämpas utan ytterligare långvarigt utredningsarbete. Ett resultatutjämnningssystem bör vidare enligt revisorernas mening ges en enklare form jämfört med luftfartsverkets förslag. Samtidigt bör det vara så utformat att det premierar effektivitet och god driftsekonomi.

I olika sammanhang har konstaterats att kommuner, bl.a. tack vare möjligheter till verksamhets- och personalmässig samordning, har goda förutsättningar att driva flygplatser effektivt. Revisorerna menar att det bör övervägas om flygplatsdriften vid de statliga flygplatserna kan överlåtas på berörda kommuner. De besparingar som kan väntas uppkomma kan användas för att finansiera kostnadstäckningsbidrag till kommunala flygplatser som anses kvalificerade att ingå i det interregionala flygplatssystemet.

Förstudien har i enlighet med revisorernas beslut för kännedom överlämnats till kommunikationsdepartementet och riksdagens trafikutskott. Någon ytterligare granskning i ärendet skall inte företas.

Förstudie 1986/87:7

Trafikantservicen inom statens järnvägar (SJ) har kritiserats i skilda sammanhang, bl.a. i vad avser bristande punktlighet och köbildning vid biljettexpeditionerna. För att få underlag för en bedömning av om bl.a. nämnda aspekter på SJ:s trafikantservice närmare bör granskas har revisorerna genomfört en förstudie i ärendet.

I förstudien konstateras att tidhållningen utgör SJ:s dominerande serviceproblem. Med hänvisning till att detta problem tagits upp till granskning av riksrevisionsverket har revisorerna beslutat att inte ytterligare utreda ärendet.

2.3 Pågående granskningsärenden

Dispositionen av statliga myndigheters överskottsmateriel

Förstudie 1984/85:4

Dispositionen av statliga myndigheters överskottsmateriel regleras i kungörelsen (1973:1210) om övertalig eller kasserad materiel och inventarier. Sådan försäljning skall i regel ske genom det statliga företaget FFV Allmateriel AB.

FFV Allmateriel AB har i skrivelse till revisorerna anfört att myndigheterna inte alltid följer denna kungörelse vilket i vissa fall varit till men för statsverket. Finansutskottet har med anledning av en riksdagsmotion (1983/84:521) om bättre utnyttjande av statliga inventarier anslutit sig till meningen att statliga myndigheter bör försöka utnyttja befintliga inventarier så långt detta är praktiskt möjligt innan man beslutar sig för att köpa nya.

Revisorernas nu påbörjade granskning syftar till att klarlägga om försäljningen av övertalig materiel bedrivs effektivt, affärsmässigt och i enlighet med gällande bestämmelser. Myndigheternas tillvägagångssätt vid försäljning av övertalig materiel och hur influtna medel disponeras undersöks. Utredningen skall i första hand avse inventarier. Jämsides därmed skall undersökas hur myndigheterna förfar vid försäljning även av fordon, stora maskiner och viss specialutrustning såsom datorer och laboratorieutrustning.

Byggnadsstyrelsens byggnadsverksamhet

Förstudie 1985/86:15

Granskningen avser byggnadsstyrelsens byggande i egen regi. Härvid undersöks om verksamheten effektivitetsmässigt och kostnadsmässigt kan mäta sig med styrelsens byggande med utnyttjande av entreprenader.

Byggnadsstyrelsen medverkar vid uppförande av lokaler för statlig verksamhet. Detta sker antingen genom att styrelsen uppträder som byggherre/projektledare eller genom att verket bygger i egen regi. För sin medverkan betingar sig styrelsen antingen visst arvode på entreprenadsumman eller direkt ersättning för de nedlagda kostnaderna. Något kostnadsansvar i form

av garanterade priser till beställarna har inte byggnadsstyrelsen. För att bereda anställda för den egna byggnadsverksamheten sysselsättning måste en viss volym av verkets byggande tilldelas egenregiverksamheten. Endast i ett fåtal fall utsätts de projekt som tilldelas denna verksamhet för konkurrerande anbudsgivning.

Vid granskningen undersöks bl. a. följande frågor, nämligen

- vilka typer av byggprojekt tilldelas byggnadsstyrelsens egenregiverksamhet och skälen för detta.
- hur sker den kostnadsmässiga uppföljningen av byggprojekten i egen regi och
- kan byggnadsstyrelsens byggnadsverksamhet i egen regi prismässigt konkurrera med produktion via entreprenadupphandling.

I granskningen följs ett antal projekt utförda i egen regi från planeringsstadiet till färdigställandet.

Statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna

(Ärende 9 a i granskningsplanen)

Rapport 1986/87:2

Som ett led i revisorernas granskning av beskattningssystemen har genomförts en undersökning av statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna, ett arbete som dokumenterats i rapporten (1986/87:2) Statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna. Statistiken avseende resultatet av det sista ledet i hanteringen av skatterna, indrivningsstatistiken som belyser kronofogdemyndigheternas indrivningsverksamhet, har tidigare behandlats (se rapport 1983/84:4 och förs. 1983/84:24).

Syftet med den förstnämnda granskningen har varit att kartlägga befintlig statistik som översiktligt belyser förhållandena på inkomst- och förmögenhetsskatternas område samt att pröva statistikens användbarhet. De grundläggande bestämmelserna samt kostnaderna för framställningen av statistiken har också behandlats.

Av kartläggningen framgår att statistiken redovisas i många olika publikationer och publiceras i olika former och vid sinsemellan olika tidpunkter. Det är därför svårt för att inte säga omöjligt för andra än experter på området att få en helhetsbild av skatterna och deras effekter och ett bra underlag för bedömningen av skattesystemen. Det saknas alltså en samlad dokumentation som belyser de centrala frågorna på inkomst- och förmögenhetsskatteområdet.

Granskningen utmynnar i förslag om förbättringar av inkomst- och förmögenhetsskattestatistikens innehåll, produktion och publicering. För att informationsbehovet skall bli bättre tillgodosett föreslås bl. a. att nu tillämpade bruttointkomstbegrepp omprövas och att indelningen i inkomst- och förmögenhetsskatteskatter revideras. Vidare bör statistiska tidsserier sammanställas i större utsträckning i den årliga statistiken samt statistiken för fysiska personers beskattning tas fram snabbare än för närvarande.

I fråga om statistikproduktionen föreslås att statistiska centralbyrån får

huvudansvaret för skattestatistiken samt att riksskatteverket skall ansvara för framtagning och granskning av sådana basurval ur det centrala skatteregistret som erfordras för statistiska centralbyråns och riksrevisionsverkets produktion av statistik.

När det gäller publiceringen av statistiken föreslås att den sammanförs i en skattestatistisk årsbok, att denna publikation görs användarvänlig med hjälp av informerande diagram och text samt att den uppbördsstatistik som riksskatteverket årligen sammanställer för riksdagens revisorers räkning införs i den nya publikationen.

Granskningsrapporten har sänts ut på remiss.

Samarbetet mellan skattemyndigheterna å ena sidan och polis och åklagare å den andra på skatteområdet

Förstudie 1986/87:19

Att skatter och avgifter erläggs i behörig ordning är av betydelse för staten och kommunerna i deras planering och genomförande av den statliga och kommunala verksamheten. För uppbörd, kontroll och indrivning av skatter och avgifter har det byggts upp en omfattande administration. Denna har under den senaste tioårsperioden undergått och kommer under de närmaste åren att undergå förändringar som syftar till ökad effektivitet i myndigheternas arbete.

En komplettering till och stöd för reglerna om skyldigheten att erlägga skatter och avgifter är bestämmelserna om att påföljder i form av skatte- och avgiftstillägg och straff, i senare fallet främst med skattebrottslagen (1971:69) som grund, kan utgå i fall där någon försummar sina åligganden.

När det gäller påföljdsåtgärder i form av polisutredningar och åtal, med efterföljande domar och straff, sker en omfattande kommunikation och ett omfattande samarbete mellan skattemyndigheterna å den ena sidan och polis- och åklagarmyndigheter å den andra. Hur detta samarbete mellan myndigheterna fungerar har revisorerna beslutat att granska. Bl.a. skall utvecklingen av samarbetet när det gäller ekonomisk brottslighet närmare studeras. Vidare undersöks hur samarbetet mellan myndigheterna emellan fungerar och om det behövs en bättre rapportering i form av statistiska sammanställningar över utvecklingen.

Statliga bolags rätt till förlustavdrag

Förstudie 1986/87:6

Statens medverkan i företagsrekonstruktioner och strukturiomvandling av flera tunga basindustrier har medfört att riksdagen anslagit betydande medel för att bland annat täcka uppkomna förluster i statliga bolag. Sålunda har i statsföretagsgruppen redovisats förluster på drygt 6 000 milj. kr. under perioden 1976–1982. För att täcka dessa förluster har lämnats statliga tillskott till bolagen. Dessa tillskott tas inte upp till beskattning vid inkomsttaxeringen av bolagen. Däremot kan framtida beskattningsbara vinster kvittas mot de tidigare redovisade förlusterna.

Revisorerna har beslutat att granska omfattningen och den statsfinansiella effekten av dessa tillskott till de statliga bolagen.

Redog. 1987/88:2

Granskningen är begränsad till vissa helägda statliga bolag.

Upphandling av byggtreprenader inom det militära försvaret

Förstudie 1986/87:12

Granskningen avser en undersökning av hur upphandlingen av byggtreprenader inom försvaret sker mot bakgrund av upphandlingsförordningens bestämmelser.

Den statliga upphandlingen av varor och tjänster regleras främst genom upphandlingsförordningen. Den grundläggande principen för statlig upphandling är att den skall bedrivas affärsmässigt. Det innebär att den statliga myndigheten skall beakta alla faktorer som behövs för att upphandlingen skall bli så ekonomisk och ändamålsenlig som möjligt för myndigheten själv.

Riksrevisionsverket har meddelat föreskrifter för tillämpningen av förordningen samt gett ut allmänna råd och kommentarer i anslutning till förordningen (1986-06-26).

Byggprocessen i sin helhet inom försvaret är lång. Å andra sidan är enligt tillämpat förfarande tiden för upphandling av beslutat byggande kort. Tidspressen kan därför bli stor i upphandlingsskedet varvid intentionerna i upphandlingsförordningen kan sättas ur spel. Vidare belastar inte kapitalkostnaderna för byggandet beställaren vilket kan medföra att denne inte har så stort intresse av att hålla kostnaderna nere.

Samtidigt kompliceras upphandlingsförfarandet på försvarsområdet av de sekretess- och säkerhetsregler som skall tillämpas. Krav på att säkerhetskontrollerad personal måste anlitas för en del arbeten kan t.ex. bidra till att samma företag som en gång är säkerhetsprövat får uppdrag gång på gång trots att deras offerter egentligen inte är förmånligast.

Nu nämnda förhållanden har talat för en granskning. Vidare pågår det en viss delegering av beslutanderätt till lägre myndigheter beträffande byggande, ombyggnad och underhåll. Det är av intresse att se hur ansvaret och rutinerna för upphandlingen påverkas av detta.

Jämförande studie av kostnaderna för några högskoleutbildningar

Rapport 1986/87:3

Granskningen avser en undersökning av kostnaderna i den grundläggande högskoleutbildningen. Syftet har varit att genom en fördjupad analys av kostnaderna för ett begränsat antal allmänna utbildningslinjer inom den statliga högskolan undersöka kostnaderna för dessa vid olika högskoleenheter samt beskriva, och i viss utsträckning också förklara, vad kostnadsskillnaderna beror på.

Den fördjupade kostnadsanalysen avser budgetåret 1985/86 och omfattar följande utbildningslinjer

- datatekniklinjen.
- kemistlinjen,
- sociala linjen,
- ekonomlinjen,
- förskollärlinjen och
- kulturvetarlinjen.

Studien omfattar därmed drygt 60 olika utbildningar i landet. 24 högskoleenheter är berörda.

En rad exempel på faktorer som leder till att kostnadsskillnader uppstår har redovisats i en granskningsrapport. I stort sett kan orsakerna till variationerna i kostnadsbilden hänföras till följande tre grupper

- olikheter i utbildningens innehåll och organisation,
- olikheter i den organisatoriska miljön,
- sättet att beräkna, fördela och redovisa kostnader.

Granskningen omfattar endast begränsade delar av högskolornas utbildningsutbud. Vid undersökningen har sålunda ej tagits fram material som visar om de undersökta utbildningslinjerna kostnadsmässigt markant avviker från annan utbildning som berörd högskoleenhet är skyldig att meddela.

Granskningen har lett fram till förslag om att följande åtgärder vidtas, nämligen att

- högskoleenheterna förbättrar sina ekonomiadministrativa rutiner i syfte att göra den ekonomiska uppföljningen mer exakt och mer rättvisande,
- intresset för ekonomisk uppföljning vid ansvariga organ inom högskoleenheterna stimuleras,
- högskoleenheterna årligen beräknar och redovisar kostnader för olika utbildningslinjer och att denna redovisning görs mer entydig än vad som för närvarande är fallet,
- den redovisning som sker gentemot UHÄ, regering och riksdag koncentreras till enhetskostnaden "kostnad per utnyttjad årsstudieplats", där kostnaden svarar mot den faktiska resursförbrukningen under året och där utbildningsplatserna svarar mot det antal studerande som faktiskt deltagit i utbildningen,
- vid omfördelningar av medel eller förändringar i medelstillelningen renodlade kostnadsuppgifter behandlas med varsamhet,
- vissa högskoleenheters fördelning av resurser över olika riksstatsanslag ses över.

Rapporten remissbehandlas för närvarande.

Visststatligt fiskeristöd

Förstudie 1986/87:10

Granskningen avser administrationen av det stöd till fisket som ges enligt förordningen (1985:439) om statligt stöd till yrkesfisket m.m. Den inriktas främst på investeringarna i fisket och fiskberedningsföretagen. I samband

härmed undersöks fiskberedningsindustrins ekonomiska läge och om villkoren för det statliga stödet är anpassade till utvecklingen inom fiskerinäringen.

Redog. 1987/88:2

Personalresurserna vid skogsstyrelsen och för skogsvårdsstyrelsernas myndighetsuppgifter

Förstudie 1986/87:14

Skogsvårdsorganisationens (skogsstyrelsen och i varje län en skogsvårdsstyrelse jämte skogsvårdsdistrikt) arbete med att förverkliga de av statsmakterna fastställda skogspolitiska målen bedrivs genom både myndighetsutövning och – till en volymmässigt helt övervägande del – uppdragsverksamhet.

De olika verksamheterna är beroende av varandra så till vida att de alla bär sin del av samkostnader för administrativ personal m.m. Ändrade förutsättningar för en verksamhet återverkar därmed på övriga verksamheter.

Skogsvårdsorganisationen har under senare år fått vidkännas betydande neddragningar av uppdragsverksamheten, huvudsakligen i vad avser skogliga beredskapsarbeten. Samtidigt har det statliga stödet till skogsbruket reducerats med minskat bidrag till administrationen som följd.

Genom att organisationen haft svårt att tillräckligt snabbt – från ett budgetår till ett annat – anpassa bl.a. personalkostnaderna till den lägre verksamhetsvolymen har den finansiella situationen kraftigt försämrats. Rörelseresultatet visade budgetåret 1985/86 ett underskott på ca 16 milj.kr. (exkl. den affärsmässigt bedrivna frö- och plantverksamheten).

Åtgärder har under år 1986 beslutats av skogsstyrelsen i syfte att uppnå balans i ekonomin. Personalen minskas vid samtliga skogsvårdsstyrelser. I fyra län har genomförts större förändringar. Kanslierna hos dessa läns skogsvårdsstyrelser har slagits samman till två.

Revisorerna har mot denna bakgrund beslutat om fortsatt granskning i ärendet. Granskningen skall därvid inriktas på följande frågeställningar, nämligen i vad mån myndighetsutövningen påverkas av en minskad uppdragsvolym, effekterna på den skogliga verksamheten, fördelningen av personalresurser mellan central och regional nivå samt erfarenheter av sammanslagningar av skogsvårdsstyrelserns kanslier.

Utvärdering av glesbygdssstödet

Förstudie 1986/87:16

Statligt stöd till glesbygd utgår för närvarande i fyra olika former. Dessa är stöd till investeringar i företag, stöd till intensifierade kommunala sysselsättningsinsatser (IKS), stöd till kommersiell service och stöd till samhällelig service. De två förstnämnda stöden syftar till sysselsättning och de senare till service i glesbygd.

Under senare år har glesbygdssöd utgått med ca 150 milj.kr. per år. Stödet utgår från anslaget Regional utveckling: Regionala utvecklingsinsatser m.m. Glesbygdssstödet handläggs av regionala myndigheter, främst länsstyrelserna. Gällande bestämmelser återfinns i förordningen (1985:619) om glesbygdssöd.

Glesbygdssstödet har varit föremål för viss utvärdering av forskare, länsstyrelser, riksrevisionsverket m. fl. Flera av de utredningar som studerat glesbygdssstödet utifrån olika aspekter har konstaterat att det råder en brist på kontinuerlig uppföljning och utvärdering av de genomförda stödinsatserna. Dessa studier har emellertid genomförts med olika utgångspunkter och intressen, avsett begränsade delar av stödet eller varit regionala till sin karaktär. Det är därför svårt att få någon helhetsbild av verksamheten. Därtill kommer att det finns få uppgifter att hämta om de senaste årens erfarenheter av glesbygdssstödet.

Revisorerna har funnit att en undersökning bör utföras med syfte att i första hand utröna hur glesbygdssstödet kan utvärderas på ett ändamålsenligt sätt.

Revisorerna har beslutat att genom förstudier skaffa underlag för bedömning av huruvida följande ämnen bör granskas närmare, nämligen

- Förordningen (1983:943) om statsbidrag till kommunal barnomsorg
- Tullverkets kontroll av utlandstrafiken
- Verksamheten vid Sveriges geologiska undersökning (SGU) och Sveriges geologiska AB (SGAB) efter den 1 juli 1982

Anm. Ärendet kommer att innefattas i ett nytt granskningsärende med rubriken 1982 års prospekteringsprogram (se bil. 1, s. 55)

- Lån till experimentbyggande

Anm. Ärendet kommer att innefattas i ett nytt granskningsärende med rubriken 1983 års bostadsförbättringsprogram, m.m. (se bil. 1, s. 55)

- Länsbostadsnämndernas verksamhet

Vid verksamhetsårets slut fanns inga förstudier färdiga i dessa ärenden.

Riksgäldskontorets ställning i förhållande till riksdagens förvaltningskontor i vad gäller frågor om förvaltning av ekonomisk natur

Rapport 1984/85:2

Riksdagens revisorer har på uppdrag av riksdagen granskat riksdagens förvaltningskontors befogenheter gentemot riksgäldskontoret (rapport 1984/85:2). Granskningen har främst avsett i vilken utsträckning förvaltningskontoret skall meddela riksgäldskontoret föreskrifter för den ekonomiadministrativa verksamheten. I avvaktan på resultatet av statsskuldpolitiska kommitténs utredningsarbete har granskningsarbetet vilat.

Statsskuldpolitiska kommittén har i betänkandet (SOU 1986:22) Riksbanken och riksgäldskontoret föreslagit att huvudmannaskapet för riksgäldskontoret skall föras över från riksdagen till regeringen. Regeringen har följt utredningens förslag och under våren 1987 i proposition (1986/87:143) till riksdagen föreslagit att en sådan förändring av huvudmannaskapet genomförs den 1 juli 1989. Behandlingen av propositionen har av riksdagen uppskjutits till hösten 1987.

Då ett beslut om ändrat huvudmannaskap för riksgäldskontoret självfallet påverkar ett slutligt ställningstagande i förevarande granskningsärende, har revisorerna beslutat att ärendet ej skall tas upp till slutlig behandling förrän riksdagen tagit ställning i frågan om huvudmannaskapet.

Myndigheternas uppdragsverksamhet kontra myndighetsuppgifterna

Förstudie 1986/87:9

Utgångspunkten för ärendet är att statliga myndigheter i ökande utsträckning säljer varor och tjänster. Med detta kan, har det hävdats, följa en risk, nämligen att myndigheterna prioriterar uppgifter som ger inkomster på bekostnad av de rena myndighetsuppgifterna. Konflikter kan härvid uppstå mellan de två verksamhetsgrenarna.

I förstudien noteras beträffande myndigheternas uppdragsverksamhet att den i dag är både variationsrik och svåröverskådlig. Enhetliga regler saknas för ekonomisk styrning. Det finns alltså olika modeller för kapitalförsörjning. Olika bestämmelser gäller för hur influtna avgiftsmedel skall redovisas mot statsbudgeten, dvs. om myndigheterna kan tillgodogöra sig intäkterna i uppdragsverksamheten eller inte. Principerna för taxesättningen varierar. Det saknas ofta en tydlig rågång mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet. Brister finns i många fall i myndigheternas särredovisning av uppdragsverksamheten.

Emellertid inhämtades under arbetet med förstudien att man internt inom finansdepartementets budgetavdelning beslutat att med början våren 1987 kartlägga problem kring myndigheternas uppdragsverksamhet och ta fram förslag till riktlinjer. Även inom riksrevisionsverket är projekt rörande uppdragsfinansierad verksamhet aktuella.

Revisorerna har därför beslutat att tills vidare låta sitt ärende vila.

Förstudie 1986/87:11

Revisorerna granskar, efter en anmälan från en grupp hantverkare, utvecklingsfondens i Stockholms län deltagande i finansieringen av projektet S/S Hantverkaren, ett projekt avsett att bereda lokaler för småföretag i Stockholm.

Granskningen vilar för närvarande i avvaktan på den prövning av olika led i finansieringen som utförs av andra myndigheter.

AMS-bidrag till flyttningskostnader

Flyttningsbidrag är den sammanfattande benämningen på ett antal bidrag som skall underlätta för arbetssökande att söka och anta arbeten utanför hemorten. De viktigaste bidragsformerna är respenning (resekostnadsersättning, traktamente och flyttningsersättning) samt starthjälp. Fr.o.m. den 1 juli 1987 utgår starthjälp endast till s.k. nyckelpersoner som flyttar till stödområden.

Antalet utgivna flyttningsbidrag ökade starkt under åren 1984 och 1985. Antalet flyttare med starthjälp uppgick sistnämnda år till ca 34 000, vilket motsvarade en ökning från år 1983 med omkring 57 %.

Det har hävdats att ökningen av antalet utgivna bidrag och kostnaderna för dessa delvis skulle hänga samman med att arbetsförmedlingarna blivit mer generösa i sin bedömning. Mot den bakgrunden beslutade riksdagens revisorer om en förstudie i ämnet.

Under arbetet med förstudien inhämtades att arbetsmarknadsdepartementet avsåg att klarlägga orsakerna till den konstaterade ökningen och ställt medel till förfogande för ett forskningsprojekt med detta syfte. Med hänsyn härtill beslöt revisorerna i maj 1986 att granskningsärendet skulle vila i avvaktan på resultatet av det aviserade forskningsuppdraget.

Det av arbetsmarknadsdepartementet initierade forskningsuppdraget, som senare har inordnats i delegationens för arbetsmarknadspolitisk forskning (EFA) forskningsprogram, utförs vid sociologiska institutionen vid universitetet i Umeå. Enligt en preliminär forskningsrapport med rubriken Varför ökar starthjälpflyttarna? finns inget stöd för hypotesen för att ökningen av antalet starthjälpflyttare skulle ha samband med ökad generositet från de bidragsbeviljande myndigheternas sida. Denna slutsats grundas på ett tiotal intervjuer med arbetsförmedlare. Samtidigt erkänner forskarna att "hårda data" som bevis för slutsatsen saknas.

Enligt EFA pågår bearbetning av uppnådda forskningsresultat. Samtidigt planeras en utvidgning av forskningsuppdraget till att också omfatta en undersökning av effekterna av att starthjälp med visst undantag upphört som bidragsform.

Förstudie 1986/87:4

Som framgår av en i ärendet genomförd förstudie är bakgrunden till ärendet uppgifter i revisionsberättelser från bostadsstyrelsens revisionskontor enligt vilka säkerheten i bostadsstyrelsens låneförvaltning och verksamhet med statligt bostadsstöd allvarligt hotas genom bristen på kunnig ADB-personal. Problemen gäller såväl tillsyn och aktualisering av befintliga ADB-system som uppbyggnaden av ett nytt system (UDS).

Bostadsstyrelsen har den 30 april 1986 till regeringen redovisat underlag för arbetet med att införa ett utvidgat datorstöd samt hemställt om erforderliga medel för det fortsatta arbetet fram till dess att datasystemet, regionalt och centralt, är i full drift. Riksrevisionsverket och statskontoret har på regeringens uppdrag yttrat sig över bostadsstyrelsens redovisning, varvid riksrevisionsverket bl.a. framhållit att det stora konsultberoendet utgör en viss riskfaktor.

Bostadsstyrelsen begärde i sin anslagsframställning för budgetåret 1987/88 medel för inrättandet av en ADB-enhet om åtta tjänster inom verkets administrativa byrå. Regeringen har dock under hänvisning till den förestående omorganisationen av verket (sammanslagning med planverket) inte biträtt verkets förslag utan ansett att bostadsstyrelsens behov av datautbildad personal får tillgodoses genom omprioriteringar fram till dess att det samlade personalbehovet för den nya myndigheten kan bedömas.

I avvaktan på regeringens fortsatta handläggning av bostadsstyrelsens ADB-frågor har revisorerna beslutat att granskningen av bostadsstyrelsens ADB-resurser skall vila.

2.5 Granskningen av riksdagsförvaltningen

Riksdagens revisorer har sedan länge i uppdrag att verkställa extern revision av riksbankens, riksgäldskontorets och Riksbankens jubileumsfonds tillstånd, styrelse och förvaltning. Resultatet av granskningen delges årligen riksdagen i särskilda berättelser, vilka ingår i det material som ligger till grund för finansutskottets och utbildningsutskottets återkommande förslag i fråga om ansvarsfrihet för bankofullmäktige och riksgäldsfullmäktige resp. styrelsen för jubileumsfonden.

Uppgiften att för revisorernas räkning utföra det egentliga granskningsarbetet har anförtratts Bohlins Revisionsbyrå AB.

De under verksamhetsåret 1986/87 avlämnade berättelserna har avsett riksgäldskontorets verksamhet under budgetåret 1985/86 samt riksbankens och Riksbankens jubileumsfonds verksamhet under år 1986. Beträffande den närmare innebörden av granskningen och de iakttagelser som därvid gjorts hänvisas till revisorernas berättelser (redogörelserna 1986/87:10, 19 och 21) samt till finansutskottets betänkanden 1986/87:14 och 22 och utbildningsutskottets betänkande 1986/87:27.

Fr.o.m. budgetåret 1984/85 har revisorerna också ansvaret för den externa revisionen av den inre riksdagsförvaltningen och riksdagens mindre myndigheter. Revisorerna har som ett led i detta arbete bl.a. tagit del av

förvaltningskontorets, JO-ämbetets och Nordiska rådets svenska delegations bokslut för räkenskapsåret 1985/86.

Under verksamhetsåret 1986/87 har Bohlins Revisionsbyrå AB på revisorernas uppdrag gjort en särskild granskning av justitieombudsmannaämbetets kostnader för resor som företagits av chefsjustitieombudsmannen Per-Erik Nilsson. Resultatet av granskningen föranledde revisorerna att bl. a. avlämna en skrivelse i ärendet till riksdagens konstitutionsutskott i juni 1987. Vidare har revisorerna i mars 1987 uppdragit åt Bohlins revisionsbyrå att granska vissa frågor avseende riksgäldskontorets uppdragsverksamhet, m.m. Granskningen var inte avslutad vid utgången av verksamhetsåret.

2.6 Övriga hos revisorerna väckta granskningsärenden m.m.

Revisorernas arbetsutskott har under verksamhetsåret 1986/87 behandlat en rad anmälningar, vilka gjorts av i första hand enskilda personer. Endast en anmälan har varit av den arten att den förts vidare till granskning. Denna anmälan, som kom från en grupp hantverkare, gällde bl. a. utvecklingsfondens i Stockholms län agerande vid finansieringen av ett visst projekt. Granskningsärendet redovisas på s. 32 i denna verksamhetsberättelse.

Under våren 1987 ägnade revisorerna särskild uppmärksamhet åt problemen med de långa väntetiderna för rättspsykiatriska undersökningar.

Som framgår av avsnittet Särskilda föredragningar i denna verksamhetsberättelse har f. justitieombudsmannen Tor Sverne informerat revisorerna om de problem som sammanhänger med de rättspsykiatriska undersökningarna. Revisorerna har därefter begärt och vid hearing erhållit kompletterande upplysningar om förhållandena inom den rättspsykiatriska undersökningsverksamheten och om de insatser som har gjorts och planeras för att förbättra förhållandena. Upplysningar har sålunda lämnats från socialdepartementet (bl. a. statssekreteraren Monica Andersson), socialstyrelsen (bl. a. generaldirektören Maj-Britt Sandlund) och statens förhandlingsnämnd (överdirektören Svante Englund).

Den information revisorerna fick ledde dem till slutsatsen att de insatser som har gjorts för att få en rättelse till stånd ur den enskildes synvinkel inte kan annat än betraktas som helt oacceptabla. Revisorerna menade för sin del att tiden var mogen för snabba beslut. Denna sin uppfattning delgav revisorerna justitiedepartementet i en skrivelse. Samtidigt förklarade sig revisorerna ämna ta slutlig ställning till ett förslag om granskning i ärendet först sedan de fått del av en tidplan för regeringens handlingsprogram beträffande den rättspsykiatriska undersökningsverksamheten.

3 Särskilda föredragningar m.m.

På sedvanligt sätt har revisorerna under verksamhetsåret kallat verkschefer och andra chefstjänstemän till särskilda föredragningar i plenum. Revisorerna har också liksom under tidigare år företagit studieresor i två län, nämligen i Södermanlands län och Norrbottens län. Dessa föredragningar och länsresor har i regel inte någon direkt anknytning till det löpande gransk-

ningsarbetet. Deras syfte är i stället att till revisionen förmedla allmän information om utvecklingstendenser, aktuella problem och andra praktiska erfarenheter inom den offentliga förvaltningen. De särskilda föredragningarna har sålunda i första hand tagit sikte på den generella och principiella sidan av olika samhällsfrågor, medan berörda myndigheters och institutioners löpande förvaltningsarbete har behandlats mer som en konkret bakgrund.

Revisorernas kansli har under verksamhetsåret besökts bl.a. av tjänstemän från landstingsrevisionen i Södermanlands län och från Norrköpings kommunrevision.

3.1 Särskilda föredragningar

Statssekreteraren i finansdepartementet Jan O. Karlsson, riksbankschefen Bengt Dennis och riksgäldsdirektören Lars Kalderén har var för sig belyst olika aspekter på *det statsfinansiella och samhällsekonomiska läget*.

Företrädare för arbetsdomstolen, statens strålskyddsinstitut, styrelsen för psykologiskt försvar, försäkringsöverdomstolen, statens kulturråd samt Svea hovrätt och Handens tingsrätt har informerat om resp. myndighets verksamhet. Vidare har dåvarande justitieombudsmannen Tor Sverne vid plenum redogjort för problem vid de rättspsykiatriska klinikerna. Av de upplysningar som lämnades vid föredragningarna kan nedanstående sammanfattande redogörelser vara av intresse att vidarebefordra i denna verksamhetsberättelse.

Arbetsdomstolen företrädades av administrative chefen, fd justitierådet Olof Bergqvist, och avdelningsdirektör Lars Werner. Dessa informerade i kortfattade ordalag om domstolens verksamhet, organisation och ekonomi.

I samband med redogörelsen för arbetsdomstolens arbetssituation kom Olof Bergqvist in på ett av de problem som domstolen under senare tid har ställts inför. Arbetsläget har försämrats avsevärt. Under de senaste ett och ett halvt åren har balansen av inläggande mål i det närmaste fördubblats. Detta har medfört att handläggningstiderna, tiden mellan det att stämning kommer in och det att dom meddelas, förlängts på ett oroande sätt. Från att för några år sedan ha varit i genomsnitt ungefär fem månader har tiden nu ökat till kanske nio månader. Detta medför betydande olägenheter för parterna i målen, vilka är både organisationer på arbetsmarknaden och enskilda.

En av flera orsaker till denna ogynnsamma utveckling är att det under våren 1986 kom in betydligt fler mål till arbetsdomstolen än som tidigare har varit normalt. Det har inte lyckats domstolen att finna någon säker förklaring till denna ökning. Notabelt är dock att de mål som ökat mest i antal är de mål som överklagats från tingsrätt. Ända sedan instansordningen med tingsrätt som första domstol i vissa mål infördes i mitten av 1970-talet har denna kategori mål vuxit. Den utgör i dag ungefär 40 % av samtliga mål i arbetsdomstolen.

Utmärkande för en betydande del av de överklagade målen är att de inte kräver svåra överväganden av arbetsrättslig natur. Avgörande för utgången är i stället hur domstolen värderar den bevisning om ett händelseförlopp som

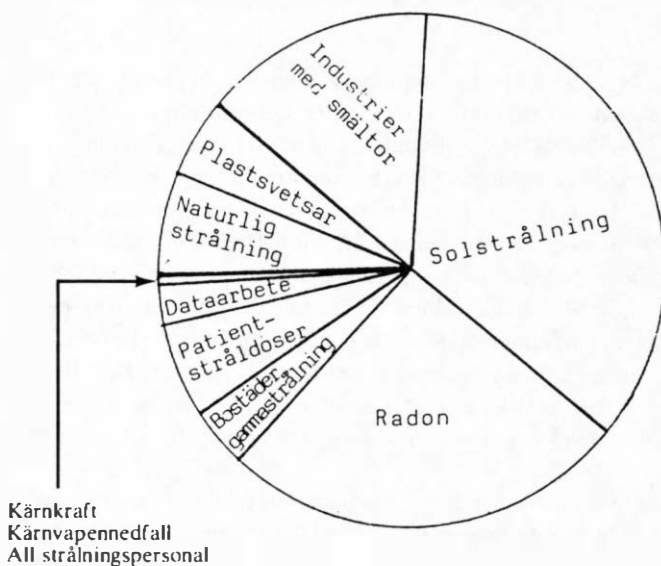
förebringas. Arbetsdomstolen är inte på grund av sin speciella sammansättning mer lämpad än någon annan domstol för att pröva denna typ av frågor.

I arbetsmarknadsdepartementet har en längre tid pågått ett arbete för att undersöka möjligheterna att göra om reglerna rörande arbetsdomstolens behörighet. Syftet är bl.a. att minska det antal mål som arbetsdomstolen har att pröva. Arbetet har dock visat sig förenat med avsevärda svårigheter. Något förslag om hur en ändring skulle kunna utformas har ännu inte lagts fram.

I november 1986 informerade generaldirektör Gunnar Bengtsson, *statens strålskyddsinstitut* (SSI), om institutets verksamhet och orienterade därvid också om åtgärder med anledning av reaktorolyckan i Tjernobyl.

SSI, som bildades år 1965, är central förvaltningsmyndighet för strålskyddsfrågor och utövar tillsyn över all användning av joniserande¹ och icke-joniserande strålning inom landet. I början präglades SSI:s verksamhet av att det förekom en hel del akuta strålskador. Numera uppkommer sådana skador mycket sällan och verksamheten är inriktad på skydd mot strålningens långsiktiga risker såsom cancer, arvsskador och fosterskador.

Enligt SSI:s beräkningar orsakar olika svenska strålkällor ca 4 000 allvarliga skador under ett år. Den uppskattade fördelningen av orsakerna till skadorna åskådliggjordes med ett *cirkeldiagram*.



Uttryckt i riskfall per år motsvarar de tre dominerande strålkällorna följande antal, nämligen solstrålning 1 500, radon 1 100 och industrier med smältor 600. Upplysningsvis nämndes att Cancerkommittén år 1984 redovisade samma tal som SSI för solstrålning, medan kommitténs tal för radon låg betydligt lägre (300 fall).

¹ Joniserande strålning är så energirik att den stöter ut elektroner ur atomer och molekyler i det material där den absorberas och därigenom skapar joner.

När det gäller sättet att angripa risker följer SSI huvudsakligen två handlingslinjer.

Den ena inriktas på att bli av med relativt höga risker för enskilda individer. Då försöker SSI alltid se till att man angriper problemen så att risken minskas till en låg nivå.

Den andra handlingslinjen, som avser kollektiva risker vid låga individ-risknivåer, går ut på att finna kriterier för hur skyddsåtgärder skall avvägas och prioriteras. Därvid är stråldosernas nivå en avgörande faktor. Men åtgärder för att begränsa strålning kostar olika mycket, vilket även det måste beaktas. Det får inte läggas ut mycket stora summor för att bli av med bagatellartade stråldoser. Resurserna måste styras till de områden där insatserna förebygger största möjliga antal skador.

Gunnar Bengtsson belyste med olika exempel de komplicerade bedömningar som ligger bakom resonemangen om risker/motåtgärder. Bl.a. framgick att insatser mot höga halter av radon i bostäder från berörda utgångspunkter ses som mer välmotiverade än ytterligare åtgärder mot den mycket begränsade strålningen i Sverige som orsakas av rutinmässiga kärnkraftsutsläpp.

SSI arbetar med en budget på 58 milj. kr. Antalet anställda är ca 140. Därtill kommer 15 tillfälligt anställda med anledning av Tjernobylolyckan. Kärnkraftsverksamheten, som i huvudsak är avgiftsfinansierad, tar knappt 70 % av resurserna i anspråk och myndighetsuppgifter m.m. knappt 30 %. Uppgifterna är mångskiftande. Särskilt kommenterades riskbedömning, forskning, utfärdande av föreskrifter, information och utbildning samt typgranskning av apparatur.

SSI har ett nära samarbete med bl.a. statens kärnkraftinspektion, kärnbränslenämnden, arbetarskyddsstyrelsen, socialstyrelsen, naturvårdsverket samt olika forskningsinstitutioner.

I sin verksamhet riktar sig SSI till alla grupper i samhället. Sålunda är exempelvis arbetarskydd med avseende på strålningsrisker en uppgift för SSI och ligger inte primärt inom arbetarskyddsstyrelsens verksamhetsområde.

När det gäller SSI:s framtid planeras inga större förändringar av verksamhetens inriktning. Till högt prioriterade insatser hör arbetet med att minska riskerna med radon i bostäder, undersökningar av patientstråldoser i allmänhet och vid mammografi i synnerhet, konsekvenser vid svåra reaktorhaverier samt forskning om hälsorisker vid lågfrekvent strålning (dataarbete).

I sin föredragning informerade Gunnar Bengtsson avslutningsvis om SSI:s agerande i samband med reaktorolyckan i Tjernobyl.

Han erinrade om att SSI och försvarets forskningsanstalt (FOA) har fasta mätstationer som sedan lång tid tillbaka fortlöpande registrerar strålning. SSI:s mätningar gav inom ett par timmar besked om den ökade strålnivån; resultatet av FOA:s mätningar tar många timmar att få fram men ger fylligare information. Olika typer av speciella, mer tidsödande mätningar har kompletterat de reguljära mätningarna och gett en tydlig bild av läget.

Olyckan i Tjernobyl har emellertid visat att vi behöver öka vår beredskap mot kärnkraftsolyckor. Den nuvarande beredskapsorganisationen kommer att ses över, och viss beredskap mot kärnkraftsolyckor kommer att införas i

alla län. Det landsomfattande system för mätning av strålning som redan finns skall byggas ut. Därtill avser man att träffa internationella överenskommelser om snabb spridning av information om en kärnkraftsolycka inträffar.

Hur snabbt ett radioaktivt ämne faller sönder, aktiviteten, anges i becquerel (Bq). Den strålenergi per kilogram kroppsvikt man tar emot kallas stråldos och mäts i enheten sievert, vanligen uttryckt i millisievert (mSv).

SSI och livsmedelsverket har satt som mål att stråldosen för livsmedel bör hållas under 1 mSv i genomsnitt per år och att den inget år bör överstiga 5 mSv. För att stråldosen skall hållas under denna nivå har myndigheterna efter Tjernobylolyckan satt ett riktvärde för handeln med livsmedel på 300 Bq cesium-137 per kilogram eller liter livsmedel.

Vid föredragningen och den livliga frågestund som följde därefter gjordes jämförelser mellan de svenska riktvärdena och de värden som tillåts i våra nordiska grannländer och i EG-länderna.

Gunnar Bengtsson upplyste om att EG i december 1986 skall besluta om ett nytt riktvärde för cesium i livsmedel att ersätta det nuvarande som löper ut i februari 1987. Till dess räknar också SSI med att, i samarbete med livsmedelsverket, ha tagit fram faktaunderlag för ett beslut om ett nytt svenskt riktvärde.

Överdirektören vid *styrelsen för psykologiskt försvar* Per-Axel Landahl uppehöll sig vid sin föredragning först vid begreppet psykologisk krigföring.

Med begreppet psykologisk krigföring avses en verksamhet som bedrivs med ord, ljud eller bild och som syftar till att undergräva ett annat lands försvarsvilja och motstånd.

Propagandan är den viktigaste och vanligaste formen för psykologisk krigföring. Den söker så långt som möjligt att ge människan intryck av att det är genom egna iakttagelser, som hon kommer fram till sina synpunkter och beslut. Propagandan använder sig ofta av faktiska händelser och förhållanden, men den kan också söka anknytning till förhållanden som är av känslomässig karaktär. Den använder sålunda ofta slagord, sånger och bilder för att påverka sin publik.

Då propagandan bygger på vilseledande uppgifter eller är helt felaktig, upprepas den ofta oupphörligt.

Med desinformation avses avsiktligt spridande av vilseledande uppgifter i syfte att påverka människors attityder, ställningstaganden och handlanden.

Desinformation består av två moment. För det första innebär den att man fabricerar lögnar och halvsanningar eller beskriver verkligheten felaktigt eller falskt på annat sätt. För det andra innebär den att man sprider de felaktiga uppgifterna ofta genom publicering i tryck eller i etermedier.

Därefter övergick Per-Axel Landahl till att tala om det psykologiska försvaret och redogjorde för styrelsens uppgifter och verksamhet.

Han underströk att fri opinionsbildning är grunden för vårt psykologiska försvar både i fred och krig. Medborgarna har själva att bestämma vilken politik som skall föras. Ingen statlig myndighet bör eller kan styra åsiktsbildningen, inte heller när det gäller frågor om säkerhetspolitik och totalförsvar.

Styrelsen för psykologiskt försvar är central förvaltningsmyndighet för det psykologiska försvaret. Styrelsen har tre huvuduppgifter. Den skall för det

första planlägga en egen krigsorganisation och biträda andra organ i deras informationsplanläggning. I den uppgiften ingår även att informera och/eller utbilda personal, som är knuten till det psykologiska försvaret eller som i händelse av krig eller allvarlig krigsfara innehar för psykförsvaret viktiga poster.

Den andra uppgiften är att bedriva studier och forskning i ämnen, som är av betydelse för det psykologiska försvaret.

För det tredje skall styrelsen sprida kunskap om säkerhetspolitik och totalförvar. I detta ingår även att främja och samordna andra myndigheters information inom dessa ämnesområden. Om det skulle bli krig finns alltså organisationer på olika nivåer, som har till särskild uppgift att medverka med information i det läget.

En allmän princip för det psykologiska försvaret är att medborgarna så långt som möjligt bör få tillgång till sanna, snabba och fullständiga nyheter. I kris- och krigslägen finns det givetvis viktiga undantag från denna huvudregel. Vad som "hemligt hållas bör" får naturligtvis inte komma till angriparens eller den presumtive angriparens kännedom genom våra massmedier. Risken för att så skall ske bedöms dock som ganska liten.

Styrelsen har gjort forskningsinsatser när det gäller bl.a. nyhetsförmedlingen kring mordet på Olof Palme. Även från andra utgångspunkter har det varit av intresse för styrelsen att notera vad som inträffat i samband med denna händelse. Särskilt viktigt är det att handlingsberedskapen på olika områden som rör försvarssektorn förbättras.

Information kring Tjernobykatakstrofen har också studerats av styrelsen. Denna katastrof innebar informationsproblem av helt ny karaktär. Styrelsen har för egen del startat ett forskningsprojekt kring denna händelse och kommer dessutom att sammanfatta egna och andras forskningsinsatser rörande katastrofen.

Styrelsen – tidigare beredskapsnämnden – har alltsedan början av 1950-talet undersökt medborgarnas inställning till försvar och samhälle m.m. Sammanfattningsvis har man funnit att medborgarnas attityder till försvaret är förhållandevis positiva och att denna positiva hållning är mycket stabil.

Ett problem är dock att förtroendet till försvarets möjligheter att vara verkningsfullt både som krigsavhållande i fred och som försvarsmakt i krig inte är lika stabilt. Vid föredragningen framhölls att det är svårt att komma åt orsakerna till detta. De kan emellertid hänga samman med den kritik mot försvarets organisation, resurser etc. som ofta dominerar nyhetsförmedlingen kring totalförsvaret.

Presidenten i *försäkringsöverdomstolen* Leif Ekberg uppehöll sig främst vid tillämpningsproblem beträffande arbetsskadeförsäkringen och vid den snabba förändringen av domstolens praxis.

Inledningsvis pekade Leif Ekberg på vissa drag som är karaktäristiska för försäkringsöverdomstolen.

Domstolen är slutinstans för hela landet och nummer tre i instanskedjan efter de 26 försäkringskassorna och de tre regionala försäkringsrätterna. Det innebär långa avstånd till parterna och att lång tid kan ha förflutit från händelsen i fråga med utredningssvårigheter som följd. Att försäkringsöver-

domstolens domar inte kan överklagas gör att målen ovillkorligen måste avdömas korrekt. En balansgång mellan kvantitet och kvalitet måste väga över för kvaliteten. Kännetecknande är att målen förs upp till överdomstolen i huvudsak av de försäkrade. Detta ger ett snett urval. Riksförsäkringsverket kan klaga på det allmännas vägnar men gör det i liten omfattning.

Försäkringsöverdomstolen är en förvaltningsdomstol och dömer efter förvaltningsprocesslagen och inte efter rättegångsbalken. Detta innebär bl.a. att domstolen har ett utredningsansvar, att förfarandet är skriftligt och att parterna för det mesta får föra sin talan själva. Vidare har domstolen ett starkt lekmannainslag och är mer än andra domstolar beroende av sakkunniga, i synnerhet medicinskt sakkunniga men också odontologer.

Arbetskadeförsäkringen är en del av socialförsäkringen. Den infördes den 1 juli 1977 och ersatte då yrkesskadeförsäkringen.

Leif Ekberg anser att man nog kan konstatera att handläggningen av ärenden enligt den nya arbetsskadeförsäkringslagen har blivit betydligt mer resurskrävande än vad som antogs vid försäkringens genomförande. Lagen har också visat sig svår att tillämpa. Det har tagit lång tid att få fram definitiva vägledande avgöranden från slutinstansen. Väntetiderna har tilltagit i alla instanser och ärende- och målbalanser har successivt vuxit. Sådana balanser alstrar i sig arbete för myndigheterna och balansläget påverkas därigenom ytterligare ogynnsamt. Behov av ökade resurser, personellt och ekonomiskt, har presenterats, men i rådande budgetsituation har dessa behov inte omgående och fullt ut kunnat täckas.

Bland omständigheter som har orsakat tillämpningsproblem nämner Leif Ekberg punktvis följande.

- Införande av det generella arbetsskadebegreppet. (I yrkesskadeförsäkringslagen preciserades vilka yrkes/arbetssjukdomar som var ersättningsgrundande.)
- Svårigheter att relatera skadlig inverkan till adekvat skadlig effekt.
- Sambandsbedömning, som inrymmer en hel del överväganden av skälighetstyp.
- Bedömning av s.k. försämringsfall, i vilken ligger att försämring genom arbetet skall skiljas ut från försämring genom grundsjukdom.
- När det gäller psykiska sjukdomar var dessa i stort sett ersättningsgrundande i yrkesskadeförsäkringslagen endast då någon skadats genom olycksfall eller varit utsatt för skadliga ämnen. Nu kan i princip alla skadliga faktorer som påverkar det psykiska välbefinnandet negativt vara ersättningsgrundande, t.ex. trakasserier på arbetsplatsen, stress, lojalitetskonflikter, deltagande i sensitivitetsträning eller påfrestningar av annat slag. Mycket av värderings- och skälighetsaspekter kommer in i bilden.
- Lagen och förarbetena till denna innehåller ganska glidande formuleringar; de är allmänt hållna och har mycket av generalklausulprägel.

Kännetecknande för de nära tio år som arbetsskadeförsäkringen varit i kraft är att praxisutvecklingen har gått så snabbt. Mest markant har utvecklingen varit när det gäller de s.k. försämringsfallen. Beträffande dessa har praxis förändrats i starkt liberaliserande riktning. Utvecklingen har gått stegvis, men enligt Leif Ekbergs bedömning har vi nu kommit ungefär så långt som

det går. Den hittillsvarande snabba utvecklingen har framför allt två orsaker, nämligen domstolens beroende av medicinsk expertis och bevisregeln.

Vad som har hänt är att bedömningarna från de medicinskt sakkunniga ständigt har förändrats och förts – ur den försäkrades synpunkt – framåt. Varje ståndpunkt har de sakkunniga kunnat grunda på det dagsaktuella medicinska kunskandet, vilket snabbt fördjupats och förstärkts. Samtidigt möter dock överdomstolen i sina mål fortfarande sakkunniga som står kvar på en mindre liberal bedömningsnivå.

Den snabba praxisutvecklingen har inneburit problem för underinstanserna. Det kan gå lång tid mellan det att försäkringskassan har avgjort ett ärende och överdomstolen kommer med sin dom. Under tiden hinner också en hel del avgöranden träffas med ledning av gammal praxis. Leif Ekberg tror emellertid att vi nu nått fram till ett läge där tillämpningsutvecklingen kommer att stanna av ett tag.

Avslutningsvis redogjorde Leif Ekberg för den kraftiga ökningen av antalet ärenden inom arbetsskadeförsäkringsområdet. Bakom den ökade tillströmningen av ärenden ligger att de försäkrade erhållit en bättre kunskap om arbetsskadeförsäkringens existens. Man har också från fackligt håll medvetet och aktivt spritt kunskap om försäkringen och animerat sina medlemmar att hävda sina försäkringsanspråk. Vidare har arbetsgivarna blivit mera underkunniga om sin skyldighet att anmäla arbetsskador. Det kan inte heller uteslutas att den uppmärksamhet som arbetsskademålen får i press och andra massmedier påverkar de skadade att pröva sina möjligheter att få ersättning.

Ökningen av antalet ärenden gäller inte endast anhängiggörande av ersättningsanspråk i första instans utan också överklaganden till nästa instans. Sålunda har det under senare år inträffat en markant stegring av besvärshänsöversikten både till försäkringsrätterna och därifrån till försäkringsöverdomstolen.

Statens kulturråd företrädde av direktör Göran Löfdahl och byråchef Hans Johansson.

Föredragningen tog sin utgångspunkt i översänt material och då särskilt i inledningen till kulturrådets långtidsbedömning för 1987/88 – 1991/92 där följande tre huvuduppgifter anges för de närmaste årens kulturpolitiska arbete:

- skydda och utveckla den svenska kulturen,
- värna om yttrandefriheten och
- bryta klassmönstret för kulturvanorna.

Dessa uppgifter har fått ökad aktualitet under senare tid. Gjorda insatser – t.ex. uppbyggnaden av regionala institutioner, insatser för olika befolkningsgrupper och i olika miljöer – har inte varit tillräckliga.

Till icke obetydlig del hänger hithörande problem samman med den samlade anslagsutvecklingen för kulturområdet, något som ju regelbundet diskuteras på olika nivåer i det årliga budgetarbetet.

Från kulturrådets utgångspunkter kan man peka på några särskilt ogynnsamma effekter av även måttliga besparingar inom kultursektorn: de fasta

kostnaderna för hyra och personal ökar relativt sett och de rörliga resurserna minskar. Detta kan i sin tur medföra minskat konstnärligt risktagande/nyttänkande och medför med säkerhet färre arbetstillfällen för frilansare av olika slag.

Detta leder vidare till ökad arbetslöshet och därmed ökat ianspråktagande av AMS, som, vilket betraktas som mindre önskvärt, för det fria kulturlivet i en åtstramningsperiod blir en synnerligen viktig *kulturpolitisk* faktor. Den uppfattningen framfördes att det är mindre ändamålsenligt att institutioner som Dramaten och Stockholms stadsteater får resurser av AMS för vissa produktioner; sådana medel bleve säkerligen bättre förvaltade om de kunde tillföras kulturinstitutioner och kulturorganisationer direkt.

Mot denna bakgrund framhölls det som synnerligen viktigt att de rörliga resurser som kulturrådet erhållit på senare år bibehålls och om möjligt tillåts växa. Härigenom har rådet efter överläggningar med olika parter kunnat bidra till initiativ som ökade överföringar av teaterföreställningar till TV, s.k. transmissioner, produktionen av en svensk nationalencyklopedi, utgivning av en serie klassisk skönlitteratur för skolan, Konstens vecka, aktionen Bildspråket i skolan, återskaffandet av de stulna Christina Nilsson-juvelerna till Sverige m.fl.

När det gäller kulturrådet självt har regeringen i sin budgetproposition föreslagit vissa förändringar som i allt väsentligt kodifierar rådets nuvarande arbetssätt.

Rådet har under senare år starkt rationaliserat sin egen verksamhet vilket framgår av följande siffror.

	1981/82	1985/86
Antal registrerade ärenden	4 780	6 190
Personal, årsverken	72	58
Förvaltningskostnadernas andel av statliga kulturutgifter (exkl. folkbildning och prestöd)	1,5 %	1 %

Rådets förvaltningsanslag uppgick budgetåret 1980/81 till 14,1 milj. kr. och budgetåret 1986/87 till 15,7 milj. kr. Under denna period har besparingar enligt, och ett år utöver, huvudförslaget gjorts med sammanlagt 22 procentenheter.

Hovrättspresidenten Birgitta Blom informerade bl.a. om den ökade arbetsbördan vid *Svea hovrätt* och om problemen med de s.k. avhoppen från domarbanan.

I landet finns det ca 100 tingsrätter och sex hovrätter, varav Svea hovrätt är den största och äldsta.

Under år 1985 avgjorde tingsrätterna 139 300 tvistemål och brottmål, varav 18 799 fullföljdes till hovrätterna, dvs. ca 13,5 %. Av samtliga hovrätter under år 1985 avgjorda 18 736 tvistemål och brottmål fullföljdes 3 339 till högsta domstolen (HD), dvs. ca 17,8 %. Ca 6 % av till HD fullföljda tvistemål och övriga mål brukar ändras. Motsvarande siffra för fullföljda brottmål är 2,5 %. Detta sammanhänger med att HD beviljar prövningstillstånd bara i begränsad utsträckning (ca 250 mål per år).

Arbetsbördan får sägas vara tung i Svea hovrätt, vilket sammanhänger med den ökade måltillströmningen under de senaste åren. Motsvarande öknings av hovrättens resurser har ej skett. Under år 1986 avgjorde hovrätten ca 7 500 mål, varav ca 2 840 brottmål, ca 1 270 tvistemål och ca 3 390 s.k. övriga mål. Antalet "stora och svårbemästrade" mål har ökat. Antalet balanserade mål har inte kunnat hållas på den nivå som från arbetssynpunkt varit önskvärd.

Att hovrätten emellanåt kommer till annat resultat i sitt dömande än tingsrätterna beror ibland på att hovrätten har en mer kritisk bevisvärdering än tingsrätterna. Tiden det tar mellan tingsrättens dom och till det målet kan handläggas i hovrätten medför även att hovrätten ofta får ta ställning till ny bevisning eller annan utredning som tingsrätten inte haft tillgång till.

Ett problem för hovrätten, som även berör andra domstolar, är de s.k. avhoppet från domarbanan. De unga juristerna lämnar i allt större utsträckning domarbanan och söker sig då främst till den enskilda marknaden. En av orsakerna är löneläget, som nu är otillfredsställande lågt i jämförelse med vad näringsliv, organisationer och advokatbyråer kan erbjuda. En annan orsak är den långa tid det tar innan fast anställning som domare kan erhållas. Tidigare kunde fiskal eller assessor lätt få tjänstledighet för annan statlig verksamhet i riksdagsutskott, centrala verk etc. Det gav utblick och fördjupning. För något år sedan genomfördes emellertid starka restriktioner härvidlag, något som de unga juristerna upplever som klart negativt. Av fiskalerna och aspiranterna i hovrätterna är ungefär hälften kvinnor. Männen visar större tendens att lämna hovrätten och domarbanan än kvinnorna. Nyssnämnda orsaker till avhoppet från domarbanan medför av naturliga skäl på sikt svårigheter att rekrytera de allra bästa juristerna till domarbanan. Detta medför risk för ett sämre dömande och därmed en lägre grad av rättssäkerhet. Har kvaliteten sjunkit tar det lång tid att reparera skadan.

Domstolsverkets tillkomst år 1974 har medfört fördelar för domstolsväsendet. Således har byggandet av ändamålsenliga lokaler och anskaffande av modern utrustning till domstolarna samt intensifierade utbildningsinsatser av domstolspersonal medfört rationella vinster för den dömande verksamheten. Alltför långt driven centralisering av administrationen av domstolarna är inte bra. Hovrätterna äger ännu så länge större lokalkännedom om förhållandena inom sina områden än domstolsverket.

Sedan år 1977 tjänstgör även nämndemän i hovrätterna. För närvarande finns i Svea hovrätt 178 stycken, varav 124 från Stockholms län. Av nämndemännen är ca 70 kvinnor. Åldern hos nämndemännen är väl hög. Det vore kanske önskvärt att även yngre personer kunde rekryteras till kåren.

Lagmannen Tomas Nordqvist lämnade sammanfattningsvis följande upplysningar om *Handens tingsrätt*.

Handens tingsrätt är en av landets 97 tingsrätter och en av sju i Storstockholmsområdet. Domstolen som har åtta domare betjänar Haninge, Tyresö och Nynäshamns kommuner med ett sammanlagt invånarantal av ca 115 000. Vid Handens tingsrätt handläggs årligen ca 1 000 brottmål, 1 200

tvistemål, 300 domstolsärenden, 600 bouppteckningar, 250 konkurser samt 9 000 ärenden rörande lagsökning och betalningsförelägganden.

Domarkrafterna utgörs av en lagman, sex rådmän och en tingsfiskal. Därutöver tjänstgör vid domstolen nio tingsnotarier och 26 biträden. Tingsnotariatjänsterna är utbildningstjänster avsedda att ge nyutbildade jurister praktisk domstolserfarenhet efter genomgången juristutbildning. Tingsrätten har ett ansvar för att notarierna erhåller tänkt utbildning.

Tingsrättens arbete är uppdelat på rotlar av vilka var och en förestås av en domare. Mål- och ärendetyperna är blandade. Den rent dömande verksamheten sköts i princip av domarna. Viss beslutanderätt finns emellertid hos notarierna och under senare år har till den icke rättsbildade personalen delegerats rätten att fatta beslut i vissa enklare ärenden, exempelvis inskrivningsärenden och ärenden gällande betalningsföreläggande. Man utreder nu möjligheterna till ytterligare delegation. Inom domarkåren finns viss tveksamhet till detta. Som situationen är i dag räcker biträdespersonalen på flera håll inte till för att ge den dömande personalen tillräckligt stöd. Domarna får därför i alltför hög utsträckning ägna sig åt sådant rutinarbete som borde skötas helt av biträden. En ändring i detta hänseende skulle kanske inte minst bidra till att arbetsuppgifterna på domarbanan blev mer lockande. Detta är särskilt viktigt i dessa tider då flykten från och rekryteringsmöjligheterna till banan utgör ett stort problem.

Ett för domstolen mycket stort bekymmer är svårigheterna att delge parter kallelser och förelägganden samt att så många trots delgiven kallelse underlåter att inställa sig till förhandling. Detta är en starkt bidragande orsak till att handläggningstiderna i många fall blir alltför långa. Det orsakar dessutom mycket dubbelarbete och påverkar på så sätt effektiviteten i verksamheten. Vissa ändringar har gjorts i delgivningslagstiftningen under senare år, vilket i någon mån underlättat arbetet, men ytterligare lättnader skulle vara önskvärda.

De administrativa arbetsuppgifterna har ökat kraftigt under senare år till följd av bl.a. ökad byråkratisering och utökad lagstiftning på arbetsrättens område. Administrativa frågor upptar därför alltmer av domstolschefens arbetstid på bekostnad av hans dömande verksamhet. Det vore därför önskvärt om tingsrätterna i högre utsträckning än som nu är fallet försågs med administrativt utbildad personal.

Dåvarande justitieombudsmannen Tor Sverne lämnade vid revisorernas plenum den 25 mars 1987 följande redogörelse för *den rättspsykiatriska verksamheten*.

"Enligt 33 kap. 2 § brottsbalken (BrB) får den som begått brott under inflytande av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan själslig abnormitet av så djupgående natur, att den måste anses jämställd med sinnessjukdom, som regel inte dömas till annan påföljd än överlämnande till särskild vård. Kan den som begått brottet enligt föreskriven medicinsk undersökning beredas vård enligt lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV), skall han enligt 31 kap. 3 § BrB överlämnas till sluten psykiatrisk vård.

Bestämmelser om hur den medicinska undersökningen skall gå till finns i lagen (1966:301) om rättspsykiatrisk undersökning i brottmål. Där sägs bl.a.

följande. Överlämnande till sluten psykiatrisk vård får inte ske utan att rättspsykiatrisk undersökning företagits. Undersökningen skall utföras med största möjliga skyndsamhet. Skriftligt utlåtande över undersökningen skall avges inom sex veckor från det beslutet om undersökningen inkom till den klinik eller station till vilken undersökningen hör. Enligt tillämpningskungörelse till lagen (1966:613) får socialstyrelsen medge anstånd med avgivande av utlåtande över rättspsykiatrisk undersökning i den mån det är nödvändigt på grund av undersökningens särskilda beskaffenhet eller på grund av arbetsbelastningen vid kliniken eller stationen.

För närvarande finns det fyra rättspsykiatriska kliniker (Stockholm, Uppsala, Lund och Göteborg) med tillsammans drygt 100 platser och tre rättspsykiatriska stationer (Linköping, Örebro och Umeå).

De rättspsykiatriska klinikerna har alltid haft svårt att uppfylla de krav på skyndsamhet, som lagstiftaren förutsatt. Detta har medfört långa och besvärliga väntetider för dem som skall undersökas (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1970 s. 147).

Under senare tid har förhållandena ytterligare försämrats. Sedan riksrevisionsverket riktat kritik mot att vissa avdelningar vid klinikerna sommarstängts och enskilda personer klagat till JO på väntetiderna, inspekterade jag i början av 1980-talet samtliga rättspsykiatriska kliniker.

I mitt beslut den 11 januari 1985 konstaterade jag att klinikerna i det stora flertalet fall begär förlängning av den föreskrivna sexveckorstiden och att socialstyrelsen regelmässigt bifaller sådana ansökningar. Den i lagen föreskrivna tiden efterlevs alltså inte. Jag fann detta från rättssäkerhetssynpunkt synnerligen stötande i all synnerhet som det gäller personer som är berövade sin frihet. Jag diskuterade i beslutet olika praktiska åtgärder för att nedbringa väntetiderna och – om inte detta hjälper – rekommenderade jag socialstyrelsen att antingen begära resurstillskott eller en anpassning av den lagstadgade tidsperioden till en realistisk nivå. Beslutet delgavs justitie- och socialdepartementen för kännedom.

Sommaren 1985 stängdes en avdelning vid kliniken i Göteborg vilket fick till följd kraftigt ökade väntetider. I beslut den 9 juni 1986 kunde jag konstatera att väntetiderna generellt ökat. Jag fann anledning rikta allvarlig kritik mot de uppenbara missförhållanden min utredning pekade på. Kritiken rörde i huvudsak följande tre punkter.

Humanitära skäl. Psykiskt störda och sjuka personer förvaras i häkte under tider som flera gånger överstiger den av lagstiftaren förutsedda undersökningstiden och utan att de kan erhålla erforderlig psykiatrisk behandling eller lämplig sysselsättning.

Rättssäkerhetsskäl. Vänte- och undersökningstiderna står i uppenbar strid mot lagstiftarens intentioner. Anstånd som endast bör utnyttjas i undantagsfall medges regelmässigt. Det kan ifrågasättas om inte de långa vänte- och undersökningstiderna står i strid med artikel 5.3 i europeiska konventionen till skydd för de mänskliga rättigheterna, där det sägs att den som är berövad sin frihet har rätt till rättegång inom skälig tid.

Ekonomiska skäl. De besparingar som har gjorts inom den rättspsykiatriska verksamheten har genom vistelserna på häktena medfört ökade kostnader bl.a. för kriminalvården.

Beslutet överlämnades bl.a. till riksdagens justitie- och socialutskott och till justitie- och socialdepartementen. Utskotten har behandlat frågan i sina betänkanden JuU 1986/87:1 y och SoU 1986/87:15.

Någon påtaglig förbättring av situationen hade inte skett i februari 1987."

3.2 Länsresorna

Revisorerna har under verksamhetsåret besökt Södermanlands län den 19–21 augusti 1986 och Norrbottens län den 22–25 juni 1987. En sammanfattande redogörelse för resorna följer här.

Södermanlands län

Revisorerna välkomnades till Södermanlands län av landshövdingen Bengt Gustavsson vid en samling i den medeltida Roggeborgen i Strängnäs. I sitt hälsningsanförande gjorde landshövdingen en tillbakablick på historiska förhållanden och händelser, vilka än i dag sätter sin prägel på länet som en kultur- och storgodsbygd. Jordbruksnäringen t.ex. har den största arealen per brukare i landet. Som en särskilt viktig fråga för länsstyrelsen nämndes sysselsättningen. Länet hade i början av 1980-talet den näst högsta arbetslösheten i riket men siffrorna är nu lägre än riksgenomsnittet.

Från kommunikationssynpunkt är länet ett genomfartslän. Satsningar behöver göras på den regionala trafikstrukturen. I en specialföredragning redovisades för revisorerna de problem som järnvägsnedläggningarna på linjerna Strängnäs–Åker och Flen–Oxelösund förorsakat. Högsta prioritet har förbättrade kommunikationer mot Stockholm.

Rundresan i länet inleddes med ett besök hos Fermenta i Strängnäs. Revisorerna fick en viss inblick i Fermentakoncernen och dess tillväxt innan den egentliga programpunkten behandlades, nämligen miljöskyddslagstiftningens tillämpning vid läkemedelsfabriken. Naturvårdsdirektören i länsstyrelsen och Fermentas ansvarige chef för miljöfrågor var ense om att man nu genom olika åtgärder lyckats bemästra problemen med överskridanden av tillåtna gränsvärden för utsläpp. Det upplystes att bolagets kostnader för avloppshantering ökat från 1,5 milj. kr. år 1982 till 5 milj. kr. år 1986. Frågor rörande prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen samt sanktionsbestämmelser behandlades.

I Strängnäs sammanträffade revisorerna även med representanter för kommunen och landstinget. Information gavs om omdaningen av den psykiatriska vården i länet, avvecklingen av Sundby sjukhus och förvandlingen av sjukhusområdet till ett teknologicentrum, Sundby Park. Landstingets beslut om nedläggning före oktober 1988 av det tidigare statliga mentalsjukhuset Sundby är ett utslag av nytänkandet att patienterna i görligaste mån skall integreras och "normaliseras" i samhället. Inom kommunledningen reagerade man först med stark oro för sysselsättningsläget; ca 850 årsarbetsplatser skulle bortfalla. På privat initiativ omvandlas nu det gamla sjukhusområdet till kontors- och arbetsplatser för ca 600 personer med sikte på att skapa ett teknologicentrum. En stiftelse härför har bildats med företrädare

för förvaltning och näringsliv. Personalen vid sjukhuset har hittills kunnat omplaceras till annan landstingsverksamhet i närregionen.

Nästföljande dag fick revisorerna till att börja med en redogörelse för arbetsmarknadsläge m.m. i Eskilstuna kommun. Folkmängden i kommunen har minskat. Till stor del anses befolkningsminskningen bero på de dåliga kommunikationerna som ger en snäv arbetsmarknad. Kommunen redovisar också länets högsta arbetslöshet. Särskilt alarmerande är läget för ungdomar i åldern 20-24 år. Ett utbildningsprogram har tagits fram som berättigar till anställning inom vårdsektorn. Revisorerna upplystes vidare om att utlokaliseringen av tre statliga verk till Eskilstuna visat sig vara en nödvändig statlig insats för att motverka nedgången på den lokala arbetsmarknaden genom stålindustrins struktumvandling. Utan tillskottet av dessa statliga verk skulle kommunen sannolikt nu ha varit i en "Norrandssituation" vad beträffar arbetsmarknadsläget.

Därefter fortsatte resan till Katrineholms kommun, där ett besök på Julita gård stod på programmet. Också i Katrineholm lämnades information om arbetsmarknad m.m. Revisorerna fick veta att industrisysselsättningen i kommunen är starkt beroende av några få relativt stora arbetsplatser. Under tider då industrikonjunkturen är svag kan sysselsättningsminskningen bli mycket kännbar. Kommunen gör därför insatser för att stötta småföretagarverksamhet. Man arbetar även för bättre kommunikationer och söker främja möjligheter till utbildning.

Julita gård kom genom en donation år 1944 i Nordiska museets ägo. Där förvaras i lagerutrymmen bl.a. museets lantbrukshistoriska samlingar vilka anses vara Västeuropas största. Godsets bevarade byggnadsbestånd ger en konkret bild av storgodsets lokalsamhälle enligt självhushållets principer vid sekelskiftet. Ett större lantbruksmuseum håller nu på att byggas upp på Julita. Ett antal icke-statliga intressenter är villiga att ta ekonomiskt ansvar för driften av museet. Som mottagare av insamlade medel har bildats Fonden för agrarhistorisk forskning.

Under vistelsen på Julita fick revisorerna även en föredragning om kulturminnesvården i länet. Länsantikvarien framhöll att tillämpningen av fornminneslagen och byggnadsminneslagen inte bereder några större bekymmer. Problemen är koncentrerade till hänsynsregler i annan lagstiftning, där länsstyrelsen har alltför små resurser för att kunna hävda kulturminnesvårdens intressen.

Revisorerna gjorde därefter ett besök på räddningsskolan, tidigare civilförsvarsskolan, i Katrineholm. Enligt huvudmannens, statens räddningsverk, planer bör skolan avvecklas per den 1 juli 1988. Dock diskuteras ett alternativ med utbildning vid skolan av vapenfria tjänstepliktiga. Frågan avgörs troligen i samband med 1987 års försvarsbeslut.

Den tredje och sista resdagens förmiddag ägnade revisorerna åt verksamheten vid statsägda Studsvik Energiteknik AB – tidigare AB Atomenergi. Av lämnade redogörelser framgick att bolaget funnit det nödvändigt att ompröva verksamhetsinriktningen mot nya affärsområden, marknader och teknik. I vad gäller kärnteknik satsar man nu på kärnkraftens "eftermarknad", dvs. på att öka effektiviteten och säkerheten hos befintliga anläggningar här hemma och i utlandet. Därutöver är arbetet inriktat på att utveckla

bl.a. alternativ elproduktionsteknik och miljövänlig energiteknik. Revisorerna informerades vidare om bolagets verksamhet i fråga om mätning av radioaktivitet och fick en demonstration av mättekniken i bolagets mätlaboratorium.

Besöket i Södermanlands län avslutades på länsstyrelsen i Nyköping, där information om "vitaliseringen", en organisationsöversyn av statsförvaltningen i länet, stod främst på programmet.

Revisorerna upplystes om att förändringen av organisationen syftar till en stark delegering och decentralisering i länsstyrelsens arbete. En platt organisation utan mellannivåer införs. En delvis ny ledningsfunktion tar vid med målstyrning som ett viktigt instrument. De olika länsorganen samverkar bl.a. i en chefsnämnd när det gäller länets utvecklingsfrågor. Chefsnämnden har tagit fram en gemensam grundsyn för Södermanland – en länets policy. "Vitaliseringen" beräknas utöver förnyelsen ge besparingar på 1–2 % per år utan sämre resultat.

Hos länsstyrelsen fick revisorerna också en presentation av verksamheten vid Oxelöinvest AB som bildats med kapitaltillskott från staten och Svenskt Stål AB, sedan stålkrisen hårt drabbat Oxelösunds kommun på 1970-talet. Bolagets uppgift är att lämna riskvilligt kapital till utvecklingsbara projekt inom Oxelösundsområdet. Omkring 100 arbetstillfällen har genom bolagets medverkan skapats under perioden 1980–1985.

Vidare orienterades revisorerna om de problem som uppstod när flygflottiljen F 11 avvecklades i Nyköpings kommun år 1982. Bortfallet av arbetsplatser har inte kompensats genom sysselsättningspolitiska åtgärder som utlovats. Befolkningen har bl.a. till följd därav minskat med över 500 personer.

Norrbottens län

Fyradagarsresan i Norrbottens län koncentrerades till vistelser i två kommuner, Kiruna och Luleå.

Kiruna är numera centralort för den svenska rymdverksamheten. Som första punkt på revisorernas program stod också ett besök vid raketskjutfältet och markstationen för satelliter, Esrange, som sedan år 1972 drivs av det statsägda Svenska Rymdaktiebolaget. Revisorerna blev informerade om att verksamheten vid Esrange har en internationell prägel och till stor del styrs av avtal mellan bolaget och European Space Agency, ESA. Genom att sända upp sondraketer och ballonger till 500 km:s höjd studerar man norrsken och andra jonosfäriska fenomen och utför experiment inom en tidrymd av nära tio minuter. Ett problem är dock att observationstiden är väl kort. För revisorerna framhölls att Esranges unika läge norr om polcirkeln ger marknadsmässiga fördelar när det gäller att övervaka och ta emot information från civila s.k. polära satelliter vilka går i banor över polerna. Kontrakt finns bl.a. med USA, Japan och Frankrike och nya uppdrag väntar såsom att vara markstation för en europeisk satellit för havsövervakning.

Från Esrange kom revisorerna till Kiruna geofysiska institut eller Institutet för rymdfysik som det benämns fr.o.m. den 1 juli 1987. Vid institutet bedrivs

grundforskning. Mätningar och registreringar görs via Esrange och vid EISCAT, en markbaserad radaranläggning byggd i europeiskt samarbete år 1981 för studier av norrskenzonens jonosfär. Revisorerna upplystes om att kunskap behövs om fenomen i de elektriska magnetfälten, t.ex. kan försvarsvarningssystem påverkas.

Under en sammankomst på kvällen fick revisorerna redogörelser för utvecklingen vid Luossavaara-Kiirunavaara AB, LKAB, och vad denna innebär för Kiruna kommun.

Sålunda påtalades att LKAB har stora problem med hårdnande konkurrens på en krympande världsmarknad. År 1974 exporterades 31 miljoner ton järnmalm medan man i dag får anpassa sig till en efterfrågan på 15–20 miljoner ton malm. Efter några "goda" år räknar LKAB nu med att strukturförändringar i omvärlden, en sjunkande dollarkurs och till följd därav sänkta malmpriser kommer att leda till förlust i verksamheten 1988–1989. Antalet anställda har under en tioårsperiod minskats från i medeltal knappt 9 000 till ca 4 000 och måste framöver ytterligare reduceras. Man satsar på att bygga ut tillverkningen av pellets, där LKAB är världsledande, till en andel av ca 60 % av den totala produktionen. En viktig fråga för LKAB är att få ner de alltför höga kostnaderna hos SJ för malmfrakt. Vidare kommer en beräknad brist på malm ca år 2000 att framtvinga beslut om en ny huvudnivå för malmbrytning på 1 000 meters djup.

För Kiruna kommun gäller det att möta LKAB:s kris med insatser för utveckling av annan verksamhet, betonade kommunens kommunalråd i sin föredragning inför revisorerna. Befolkningen har minskat med 4 500 sedan år 1982. Man har årligen stora förluster på outhyrda lägenheter. Arbetslösheten är hög. En kraftig minskning av personalstyrkan vid LKAB är att vänta. Dock underströk kommunalrådet att det finns en optimism inför framtiden. Man tror på och arbetar för en fortsatt expansion inom rymdverksamheten och näraliggande aktiviteter samt inom datahanteringen och turismen i Kiruna.

Den andra resdagen i Kiruna inleddes med ett besök i det s.k. rymdhuset, där lantmäteriet och Satellitbild AB är inhysta.

Om lantmäteriet informerades att distriktets verksamhet till 70 % utförs i form av uppdrag mot avgift. Resterande del är arbete med plangenomförande. Till verksamheten är knuten Kiruna kartcentral, den enda i sitt slag i landet. Centralen, inrättad år 1983, moderniserar registerkartor åt fastighetsregistermyndigheter/länsstyrelser. Vidare finns här sedan år 1986 lantmäteriverkets kartutvecklingsgrupp för datorstödd tematisk kartframställning samt en enhet för fastighetsdata. Bland aktuella utvecklingsprojekt nämndes produktion av en ny svensk nationalatlas samt inrättande av en spårstation i Kiruna för Global Positioning System, ett lägesbestämningssystem med hjälp av satelliter.

Verksamheten hos Satellitbild AB – ett dotterbolag, bildat år 1983, till Rymdaktiebolaget – består i att mottaga, bearbeta och sälja data från fjärranalysatelliter, bl.a. den franska Spot-serien. Bilder tas ner från ca 800 km:s höjd, varvid områden i Norden kan avbildas praktiskt taget dagligen och områden närmare ekvatorn ungefär var fjärde dag. Revisorerna

orienterades om olika tekniker och utvecklingsmöjligheter när det gäller användningen av satellitinformationen, bl.a. för fysisk planering, miljö- och vattenvård, geologisk kartläggning och prospektering. Samarbete äger rum med lantmäteriet i fråga om kartframställning. Bolagets tjänster efterfrågas såväl inom som utom Europa. Uppmärksammat är ett uppdrag att kartlägga Filippinerna.

Revisorerna for därefter med buss till Björkliden. Under färden gavs information om Vattenfall Norrbotten och länets vattenkraftsresurser. Det nämndes att Lule älv, den starka älven, ensam svarar för ca en fjärdedel av Sveriges vattenkraftsproduktion eller närmare en åttondel av den totala elproduktionen i landet. Regionen är efter en omstrukturering år 1986 nu en självständig enhet inom koncernen Vattenfall med egen regional styrelse. Vattenfalls nya inriktning som energitjänstföretag i stället för renodlat elföretag visar sig i satsningar på naturgasintroduktion, anläggningar för torv- och flisvärme och energihushållningsprojekt.

På Björklidens turisthotell deltog revisorerna i diskussioner rörande turism och naturvård. Av företrädaren för Norrbottens Turistråd, bildat 1984 och landstingsägt, fick revisorerna veta att knappast någon turistanläggning i länet är företagsekonomiskt lönsam utan måste få samhällsstöd. Rådet har länsstyrelsens uppdrag att i en utredning marknadsmässigt bedöma vilka områden och vilka anläggningar man i framtiden skall prioritera och utveckla. Ett större ekonomiskt kunnande inom turistnäringen är också angeläget. För närvarande utarbetas en plan för utbildning i turism som skall tillgodose detta behov.

Naturvårdsdirektören hos länsstyrelsen presenterade i ord och bild länets specifikt intressanta naturområden, flora och fauna. Han framhöll vikten av att skogsbruket tar hänsyn till naturvårdens intressen och att toppobjekten bland inventerade fjällnära skogar kan bli naturreservat.

Besöken i Kiruna kommun var därmed avslutade och revisorerna tog sig mot kvällen med flyg till Luleå. Här bjöd representanter för kommunen på en båttur ut i skärgården till en fritidsanläggning på Sandön. Revisorerna kunde överblicka Luleå hamn – störst i Bottenviken med 2 500 m kaj – som återspeglar Luleås tre industriepoker baserade på skogen, malmen och stålet. Det framkom att miljövårdsfrågor är högprioriterade.

Nästa dags förmiddag ägnade revisorerna åt högskolan i Luleå som i dag förutom teknisk utbildning och forskning även har musik-, lärar- och ekonomutbildning samt yrkesteknisk högskoleutbildning. I föredragningar fästes revisorernas uppmärksamhet på högskolans betydelse för den regionala utvecklingen. Sålunda rekryteras 34 % av teknologerna från Norrbotten och 40 % av de utexaminerade civilingenjörerna stannar i länet som yrkesverksamma. Kring högskolan, anfördes det, är en intressant utvecklingsmiljö under framväxt. I den ingår bl.a. stiftelsen Centek – länk mellan högskola och näringsliv – Teknikbyn Aurorum som börjar byggas hösten 1987 och Teknikens Hus, färdigt år 1988, för främst barn och ungdom. Bland problemen inom högskolan nämndes brist på lärare, studentbostäder och medel för att finansiera viss experimentell utrustning. Rekryteringen till professorstjänster försvåras av att arbete ofta måste ordnas för medföljande maka/make.

Därefter samlades revisorer och värdar i Luleå stadshus för information om ASSI och SSAB samt om kommunikationsfrågor i länet.

Verksamheten vid ASSI Kraftliner i Piteå, med en omsättning av ca 1,5 miljarder kronor, redovisades översiktligt av dess VD. Kraftliner är ett oblekt brunt papper och brukas i tillverkningen av wellpapp, en produkt som får allt fler användningsområden. Ca 35 % av papperskvaliteten går till ASSI:sega wellpappföretag. Det upplystes att bolaget bidrar med fjärrvärme till Piteå genom en unik oljebesparingsanläggning där man bl. a. utnyttjar restprodukter från papperstillverkningen. Frågor rörande samarbetet med domänverket och försörjningen med skogsråvara berördes också.

Av redogörelsen för SSAB Svenskt Stål AB framgick att företaget efter en rekonstruktionsperiod 1978–1982 varit mer lönsamt än de europeiska konkurrenterna. För att möta en fortsatt hård stålmarknad arbetar SSAB med en strukturplan. Den innebär ökad produktion av valsade stålprodukter och förbättrad lönsamhet genom att vissa enheter tas ur drift, tunga investeringar görs i kvarvarande enheter och antalet anställda minskas.

Som enda länsstyrelse har styrelsen i Norrbottens län en nyinrättad särskild kommunikationsenhet. Kommunikationsdirektören informerade revisorerna om enhetens arbete med planering och samordning av trafiken i länet och om olika projekt angående resmönster, materialtransport m.m. som bedrivs i samarbete med bl.a. högskolan. Bland aktuella frågor nämndes etablering av ytterligare flygfält, bättre utnyttjande av teleteknik och kostnader för isbrytning. Särskilt framhölls att tågförbindelser med övriga Sverige är ett nödvändigt komplement till flyget.

Programslaget därnäst var en rundtur i Luleå kommun och ett besök på platsen för den ursprungliga staden, nuvarande Gammelstad, med dess bevarade 1400-talskyrka och bebyggelse av kyrkstugor.

Den fjärde och sista resdagen tillbringade revisorerna på länsstyrelsen där de togs emot av landshövdingen Curt Boström.

Dagsprogrammet inleddes med information om Utvecklingsfondens insatser för företag i länet i form av rådgivning, utbildning och riskfinansiering. Särskilt pekades på en kraftig expansion av småindustrier, en positiv utveckling som ger viss garanti för sysselsättning om länets basnäringar sviktar. Fonden avsätter betydande resurser för aktiv uppföljning av nystartade mindre företag. Av fondens 30 anställda är 20 konsulter varav merparten har ekonomisk eller teknisk utbildning. På fondens initiativ och i samarbete med länsarbetsnämnden och två banker bildades år 1986 Norrbottens Ungdomsråd i syfte att stimulera ungdomar att starta och driva egna företag. Revisorerna fick även tillfälle att diskutera företagsklimatet i länet med två framgångsrika småföretagare.

Vidare fick revisorerna en inblick i förhållandena i Kalix och Jokkmokk genom samtal med kommunalråden i dessa kommuner. Gemensamt för båda var att de – trots skilda problem – gav uttryck åt en stark framtidstro. För Kalix del talades om företagargandan; i kommunen (ca 19 400 invånare) finns det nära 500 företag, exklusive jordbruksföretag. Jokkmokk karaktäriserades som Sveriges mesta vattenkraftskommun med sina tio kraftverk. Kommunen har kontinuerligt tappat befolkning under senare år till i dag ca

6 800 invånare i och med att byggarbetsstillfällena vid Vattenfall försvunnit. I strategin för framtiden ingår satsningar på ett fjällmuseum, rekonstruktion av en stenåldersboplats och ett Polar Zoo. Man anser också att en del av Vattenfalls administration borde kunna lokaliseras till Jokkmokk.

Under landshövdingens ledning hölls slutligen överläggningar om försöksverksamheten med samordnad länsförvaltning i Norrbottens län och om regionalpolitikens effekter. Försöksverksamheten, som inleddes den 1 juli 1986 för en treårsperiod, innebär att länsstyrelsen fullgör de uppgifter som i övriga delar av landet ankommer på länsvägnämnden, läns skolnämnden, lantbruksnämnden, fiskerikommittén och läns bostadsnämnden. Organisatoriskt har nämnderna ersatts av nya enheter inom länsstyrelsen och särskilda s.k. funktionsstyrelser eller delegationer. De senare utses i sin helhet av länsstyrelsens styrelse. Inför revisorerna framförde landshövdingen uppfattningen att även skogsvårdsstyrelsen borde kunna ingå i länsstyrelsen. Däremot ansåg han länsarbetsnämnden med fältorganisation vara för stor för att inordnas. Det framhölls att samordning, delegering och förenkling underlättas med den nya förvaltningen.

I fråga om regionalpolitiska åtgärder underströks ånyo högskolans betydelse för utvecklingen inom länet. Viktigt var också att arbetsgivaravgiften fr.o.m. år 1984 reducerats för länets företag. Vidare redogjordes för fördelningen av länsstyrelsens medel för regionala utvecklingsinsatser m.m.

3.3 Besvarade remisser

Under verksamhetsåret har revisorerna yttrat sig i följande ärenden.

- Till finansdepartementet den 18 augusti 1986 över statsskuldspolitiska kommitténs slutbetänkande Riksbanken och riksgäldskontoret. Förslag till ny riksbankslag och ändrat huvudmannaskap för riksgäldskontoret (SOU 1986:22)
- Till civildepartementet den 18 augusti 1986 över 1984 års insynsutrednings betänkande (Ds C 1986:5) Statsmakternas granskning av statliga bolag och stiftelser
- Till justitiedepartementet den 27 maj 1987 över folkstyrelsekommitténs betänkande Folkstyrelsens villkor (SOU 1987:6)

Granskningsplanen för 1987/88

Bilaga 1		54
----------	-------	----

Till riksdagen under verksamhetsåret 1986/87 avlåtna skrivelser

Bilaga 2	Kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalresurserna m.m.	57
Bilaga 3	Flyktinginvandringen till Sverige m.m.	103
Bilaga 4	Dimensioneringen av SMHI:s nät av vattenföringsstationer m.m.	175
Bilaga 5	Den regionala projektverksamheten	193

Granskningsplanen för 1987/88

Revisorerna har den 4 juni 1987 fastställt en granskningsplan för verksamhetsåret 1987/88. De ärenden som finns uppförda på planen fördelar sig på riksdagsutskottens beredningsområden enligt följande.

Konstitutionsutskottet

1. Riksgäldskontorets ställning i förhållande till riksdagens förvaltningskontor i vad gäller frågor om förvaltning av ekonomisk natur (vilande)
2. Information till allmänheten om väsentliga lagändringar (förstudie)

Finansutskottet

3. Statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna
4. Statistiken över mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter
5. Dispositionen av statliga myndigheters överskottsmateriel
6. De civila myndigheternas lokalförsörjning: Hyressättningen
7. Byggnadsstyrelsens byggnadsverksamhet
8. Myndigheternas uppdragsverksamhet kontra myndighetsuppgifterna (vilande förstudie)
9. De civila myndigheternas lokalförsörjning: Lokalanskaffningen (förstudie)
10. Riksgäldskontorets provisionskostnader för premielån (förstudie)

Skatteutskottet

11. Samarbetet mellan skattemyndigheterna å ena sidan och polis och åklagare å den andra på skatteområdet
12. Statliga bolags rätt till förlustavdrag
13. Tullverkets kontroll av utrikestrafiken

Justitieutskottet

14. Delgivningsförfarandet vid domstol (förstudie)

Utrikesutskottet

15. Administrationskostnaderna för och uppföljningen av det svenska internationella utvecklingsarbetet (förstudie)

Försvarsutskottet

16. Upphandling av byggtreprenader inom det militära försvaret

Socialförsäkringsutskottet

17. Kostnaderna vid SIV:s flyktförläggningar
18. De administrativa formerna inom socialförsäkringsprocessen (förstudie)

19. Förordningen (1983:943) om statsbidrag till kommunal barnomsorg (förstudie)
20. Statsbidraget till kommunernas kostnader för social hemhjälp (förstudie)
21. Socialstyrelsens nya organisation (förstudie)

Kulturutskottet

22. Registrering och dokumentation av de statliga museernas samlingar (förstudie)
23. AB Tipstjänsts kostnader för reklam och stöd till olika ändamål (förstudie)

Utbildningsutskottet

24. Jämförande studie av kostnaderna för några högskoleutbildningar

Jordbruksutskottet

25. Visst statligt fiskeristöd
26. Personalresurserna vid skogsstyrelsen och för skogsvårdsstyrelsernas myndighetsuppgifter

Näringsutskottet

27. Utvecklingsfondens i Stockholms län handlande i visst finansieringsärende (vilande förstudie)
28. Handläggningstiderna vid patent- och registreringsverkets bolagsbyrå (förstudie)
29. 1982 års prospekteringsprogram (förstudie)

Arbetsmarknadsutskottet

30. Utvärdering av glesbygdssstödet
31. AMS-bidrag till flyttningskostnader (vilande förstudie)
32. Gränsområdeseffekter av persontransportstödet och av nedsättningen av företagens socialavgifter (förstudie)

Bostadsutskottet

33. Bostadsstyrelsens ADB-resurser (vilande förstudie)
34. Länsbostadsnämndernas verksamhet (förstudie)
35. Översyn av lantmäteriorganisationen och lantmäteritaxan (förstudie)
36. 1983 års bostadsförbättringsprogram, m.m. (förstudie)

Förslag till riksdagen

1986/87: 7

Riksdagens revisorers förslag om kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalresurserna m. m.

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av kronofogdemyndigheternas (KFM) utnyttjande av personalresurserna m. m. I skrivelsen föreslår revisorerna sammanfattningsvis

- resursförstärkningar på vissa delar av KFM:s verksamhetsområde.
- åtgärder för förbättringar och förenklingar vid KFM:s hantering av olika mål,
- översyn av taxesättningen på KFM-området och
- översyn av budgetredovisningen för KFM.

Vidare anmäler revisorerna sin syn på KFM:s organisation m. m.

Revisorerna slutför därmed sin granskning av exekutionsväsendet. Tidigare har revisorerna i skrivelse till riksdagen den 26 april 1984 – i samband med en redovisning av en allmän syn på KFM:s ställning och verksamhet – behandlat KFM:s handläggning av allmänna mål (A-mål), (Förl. 1983/84: 24, SkU 1984/85: 3, rskr. 1984/85: 32). I föreliggande del av granskningen har enskilda mål (E-mål) och ärenden tagits upp. Vidare har KFM:s personalresurser ställts i relation till arbetsvolymen. Även ekonomi- och taxefrågor har behandlats.

Den avslutande granskningen har redovisats i granskningsrapporten (1985/86: 7) Kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalresurserna, som i sedvanlig ordning remissbehandlats. Sammanfattningar av rapporten och av de över rapporten inhämtade yttrandena är i *bilaga* fogade till denna skrivelse.

1 Genomförd granskning

I sin skrivelse år 1984 redovisade revisorerna sin syn på KFM:s ställning i stort i organisationen för debitering och indrivning av skatter och andra allmänna avgifter. Vidare behandlades KFM:s allmänna förutsättningar för verksamheten och resultatet av indrivningsverksamheten. Denna granskning av KFM var sålunda av mer allmän karaktär och har nu följts upp med en granskning av hur KFM allmänt utnyttjar sina personalresurser. Härvid behandlas KFM:s arbetsuppgifter, deras organisation och tilldelade resurser, hur verksamheten avseende enskilda mål bedrivs, verksamhetens resultat och kostnader, taxefrågor samt arbetsvolymen.

För att få ett underlag för bedömningen har utförts dels en enkätundersökning hos landets samtliga KFM, dels en intervjuundersökning hos ett urval av KFM beträffande arbetet med enskilda mål och exekutiv försäljning av fast egendom samt insatserna vid tillsynen i konkurser.

Enkätundersökningen genomfördes så att myndigheterna fick lämna uppgifter från slumpvis utvalda mål ur diarierna för utsökningsmål, återtagningsmål, mål angående exekutiv försäljning av fastigheter och ärenden om tillsyn i konkurser. En sammanfattning av undersökningen finns intagen i bilaga 1 till rapporten.

I intervjuundersökningen behandlades hanteringen av E-mål angående utmätning i lön och införsel. Vidare togs upp frågor rörande exekutiv försäljning av fastigheter och fartyg samt tillsynen i konkurser. En sammanfattning av undersökningen återfinns i bilaga 2 till rapporten.

I revisorernas granskningsrapport understryks vikten av att en mera permanent lösning av *KFM:s organisation och distriktsindelning* vinnns. Därvid bör revisorernas tidigare förslag om en knytning av KFM till den regionala/lokala skatteförvaltningen prövas. Vidare är personalresurserna vid KFM mycket ojämnt fördelade i förhållande till arbetsbördan mätt i antalet gäldenärer och arbetspoäng. Som åtgärd för att råda bot på detta föreslås att de mest arbetstyngda KFM, främst de i storstadsområdena, snarast får personalförstärkning. Dessutom bör besparingseffekterna av REX-systemet inom KFM utvärderas och personalstatistiken för KFM förbättras genom anslutning till statens personaladministrativa informationssystem (PI).

Vidare föreslås vissa *förbättringar och förenklingar vid handläggningen av allmänna och enskilda mål*. När det gäller E-målen bör sålunda bagatellfordringar inte belasta KFM, vilket bl. a. kan undvikas genom att t. ex. fordringar till lägre belopp än summan av avgiften vid lagsökning och utsökning ej skall tas upp till behandling vid KFM. Dessutom bör målen vara bättre utredda före anhängiggörandet vid KFM. Kravet bör bevisligen ha delgetts gäldenären med hot om överlämnande av fordran till KFM om betalning ej sker.

En gemensam norm för existensminimum/förbehållsbelopp bör också utarbetas. Vidare bör försäkringskassans krav på betalning av underhållsbidrag handläggas som allmänt mål.

Samtidigt aktualiseras ånyo revisorernas förslag till förenklingar när det gäller A-målen till den del de icke redan genomförts. Här avses bl. a. utvidgning av förfarandet med påminnelser innan målen lämnas till KFM för åtgärd, nya regler om avskrivning och avkortning av fordringar, branschkoder för företag som införs i skatteregister och REX-registret.

I vad gäller *taxesättningen* för enskilda mål vid KFM föreslås också förändringar. Högre grad av kostnadstäckning skall eftersträvas för alla åtgärder avseende enskilda mål. Hur taxehöjningar skall genomföras för att detta skall uppnås bör särskilt utredas. I övrigt föreslås införandet av en ansökningsavgift, att KFM skall kunna lämna förhandsbesked mot avgift, att utsökningsavgiften skall differentieras samt att den övre beloppsgränsen för försäljningsavgiften vid exekutiv auktion höjs eller slopas.

Budgetredovisningen för KFM bör ändras så att avgiftsintäkterna redo-

visas som uppbördsmedel under anslaget och den avgiftsbelagda verksamheten vid KFM särredovisas.

Över rapporten har yttranden avgetts av riksskatteverket (RSV), Svea hovrätt, riks försäkringsverket (RFV), riksrevisionsverket (RRV), sju länsstyrelser, elva kronofogdemyndigheter, TCO-S, SACO/SR (JUSEK). Föreningen Sveriges Kronofogdar samt Svenska Inkassoföreningen.

2 Revisorernas överväganden

2.1 Allmänt

I sin tidigare omnämnda skrivelse till riksdagen tog revisorerna upp frågan om KFM:s organisation och ställning i förhållande till rådande resp. en tänkt organisation för uttagande av skatter och avgifter. Sedermera har riksdagen beslutat om en ny organisation för beskattningsområdet, innebärande bl. a. att självständiga regionala skattemyndigheter inrättas. Vidare har regeringen till riksdagen nyligen avgett en proposition (1986/87: 52) angående de principiella riktlinjerna för en ny organisation på exekutionsväsendets område. Förslaget innebär bl. a. att en kronofogdemyndighet bildas i varje län med bibehållandet i övrigt av den nuvarande organisationen. Förändringen skall träda i kraft den 1 juli 1988.

Såvitt revisorerna kan bedöma kommer revisorernas tidigare uttalade synpunkter på KFM:s organisation att uppfyllas på den centrala nivån och eljest kunna tillgodoses inom ramen för den skisserade organisationen. I det följande kommer revisorerna endast att understryka vikten av att man vid den slutliga utformningen av organisationen tillgodoser revisorernas särskilda synpunkter om åtgärder för att underlätta samarbetet mellan lokala skattemyndigheter och KFM.

Till kronofogdemyndigheterna inkom år 1985 sammanlagt ca 1 560 000 mål, fördelade på 1 115 000 A-mål och 445 000 E-mål. Verksamheten kostade samhället netto ca 480 milj. kr. Enligt granskningsrapporten har arbetsbelastningen vid KFM under senare år totalt sett saktat trots att olika åtgärder som syftat till en minskad tillströmning vidtagits.

Revisorerna kan med underlag från granskningen konstatera att handläggningstiderna för enskilda mål är alltför långa. De översteg i ca 85 % av målen en månad, hos de större myndigheterna två månader. Avsikten med den nya utsködningsbalken var att utmätning skall ske så snart som möjligt och att den dittills gällande tidsfristen, en månad, inte skulle förlängas. Självfallet kan handläggningstiderna förkortas, om arbetsbelastningen minskas genom en begränsning av måltillströmningen.

Det finns även andra faktorer som i väsentlig mån styr myndigheternas arbetsbelastning och behovet av kvalificerad personal i olika befattningar. Bland sådana faktorer bör nämnas kvaliteten på de inkomna målen, dvs. om korrekta uppgifter finns rörande rätt till verkställighet, var gäldenären skall efterforskas, ändamålet med krav på insatser från KFM:s sida (t. ex. om syftet enbart är att få en grund för att avstå från vidare åtgärder mot gäldenären) och möjligheter till samarbete med andra statliga myndigheter.

Vid den fortsatta granskningen har revisorerna, främst i fråga om E-målen, tagit upp frågor om förenklingar och om begränsningen av KFM:s hantering av mål och ärenden. Väckta förslag har vid remissbehandlingen fått växlande mottagande.

Revisorerna går närmare in på de områden där fortsatta förenklingar och begränsningar av KFM:s verksamhet bör ske för att bättre utbyte av den skall uppnås.

2.2 KFM:s organisation och resurser

Revisorerna ser alltså med stor tillfredsställelse på att frågan om *KFM:s organisation* genom regeringens proposition kommer närmare en lösning. Vi vill samtidigt betona betydelsen av att åtgärder vidtas så att ett utvidgat samarbete mellan KFM och skatteförvaltningen kan komma till stånd, såsom revisorerna tidigare uttalat sig för. Därmed främjas de enskilda medborgarnas krav på en rättvis och enhetlig tillämpning av regelsystemet samt god service, särskilt i vad gäller reglering av skatteskulder. Bland förändringar som under senare tid genomförts i samma syfte kan nämnas följande. Skattemyndigheterna har genom utskökningsregisterlagen fått ökad möjlighet till information från KFM:s ADB-system REX. Vidare förekommer på många håll samråd i organiserade former med representanter för KFM och skattemyndigheterna. Därmed har antalet utsiktslösa indrivningsuppdrag till KFM kunnat minskas, t. ex. indrivningsmål avseende skönstaxerade personer.

Revisorerna vill således framhålla vikten av att alla möjligheter till ett närmare samarbete mellan KFM och skattemyndigheterna, fortfarande som självständiga myndigheter, tillvaratas och vill särskilt, i likhet med vad som från många håll framhållits vid remissbehandlingen av revisorernas rapport, peka på de positiva effekter som kan nås om KFM och skattemyndigheterna samlokaliseras.

I granskningsrapporten framhålls vidare att en *personell förstärkning* snarast bör ges de mest arbetstyngda KFM, främst de i storstadsområdena. Denna uppfattning baseras på att arbetsbelastningen, beräknad länsvis efter antalet gäldenärer per årsarbetare, är mycket olika. Det är främst storstadslänen som har den största arbetsbelastningen och även de lägsta indrivningsresultaten. I dessa län bör de KFM som har den största arbetsbelastningen snarast förstärkas.

Huvuddelen av remissorganen såsom riksskatteverket (RSV), flertalet kronofogdemyndigheter, länsstyrelserna i Stockholms och Malmöhus län samt de olika intresseorganisationerna är positiva till sådana förstärkingar. Man framhåller bl. a. att de årliga, av budgetskäl ålagda besparingarna eliminerat effekterna av hittills gjorda omfördelningar. Nedskärningarna har främst drabbat fältverksamheten, då myndigheterna måste ha viss grundbemanning för att sköta den kontorsmässiga hanteringen av målen. De otillräckliga personalresurserna och de långa handläggningstiderna för enskilda mål vid KFM i storstadsområdena uppges medföra ett allvarligt hot mot rättssäkerheten. Borgenärerna börjar ta lagen i egna händer, t. ex. återtar själva på ett otillbörligt sätt avbetalningsgods. Vidare anförts att

personalomsättningen på sina håll är betydande och att en mer marknadsanpassad lönesättning torde vara nödvändig för att minska denna. I ett remissvar från en storstadsmyndighet har redovisats mycket positiva resultat av tillfälliga förstärkningar på den exekutiva sidan. Andra remissorgan framhåller den stora positiva betydelse som de senaste årens tillskott av ekonomer haft för KFM:s effektivitet.

Revisorerna anser att en förstärkning av personalresurserna för de mest belastade KFM måste genomföras förhållandevis omgående för att tillgodose både de enskildas rättssäkerhetskrav och det allmännas intressen av bättre indrivningsresultat för skatter och avgifter. Den ojämna arbetsbelastningen medför stora olikheter i den exekutiva verksamhetens effektivitet olika KFM emellan. Därav följer att gäldenärerna behandlas olika beroende på vilket distrikt de tillhör. Utan en personalförstärkning är det svårt att uppnå förbättrad gäldenärskontakt som är ett viktigt medel för att nå ökad effektivitet i KFM:s arbete. En förstärkning bör kunna genomföras utan att en förestående ändring av KFM:s organisation därmed föregrips. Både personaltillskott till KFM totalt och omfördelningar kan behöva tillgripas. Resursförstärkningarna bör ställas till RSV:s förfogande för fördelning mellan KFM.

Vid granskningen konstaterades att *personalstatistiken* för KFM gav osäkra uppgifter om de faktiska personalresurserna. Statistiken skulle kunna förbättras avsevärt genom utnyttjande av det på lönesystemet SLÖR baserade statliga personaladministrativa informationssystemet PI. Remissinstanserna är positiva till detta eller har ingen erinran mot en sådan åtgärd. Enligt RSV har ett utnyttjande av PI-systemet diskuterats inom verket men inför en ny organisation av KFM har RSV avvaktat med tecknandet av abonnemang på PI-uppgifter. Revisorerna förutsätter att denna fråga löses i och med att den nya organisationen tar form.

Ett *ADB-baserat redovisningssystem för exekutionsväsendet (REX)* används sedan år 1984 av alla KFM för allmänna mål. Även alla enskilda mål registreras numera och handläggs delvis med hjälp av REX. Vad REX-systemet och dess tillämpning i praktiken betytt från besparingssynpunkt har aktualiserats vid granskningen. Regeringen har i regleringsbrevet år 1982 gett RSV i uppdrag att redovisa hur en förkalkylerad besparing motsvarande 375 årsarbetskrafter avseende allmänna mål skulle fördelas på samtliga KFM. Någon sådan detaljerad redovisning har dock ej gjorts. Frågan bör därför följas upp och en efterkalkyl redovisas.

Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig i frågan delar denna mening. RSV anser sig dock ha fullföljt regeringsuppdraget med en summarisk redovisning i sin rapport 1983-04-25 om Kronofogdemyndigheternas arbetsorganisation (s. 20) och i yttrande över länsstyrelsernas anslagsframställningar för budgetåret 1986/87. RSV och riksrevisionsverket (RRV) framhåller därutöver att en uppföljning av effekterna av införandet av REX-systemet, bl. a. avseende besparingarna, kommer att belysas i en pågående förvaltningsrevision avseende KFM.

Revisorerna anser att, även om en viss redovisning lämnats, regeringen vid lämplig tidpunkt bör lämna riksdagen en samlad redogörelse för effekterna av tillämpningen av REX-systemet inom KFM.

I övrigt har flera remissinstanser i sina yttranden, mest utförligt kronofogdemyndigheten i Stockholm, redovisat hur KFM arbetar för att effektivisera sin verksamhet genom att med förebyggande åtgärder minska eller förhindra ett ökat tillflöde av mål. Åtgärder i detta syfte är information om KFM:s verksamhet till allmänhet, skolungdom, gäldenärer och sökanden. Sådant informationsmaterial har tagits fram centralt av RSV. Bland verksamhetsmålen nämns också att aktivt verka för ekonomisk rehabilitering av gäldenärerna för att sätta stopp för en ständig rundgång där restförd skuld betalas men fortlöpande följs av nya restföringar beroende på att pengarna inte räckt till för betalning av både den tidigare skulden och löpande skatter och avgifter.

Revisorerna finner det mycket väsentligt att KFM:s arbete också inriktas mot förbättrad information och aktiva insatser för ekonomisk rehabilitering. Därmed torde antalet mål hos KFM på ett verksamt sätt komma att minskas och antalet fall med långvariga gäldenärsförhållanden kunna begränsas. Det bör ankomma på regeringen att närmare undersöka dessa möjligheter.

2.3 Handläggningen av allmänna och enskilda mål

2.3.1 Allmänna mål

Revisorerna har i sin tidigare nämnda skrivelse till riksdagen tagit upp vissa frågor angående KFM:s handläggning av allmänna mål. I den fortsatta granskningen har vissa av dessa förslag alltjämt varit aktuella och gjorts till föremål för förnyad remissbehandling. De bakomliggande skälen har främst varit att anvisa vägar att ytterligare effektivisera handläggningen av olika ärenden hos KFM. Inom flera av dessa ärendegrupper har sedermera effektivitetshöjande åtgärder planerats eller vidtagits. Revisorerna har därför inte funnit skäl att föra andra än följande frågor vidare, nämligen tidpunkten för avskrivning av skatte- och avgiftsfordringar, ökad användning av påminnelseförfarande innan åtgärder begärs hos KFM samt förbättring och i förekommande fall införande av branschkode i skatteregister och REX-registret.

Förslaget att *avskrivningsåtgärder* skall kunna vidtas innan mål förs till indrivning har lagts fram i syfte att begränsa arbetsbelastningen vid KFM. Kan det konstateras att förutsättningar för betalning helt saknas bör sådan åtgärd kunna vidtas innan ärendet överlämnas till KFM från vederbörande myndighet, främst uppbördsmyndighet.

Förslaget har avstyrkts tämligen genomgående vid remissbehandlingen. RSV hänvisar till sitt yttrande över tidigare förslag i denna fråga, där verket framhållit att taxering bör åsättas oavsett den skattskyldiges betalningsförmåga. Därmed kan verket inte förordna ett system med avskrivning innan mål förs till indrivning. Från andra remissorgan anförts som motiv för avstyrkan bl. a. att avskrivning (passiv indrivning) av fordran måste grundas på en exekutionsrättslig bedömning av tillgångssituationen hos gäldenären. Den bedömningen har KFM speciellt goda förutsättningar att göra eftersom det är där som den samlade och aktuella bilden av gäldenärens ekonomiska förhållanden och betalningsförmåga finns.

Revisorerna har stor förståelse för dessa synpunkter. Vi har också noterat de rationaliseringsmöjligheter det nu allmänt införda REX-systemet ger och att härigenom avskrivningsfunktionen utan större arbetsbelastning även framdeles kan ligga hos KFM. Å andra sidan kan det finnas skäl för att ha en möjlighet för t. ex. skattemyndigheten att vid speciella omständigheter underlåta att överlämna ett ärende till KFM för åtgärd då det kan ske utan förlust för det allmänna och utan att rättssäkerheten påverkas. Revisorerna finner för närvarande inte skäl att lägga fram något förslag i ämnet men vill understryka vikten av att möjligheterna att genomföra rationaliseringar på området noga bör följas av regeringen.

Det *påminnelseförfarande* avseende obetald preliminär B-skatt och kvarstående skatt innan skatten överlämnades för indrivning som infördes år 1983 vid länsstyrelserna har medfört en betydlig avlastning för KFM. Revisorerna har ansett att man skall pröva att införa påminnelseförfarandet för ytterligare grupper av allmänna mål. De remissorgan som yttrat sig om förslaget att pröva en utvidgning är positiva härtill. Man framhåller dock att den minskning av arbetsbördan detta medför hos KFM uppvägs av ökning i arbetsbelastningen för skatteförvaltningen. Totalt sett borde dock åtgärderna medföra minskad arbetsvolym.

Enligt revisorernas mening bör påminnelseförfarandet utvecklas och tillämpas på andra A-måls-fordringar.

Förbättring av *branschkode*r för företag i skatteregistren och införandet av sådana koder i REX syftar till att göra det möjligt att med skatte- och indrivningsstatistik belysa förhållandena i olika branscher. Förslaget har fått positivt gensvar från remissorganen. Ett par anför emellertid att de koder som nu finns i skatteregistret har en otillfredsställande kvalitet, men att kvaliteten förbättras fortlöpande. Man pekar också på svårigheterna att åsätta rätt kod och att hålla kodningen aktuell. Det torde gälla både skatteregistret och REX.

Revisorerna anser det angeläget att förbättringsarbetet avseende branschkodningen förs vidare, så att en mera tillförlitlig skatte- och indrivningsstatistik till belysning av förhållanden för olika branscher kan sammanställas.

2.3.2 Enskilda mål

Såsom nämnts inledningsvis har ett av huvudsyftena med förevarande granskning varit att studera handläggningen av enskilda mål och ärenden. Genom särskilda undersökningar har belysts hur enskilda mål handläggs hos KFM, handläggningstider, arbetsresultat m. m. Undersökningsresultaten har bildat underlag för olika förslag i syfte att minska arbetsbelastningen på KFM och effektivisera verksamheten. I det följande tar revisorerna upp vissa åtgärder som kan förenkla och därmed effektivisera KFM:s verksamhet. Åtgärderna kan dock ej genomföras utan att ytterligare utredningar görs.

För närvarande inleds handläggningen av E-målen med att myndigheten sänder ut meddelande om sökt åtgärd. Detta förfarande synes kunna

ersättas med att sökanden sänder *betalningsanmaning* till gäldenären med information om att målet vid utebliven betalning överlämnas till KFM. Beviset sänds med till KFM vid ingivande av ansökan. Flertalet remissorgan är emellertid negativa till att införa förfarandet. Bland de synpunkter som anförs mot förslaget kan nämnas att det anses olämpligt att åsamka borgenärerna ytterligare kostnader och tidsutdräkt med osäkert resultat. RSV – som tillstyrker – anför att den föreslagna ordningen innebär visst merarbete för borgenärerna men att detta vore en rimlig belastning för dem att vägas mot lättnaderna för KFM. KFM:s första krav måste dock finnas kvar. Ett par länsstyrelser tillstyrker också att förslaget prövas.

Revisorerna anser att KFM skall kunna fordra att sökanden i samband med ansökan i någon form visar att gäldenären nyligen fått ett krav, t. ex. i form av ett bevis om att rekommenderat brev avsänts. En viss begränsning av antalet mål torde därmed kunna uppnås även om KFM:s första krav måste behållas. Frågan bör utredas vidare.

KFM bör vidare mot avgift kunna lämna *förhandsbesked* beträffande gäldenärer till presumtiv sökande så att denne kan bedöma om det lönar sig med en ansökan till KFM. Ett sådant förfarande har vid remissbehandling- en i huvudsak mottagits positivt.

RSV anser för sin del att det normalt är till fyllest att borgenären får tillgång till de uppgifter från utsökningsregistret som offentlighetsprincipen i dag medger. Ett besked av kreditvärderingsliknande karaktär framstår som alltför skönsmässigt.

De flesta remissorganen har förutsatt att förhandsbesked skulle kunna bestå av ett utdrag ur REX-registret utan särskilt av myndigheten avgivet omdöme. Kronofogdemyndigheterna och intresseorganisationerna är nära nog odelat positiva till detta. Andra remissorgan framhåller att möjligheten att erhålla förhandsbesked i form av registerutdrag har funnits under ett antal år. Förslaget skulle innebära att systemet kodifieras och avgiftsbeläggs. Enligt länsstyrelsen i Malmöhus län skulle sannolikt antalet enskilda mål begränsas med ca en tredjedel om samtliga sökande utnyttjade förhandsbesked. De svårigheter som anförs i remissvaren har främst att göra med sekretessbestämmelserna och formen för avgiftsbetalningen.

Data- och offentlighetskommittén (dir. 1984: 48) har nyligen avgett ett betänkande (SOU 1986: 46) enligt vilket kommittén avstyrker att uppgifter ur utsökningsregistret (REX) skall få försäljas direkt till allmänheten.

Revisorerna anser med utgångspunkt i det informationsbehov som ovan redovisats att det är angeläget att frågan om avgiftsbelagt förhandsbesked ur utsökningsregistret snarast prövas. Prövningen bör omfatta både vad som lämpligen kan ingå i förhandsbeskedet med hänsyn till dess syfte och till sekretessreglerna samt hur avgiftsbeläggningen skall regleras. Självfallet skall den omfrågade delges uppgifterna liksom nu gäller den information som ges av kreditupplysningsbyråer. Genomförs förslaget torde ändringar behöva vidtas, bl. a. i utsökningsregisterlagen (1986: 617), sekretesslagen (1980: 100), kreditupplysningslagen (1973: 1173) och förordningen (1981: 1185) om utsökningsavgifter. Revisorerna förordar att frågan utreds.

Det belopp, *förbehållsbelopp*, som kan förbehållas en gäldenär vid exekutiv åtgärd är för närvarande olika om KFM utmäter i lön eller beslutar

om införsel. Därutöver beräknas förbehållsbelopp för utgivande av underhållsbidrag enligt andra normer. Skattemyndigheternas existensminimum, som fastställs enligt reglerna i uppbördslagen, skiljer sig från de andra förbehållsbeloppen. Därtill kommer kommunernas socialhjälpnormer utformade med hänsyn till bestämmelserna i socialtjänstlagen (skälig levnadsnivå) och till allmänna råd från socialstyrelsen.

Fråga har nu väckts om gemensamma normer för förbehållsbeloppen. Av de remissorgan som yttrat sig över förslaget tillstyrker alla med något undantag att en gemensam förbehållsnorm införs för KFM, skattemyndigheterna och beräkningarna av underhållsbidrag. Det anses innebära en önskvärd förenkling. RSV hänvisar bl. a. till ett riksdagsuttalande i frågan (SKU 1983/84: 50) enligt vilket utskottet förutsatte att en utredning om existensminimireglerna skulle komma till stånd. Vidare har regeringen fått ett uppdrag av riksdagen (SoU 1985/86: 29) att utreda föräldrabalkens förbehållsbelopp. Riksförsäkringsverket, som tidigare gjort framställningar till regeringen om fastställande av ett enhetligt förbehållsbelopp, understryker att reglerna om förbehållsbelopp snarast bör ses över. I yttrandena kommer dock tveksamhet till synes i vad gäller socialhjälpns normens samordning med andra förbehållsbelopp/existensminimiregler. Bland svårigheterna nämns att socialhjälpns normen beslutas av varje kommun för sig.

Revisorerna anser att det bör finnas en gemensam förbehållsnorm vid KFM, skattemyndigheterna och för beräkning av underhållsbidragen. Därvid bör också socialtjänstlagens bestämmelser om "skälig levnadsnivå" beaktas. Det uppdrag regeringen fått av riksdagen att utreda reglerna för skattemässigt existensminimum (SoU 1983/84: 50 rskr. 1983/84: 395) och förbehållsbelopp enligt föräldrabalken (SoU 1985/86: 29, rskr. 1985/86: 354) bör således samordnas och kompletteras med utredningsuppdrag innefattande reglerna avseende förbehållsbelopp vid KFM. Enligt revisorernas mening bör således åtgärder vidtas så att en samordning uppnås.

I granskningsrapporten har också aktualiserats frågan om att behandla ärenden som avser försäkringskassornas krav på *underhållsbidrag som allmänna mål*. Frågan har tidigare tagits upp av ensamförälderkommittén (SOU 1983: 5) och av riksdagens revisorer (förs. 1985/86: 17) i ärendet angående statens utgifter för bidragsförskott m. m. Enligt riksdagens tillkännagivande till regeringen (SoU 1985/86: 29, rskr. 1985/86: 354) hör frågan till vad som närmare bör utredas.

De flesta remissorgan är positiva till förslaget. De anser bl. a. att handläggningen av dessa mål därmed skulle bli mera rationell.

Revisorerna har noterat att det ligger inom skatteindrivningsutredningens uppdrag (dir. 1980: 89) att bl. a. närmare pröva vad som skall räknas som allmänna mål. Revisorerna förutsätter att frågan kommer att behandlas vid utredningens fortsatta arbete.

I vad gäller utmätningsförfarandet har en fråga väckts om en förbättring av reglerna för *löneutmätning*. Med nuvarande regler medför beslut om utmätning förmånsrätt först vid löneutbetalningstillfället. Det är således utan betydelse för förmånsrätten när målet kommer in till KFM. Om det finns många sökanden kan det på varje mål fördelade beloppet då bli så litet att någon utmätning inte kan genomföras. Detta medför att en gäl-

denär med många fordringsägare kan komma i ett gynnsammare läge än en med färre.

RSV, riksförsäkringsverket, ca en tredjedel av kronofogdemyndigheterna och alla intresseorganisationerna är positiva till utredning för förbättring av löneutmätningsinstitutet. Viss kritik framförs mot det i dess nuvarande form. Hanteringen på KFM och inkassobyråerna anses dyrbar i förhållande till influtna belopp. Som tvångsmedel är det effektivt endast mot de svagaste gäldenärskategorierna, dvs. löntagare och pensionärer, medan det är verkningslöst mot t. ex. företagare.

Revisorerna anser för sin del att möjligheterna att tekniskt förbättra reglerna för löneutmätning bör utredas.

2.4 Taxefrågor

Enligt budgethandboken för statliga myndigheter skall myndighet i samband med budgetarbetet ompröva avgiftsbeläggningen av varor och tjänster samt se över principerna för avgiftssättningen. Myndighet har underrättelse- och samrådsskyldighet med RRV i fråga om avgifterna inom dess område. Enligt utsökningsbalken (17 kap. 2 §) skall i utsökningsmål tas ut ersättning för statens kostnader för förfarandet hos KFM i den omfattning regeringen bestämmer. Riksdagen har till regeringen delegerat rätten att bestämma KFM:s utsökningsavgifter samt tillsynsavgift när konkurs avskrivs. Tillsynsavgift avseende konkurs bestäms i övriga fall av tillsynsmyndigheten. Vid verkställighet av krav på underhållsbidrag skall dock ingen avgift utgå. Nu gällande bestämmelser om utsökningsavgifter finns i förordningen (SFS 1981:1185) om utsökningsavgifter.

För många myndigheter har statsmakterna formulerat ett ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet, varvid anges hur stor andel av kostnaderna för verksamheten som skall täckas av intäkter. I de fall en verksamhet är av allmänt rättsvårdande slag och således inte primärt skall betjäna enskilda har det ansetts motiverat att göra avvikelser från kraven på full kostnadstäckning. Klara riktlinjer för vilken kostnadstäckning som skall krävas saknas för flertalet av avgifterna vid KFM.

För t. ex. ersättningen till KFM från allmänna pensionsfonden skall emellertid full kostnadstäckning gälla. Av propositionen (1980/81:8) om utsökningsbalken framgår att staten skall stå för en del av KFM:s kostnader, för vad som benämns hithörande rättsvård. Hur stor den andelen av kostnaderna skall beräknas till anges dock ej.

RRV följer vid sin taxegranskning principen att avgifterna bör sättas så att full kostnadstäckning uppnås även i de fall denna princip ej uttalat skall gälla, detta under förutsättning att därmed huvudmålet för verksamheten inte äventyras.

Utsökningsavgiften består av grundavgift, försäljningsavgift och särskild avgift.

Grundavgiften som senast ändrades år 1982 uppgår till 250 kr. Begärs endast utmätning i överskjutande skatt debiteras dock halva beloppet. Grundavgift utgår vidare inte i vissa mål, t. ex. vid utsökning avseende

underhållsbidrag. En höjning av grundavgiften har aviserats i 1986 års budgetproposition men ännu inte beslutats eller genomförts.

Redog. 1987/88:2
Bilaga 2

Grundavgiften har tidigare varit anpassad till kostnaderna för KFM:s eget arbete med målen. I revisorernas granskningsrapport konstateras att avgifterna skulle behöva höjas med ca 200 % för att full kostnadstäckning för hanteringen av enskilda mål skall uppnås totalt sett. Det skulle tillämpligt på grundavgiften innebära en höjning från 250 till 750 kr. Vid den senaste höjningen angavs att avgiften då återställdes till samma reala storlek som vid föregående höjning som baserats på kostnadstäckningsprincipen. Grundavgiften beräknades år 1981 med hänsyn till kostnadsutvecklingen böra utgå med 250–300 kr. För att avgiften skall behålla sitt realvärde från nämnda tidpunkt skulle den år 1986 behöva räknas upp till 375–400 kr., dvs. med nära 50%. Detta skulle innebära en årlig inkomstökning för statsverket om ca 40 milj. kr.

Remissorganen har i denna del uppvisat en splittrad bild. Över hälften av dem ställer sig negativa till en grundavgift som ger full kostnadstäckning. En uppräknig motsvarande förändringarna i prisnivån ter sig däremot naturlig för flertalet. Enligt en beräkning av kronofogdemyndigheten i Göteborg avseende år 1984 täckte en avgift på 250 kr. ca en tredjedel av kostnaden för ett enskilt mål. För år 1986 beräknades täckningsgraden uppgå till en fjärdedel av totalkostnaden. Bland kronofogdarna i Göteborgs distrikt är meningarna delade om vilken kostnadstäckningsgrad som skall eftersträvas. Detta har bl. a. avspeglats i att de avger förslag om två olika system för avgifter. Inget remissorgan är negativt till att frågan om avgifternas täckningsgrad utreds. RSV och RRV förordar en utredning.

Revisorerna finner det angeläget att man genom en utredning prövar vilka riktlinjer som skall gälla vid taxesättningen för KFM:s tjänster samt att en taxeöversyn genomförs. Vid denna översyn bör man, såsom RRV anför i sitt yttrande, även granska andra hithörande frågor, såsom avgift för förhandsbesked, ansökningsavgift och differentierad grundavgift samt frågan om avgiften vid exekutiv försäljning av fast egendom m. m. I det följande berörs några av dem.

Bakom förslaget om en *ansökningsavgift* ligger en strävan att reducera antalet "onödiga" utsökningsmål, dvs. främst mål där det från början med stor säkerhet kan bedömas vara utsiktslöst att erhålla betalning. Med differentierad grundavgift avses att flera avgiftsnivåer skall införas så att avgiften kan anpassas till ett måls beskaffenhet, det sökta beloppets storlek och vilka åtgärder från KFM:s sida som krävs i målet.

De flesta av remissorganen avstyrker införande av ansökningsavgift och en differentierad utsökningsavgift. RSV m. fl. framhåller att avgiftssystemet bör vara så utformat att det förorsakar så litet administrativt arbete som möjligt för myndigheten och inte komplicerar arbetet på sökandesidan. Nuvarande avgiftssystem fyller dessa krav. Tidigare togs i regel avgifterna ut i förskott. Man har numera av administrativa skäl övergett detta system. Med nuvarande taxesystem kan grundavgiften krävas in i förskott, vilket dock förekommer endast i undantagsfall. RSV och Svea hovrätt tillstyrker att avgifternas konstruktion och storlek utreds.

Kronofogdemyndigheten i Göteborg konstaterar att den avgiftsfilosofi

som ligger till grund för nuvarande taxesystem vid KFM innebär att alla mål skall behandlas lika (eftersom grundavgiften med ett undantag är lika stor). Detta medför att avgiften inte har någon styreffekt gentemot allmänheten. De större borgenärerna verkar vara förhållandevis okänsliga för avgifternas storlek. Bättre styrande effekter borde kunna uppnås med en annan avgiftskonstruktion, för vilken två alternativa lösningar anges i myndighetens remissyttrande.

Revisorerna anser att frågan om ansökningsavgift är mindre aktuell om den föreslagna ordningen med avgiftsbelagt förhandsbesked införs. Frågan om ansökningsavgift och differentierad utskökningsavgift bör emellertid prövas som alternativ i den föreslagna taxeutredningen.

Vidare har satts i fråga att den övre beloppsgränsen för KFM:s *försäljningsavgift* vid exekutiv försäljning av fast egendom, m. m. bör höjas eller slopas. Vid försäljning av fast egendom, skepp eller luftfartyg uppgår avgiften till 1% av egendomens värde, dock minst 200 kr. och högst 4000 kr. Att KFM för försäljning av ett fartyg för flera miljoner kronor med den stora arbetsbörda detta ofta innebär inte kan ta ut en högre försäljningsavgift än 4000 kr. anses inte rimligt.

Vid remissbehandlingen har de flesta uttalat sig för ett slopande av beloppsgränsen. Några anser att gränsen skall finnas kvar men höjas. RSV, Svea hovrätt och RRV anser att försäljningsavgiftens storlek hör till de frågor som bör utredas.

Revisorerna anser att försäljningsavgiftens övre beloppsgräns bör höjas så att avgiften i genomsnitt ger täckning för KFM:s självkostnader vid exekutiv försäljning. Frågan bör närmare utredas tillsammans med de andra taxefrågorna.

I avvaktan på de förändringar som en kommande utredning kan ge anledning till bör de avgifter på KFM-området som här behandlats räknas upp så att de återfår sitt tidigare realvärde.

2.5 Budgetredovisningen

Statens utgifter för exekutionsväsendet redovisas i propositionerna till riksdagen under olika anslag. Utgifterna uppgick budgetåret 1984/85 till totalt ca 580 milj. kr., av vilket belopp ca 552 milj. kr. var upptaget på anslaget Kronofogdemyndigheterna. Därvid hade avdrag gjorts för uppbördsmedel, ca 9 milj. kr., i ersättning från allmänna pensionsfonden. Andra inkomster från KFM:s verksamhet redovisades under olika inkomstitlar på statsbudgetens inkomstsida. Det gäller inkomster av utskökningsavgifter, tillsynsavgifter och expeditonsavgifter om sammanlagt ca 100 milj. kr. De enskilda mål och de ärenden som nämnda avgifter främst hänför sig till kan, mycket grovt räknat, ha medfört kostnader vid KFM om ca 290 milj. kr. Räknat på detta sätt var kostnadstäckningen för enskilda mål och ärenden ca 35%.

Vid granskningen har satts i fråga om inte redovisningen för KFM:s förvaltningsanslag bör ändras så att alla avgiftsintäkter för KFM:s verksamhet redovisas som uppbördsmedel under anslaget. Vidare synes den avgiftsbelagda verksamheten vid KFM om möjligt böra särredovisas.

Flertalet av de remissorgan som yttrat sig i frågan är positiva. RSV anför bl. a. att verket i olika sammanhang påpekat det ologiska i att influtna avgifter inte avräknas mot de kostnader som den avgiftsbelagda verksamheten medför. I den nya kontoplanen som kommer att gälla för den sammanhållna skatteförvaltningen kommer särredovisning att ske så långt det är möjligt. RRV anser att frågorna om den avgiftsbelagda verksamhetens redovisning bör behandlas i samband med en taxeöversyn. Statsmakernas behov av ekonomisk styrning och uppföljning bör beaktas vid valet av redovisningsmodell.

Kronofogdemyndigheten i Uppsala framhåller att det är svårt att i budgetredovisningen särredovisa den avgiftsbelagda verksamheten, beroende på svårigheterna att beräkna resursåtgången i de enskilda målen.

Revisorerna finner det angeläget att redovisningen under KFM:s förvaltningsanslag ändras så att uppgifter om alla intäkter av KFM:s verksamhet ges under anslaget samt att den avgiftsbelagda verksamheten vid KFM om möjligt särredovisas. Därmed ges möjligheter att mera löpande bevaka statsverkets faktiska kostnader (netto) för verksamheten. Frågan om hur redovisningen skall utformas bör närmare utredas.

3 Anmälan och hemställan

Revisorerna får för riksdagen anmäla vad revisorerna anfört angående kronofogdemyndigheternas organisation.

Vidare hemställer revisorerna

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört beträffande

- a) personella förstärkningar vid vissa kronofogdemyndigheter (under 2.2),
- b) personalstatistiken (under 2.2),
- c) det ADB-baserade redovisningssystemet för exekutionsväsendet (REX) (under 2.2),
- d) information om kronofogdemyndigheternas verksamhet och aktiv medverkan vid gäldenärs ekonomiska rehabilitering (under 2.2),
- e) utvidgning av användningen av påminnelseförfarande i allmänna mål (under 2.3.1),
- f) användandet av branschkode (under 2.3.1),
- g) behandling som allmänt mål av försäkringskassas krav på betalning av underhållsbidrag (under 2.3.2),
- h) uppräknig av avgifter på kronofogdemyndigheternas område (under 2.4).

2. att riksdagen hos regeringen begär utredning och därefter redovisning till riksdagen beträffande

- a) krav på bevis i enskilda mål av sökande att betalningsanmaning avsänts till gäldenär (under 2.3.2),
- b) förhandsbesked av kronofogdemyndighet om möjlighet till verkställighet av exekutiv åtgärd (under 2.3.2),

- c) samordning av olika myndigheters förbehållsbelopp (under 2.3.2).
- d) reglerna för löneutmätning (under 2.3.2).
- e) taxesättningen på exekutionsväsendets område (under 2.4).
- f) budgetredovisningen för kronofogdemyndigheterna (under 2.5).

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Wiggo Komstedt (m), John Johnsson (s), Börje Stensson (fp), Kjell Nilsson (s), Wivi-Anne Radesjö (s), Bertil Jonasson (c), Birgitta Rydle (m), Hans Lindblad (fp), Olle Aulin (m), Rune Jonsson (s), Sten-Ove Sundström (s), Ulla-Britt Åbark (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Bo Willart, revisionsdirektören Karl-Olov Hedler (föredragande) och kronofogden Ulla Ahlqvist.

Stockholm den 27 november 1986

På riksdagens revisorers vägnar

Wiggo Komstedt

Karl-Olov Hedler

Sammanfattning av rapport 1985/86: 7 om kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalresurserna och de remissyttranden som har avgetts över den

I Rapporten

1.1 Granskningens genomförande

I skrivelse till riksdagen den 26 april 1984 (Förs. 1983/84: 24) anmälde revisorerna påbörjad granskning av exekutionsväsendet, initierad av dåvarande civilutskottet. I skrivelsen redovisas revisorernas syn på kronofogdemyndigheternas (KFM) ställning i stort i organisationen för debitering och indrivning av skatter och andra allmänna avgifter. Vidare behandlas KFM:s allmänna förutsättningar för verksamheten och resultatet av indrivningsverksamheten. Härefter har riksdagen på förslag av regeringen under riksmötet 1985/86 (prop. 1985/86: 55, BoU 1985/86: 11, rskr. 1985/86: 82) beslutat om riktlinjerna för en ny skatteadministration, innebärande bl. a. inrättande av regionala skattemyndigheter. Reformen avses träda i kraft den 1 januari 1987. Några principiella ställningstaganden har dock inte gjorts angående KFM:s framtida organisation eller beträffande KFM:s organisatoriska anknytning till den nya skatteorganisationen.

Det är mot denna bakgrund revisorerna avslutat sin granskning av KFM:s verksamhet.

För att få ett underlag för bedömningen har utförts dels en enkätundersökning hos landets samtliga KFM, dels en intervjuundersökning hos ett urval av KFM beträffande arbetet med enskilda mål och exekutiv försäljning av fast egendom samt insatserna vid tillsynen i konkurser.

Enkätundersökningen genomfördes så att myndigheterna fick lämna uppgifter från slumpvis utvalda mål ur diarierna för utsökningssmål, återtagningssmål, mål angående exekutiv försäljning av fastigheter och tillsyn i konkurser. Undersökningen avsåg åren 1983 och 1984.

I intervjuundersökningen behandlades hanteringen av E-mål angående utmätning i lön och införsel. Vidare togs upp frågor rörande exekutiv försäljning av fastigheter och fartyg samt tillsynen i konkurser. Undersökningen utfördes 1984.

1.2 Bakgrund

Kronofogdemyndigheterna (KFM) har till uppgift att handlägga mål – allmänna och enskilda – angående verkställighet av domar och beslut. KFM handlägger också ärenden om bl. a. konkurstillsyn och lönegaranti. De grundläggande reglerna för den exekutiva verksamheten finns i utsökningssbalken (UB 1981: 774) och i utsökningsförordningen (UF 1981: 981).

Landet är indelat i 81 kronofogdedistrikt. Många distrikt har en eller flera stationeringar utanför distriktets huvudort (för närvarande ca 80 st.).

KFM har två huvudmän, riksskatteverket (RSV) och länsstyrelsen i resp. län. Riksskatteverket är centralmyndighet för administrationen av

exekutionsväsendet. Länsstyrelsen svarar för anslagsframställning, löneutbetalning och andra personaladministrativa uppgifter samt utövar via sin skatteavdelnings uppbördsenhet tillsyn.

För administrationen av exekutionsväsendet finns grundläggande föreskrifter i kronofogdemyndighetsinstruktionen (1981: 1184). Verksamheten vid KFM regleras därutöver i de normalarbetsordningar och normalbeslutsordningar som fastställs av RSV.

1.3 Allmänna mål (A-mål)

Allmänna mål definieras i UB 1 kap. 6 § som mål om uttagande av fordringar på böter, viten, skatter, tullavgifter och liknande medel som tillkommer staten och som får utsökas utan föregående dom samt, efter regeringens föreskrift, annan liknande fordran som tillkommer stat eller kommun.

KFM har i A-målen inte bara en renodlad exekutiv funktion, utan upprätthåller också viktiga borgenärsfunktioner för det allmännas räkning. KFM kan exempelvis medge uppskov med betalning, träffa överenskommelse om avbetalningsplan och ansöka om gäldenärens försättande i konkurs.

Den totala balansen för A-mål vid KFM uppgick vid utgången av år 1985 till ca 16,5 miljarder kronor. Nära hälften, 7,2 miljarder kronor, var avskrivet, dvs. KFM hade försökt driva in pengarna men misslyckats och därför bokfört att de inte skulle vara föremål för aktiv indrivning. Om anledning uppkommer kan beloppen aktualiseras igen, t. ex. om gäldenären får överskjutande skatt.

De dominerande medelsslagen var kvarstående och tillkommande skatt, vilka utgjorde nära hälften av de aktuella fordringarna. Därefter kom mervärdesskatt (17 %) och arbetsgivaravgifter (13 %).

A-målen är såväl belopps- som antalsmässigt myndigheternas största målgrupp.

KFM:s hantering av allmänna mål har som nämnts tidigare behandlats av revisorerna.

1.4 Enskilda mål (E-mål)

1.4.1 Inledning

Enskilda mål definieras i utsökningsbalken som mål som inte är A-mål. De har i regel en privaträttslig bakgrund. Ursprunget kan vara en skuld till en bank eller en kontokortsskuld för vilken tingsrätten utfärdat betalningsföreläggande eller lagsökningsutslag. Enskilda mål grundas ofta på en dom eller ett beslut av domstol. Även stat och kommun kan vara borgenär i E-mål.

Handläggningen av allmänna och enskilda mål avseende betalningskrav samordnas som regel. De exekutiva åtgärder som riktas mot gäldenären kan samtidigt avse både allmänna och enskilda fordringsanspråk.

1.4.2 Utsökningsmål

Redog. 1987/88:2

Bilaga 2

Utsökningsmål (UD-mål) är den överlägset största gruppen av enskilda mål. År 1985 inkom 417 700 UD-mål till kronofogdemyndigheterna. Motsvarande antal för år 1984 var 401 900. Utsökningsmålen består huvudsakligen av mål i vilka sökanden gör ett betalningsanspråk gällande. De kan också avse annan verkställighet, t. ex. avhysning i samband med hyresförhållandes upphörande eller verkställande av föreläggande att upphöra med viss verksamhet.

Enligt revisorernas undersökning grundas i 87 % av fallen ansökningarna på ett utslag i lagsökningsmål eller ett betalningsföreläggande som exekutionstitel. Undersökningen visar att 2/3 av målen avser skuldbelopp som understiger 5 000 kr. och att dessa mål svarade för endast 15 % av den totala gäldenärsskulden. Ca 2/3 av det totala skuldbeloppet i riket återfanns i mål där sökt belopp översteg 10 000 kr./mål.

Gäldenärerna var i över 90 % av UD-målen fysiska personer. De förekom vanligen redan tidigare i KFM:s register. Ca 65 % av dem var registrerade för ett eller flera allmänna mål, ca 84 % var eller hade tidigare varit gäldenärer i ett eller fler andra E-mål.

De sökande borgenärerna var aktiebolag eller andra juridiska personer i 74 % av målen, kommunala förvaltningar och bolag i 13 % samt statliga myndigheter i 9 % av målen. Fysiska personer var sökande i bara ca 4 % av målen.

Revisorernas undersökning avseende inkomna mål 1984 visade att *underrättelse* om målet med krav på betalning sänts ut i 90 % av målen. Denna medförde betalning i ca 7 % av fallen.

I mål med mindre skuldbelopp begränsas tillgångsundersökningen ofta till en *registerkontroll*. Man eftersöker i olika register om gäldenären har några tillgångar.

Av undersökningen framgår att de vanligaste registren där kontroll vidtagits är fastighetsregister och bilregister. Det är också i dessa register KFM oftast finner egendom. Vid bilregisterkontroll har egendom återfunnits i över 1/3 av kontrollerna och i fastighetsregistret i ca 13 % av kontrollerna. Det framstår dock som anmärkningsvärt att den återfunna egendomen utmåtts endast undantagsvis beträffande bilregistret (4 % av återfunnen egendom). Där fastighetsinnehav upptäckts har utmätning genomförts i 12 % av fallen. Register varav likvida medel framgår kontrolleras inte lika frekvent. Postgiro/bank har kontrollerats i 1/4 av målen. Egendom har inte återfunnits i mer än 4 % av kontrollerna.

Personliga kontakter mellan KFM och gäldenär – öga mot öga eller via telefon – har enligt undersökningen förekommit i följande omfattning. Telefonkontakter har tagits i 18 % av målen. I 10 % av målen besökte gäldenären myndigheten och i 20 % av målen besökte myndigheten gäldenären. I genomsnitt ledde dessa kontakter till att 5 % av målen fullbetalades. Upprättande av förteckning över svarandens tillgångar blev följden av kontakterna i 13 % av målen. Kontakterna ledde till att 30 % av målen kunde avslutas med förklaring att gäldenären saknade utmätningbara tillgångar.

Förrättning utanför KFM:s lokaler har genomförts i 19% av målen. De större myndigheterna fick lov att anlita låssmed i 8%, medan de mindre behövde anlita låssmed i endast 3% av fallen.

Kostnaderna i ett mål kan bli avsevärda. Ett färskt exempel från verkligheten avseende en fordran om 9 kr. resulterade i ett slutkrav om 734 kr. varav 115 kr. var inkassokostnad, 360 kr. lagsökningskostnad samt 250 kr. kostnad hos KFM.

Av undersökningen framgår att gäldenären saknade utmätningsbara tillgångar i nära hälften av antalet mål, oftare i storstadsdistrikt än i distrikt med förhållandevis få mål. Indrivningsresultatet (fullbetald skuld) var också bättre i de mindre distrikten (27%) än i storstadsdistrikten (15%).

RSV har beräknat att det under år 1985 totalt sökta beloppet var ca 3,8 miljarder kronor, varav ca 13% drevs in.

Den vanligaste handläggningstiden för UD-mål var 4–5 månader (medianvärdet).

1.4.3 Återtagningsmål

Återtagningsmål är handräckningsmål för återtagande av vara som sålts på kredit med återtagandeförbehåll enligt konsumentkreditlagen (1977:981) eller lagen (1978:599) om avbetalningsköp mellan näringsidkare m. fl. Antalet inkomna återtagningsmål har minskat från 33 000 år 1976 till ca 9 000 år 1985.

Revisorernas undersökning visar att gäldenärerna vanligen är fysiska personer mellan 24 och 44 år. Gäldenärerna förekommer ofta även i andra mål hos kronofogdemyndigheten. I 81% av målen hade gäldenären ett eller flera andra E-mål och i 67% av målen ett eller flera A-mål. Borgenärerna använde sig av inkassoföretag som ombud i ca 51% av dessa mål.

KFM sände ut underrättelse till svaranden om målet i 87% av målen. Mer än en underrättelse hade sänts i 38% av målen. Underrättelserna resulterade i att varan återlämnades i 5% av målen efter den första underrättelsen och i 6% av målen efter den andra.

Gäldenären befanns vara okänd eller avflyttad i 9% av förrättningarna. För de större KFM, med över 8 000 E-mål (UD-mål), var andelen 14%.

Handläggningstiden för huvuddelen av återtagningsmålen understeg fem månader (medianvärde 3–4 månader).

1.4.4 Avhysning

KFM verkställer också domar och beslut om att någon skall avflytta från en lägenhet eller en lokal, s. k. avhysningsmål.

År 1985 inkom 15 813 sådana mål, varav 4 985 verkställdes. Detta innebär en svag ökning av antalet mål från 1980 (13 465 inkomna).

Sökanden var i drygt 77% av fallen ett allmännyttigt eller kommunalt bostadsföretag. Ansökan grundade sig i 94% av målen på lagsöknings- eller handräckningsutslag.

I flera av dessa mål var inte ansökan begränsad till att avse avhysning, utan sökanden hade även begärt utmätning. I 29% av målen var utmätning

av överskjutande skatt begärd och i 48% var utmätning av annan egendom begärd.

Redog. 1987/88:2

Bilaga 2

Även för denna måltyp var svarandena vanligen kända hos KFM sedan tidigare. I 54% av målen hade gäldenärerna A-mål hos KFM och i 79% andra E-mål. De som tidigare varit föremål för åtgärder hos KFM, 66% hos större myndigheter och 57% hos mindre myndigheter, hade vanligen befunnits sakna utmätningsbara tillgångar (73%).

KFM:s åtgärder i de aktuella målen resulterade i 39% av målen att avhysning verkställdes. Begäran om avhysning återkallades i 53%. Här framgår en avsevärd skillnad mellan stora myndigheter som fick 48% av ansökningarna återkallade och små myndigheter med 62% av ansökningarna återkallade.

Svaranden var okänd eller avflyttad vid i genomsnitt 33% av förrätningarna (37% hos större, 34% hos mellanstora och 25% hos mindre myndigheter).

Den vanligaste handläggningstiden för avhysningsmål var enligt undersökningen 2–3 månader (medianvärdet).

1.5 Löneexekution

När KFM får kännedom om att gäldenären har anställning, pension, får ersättning från försäkringskassan eller liknande inkomst kan verkställighet ske genom att arbetsgivaren vid utbetalning av lönen håller inne visst belopp och sänder det till KFM för att reglera skulden.

Löneexekution förekommer i två former, införsel och löneutmätning. Införsel kan beslutas för de flesta allmänna mål och för fordran på underhållsbidrag enligt föräldrabalken och giftermålsbalken. För övriga fordringar vari ingår flertalet enskilda mål tillämpas löneutmätning.

Intervjuundersökningen visade att löneutmätning är mycket effektiv från resultatsynpunkt. Vid skuldbelopp över 10 000 kr. avtar dock effektiviteten.

I mål om införsel för underhållsbidrag (ID-mål) är försäkringskassan sökande i mellan 90–98% av målen på grund av utgivet bidragsförskott.

1.6 Tillsyn i konkurs

Sedan den 1 januari 1980 har 25 av landets KFM ansvaret för tillsynen av konkurser. Tillsynsmyndigheterna (TSM) har att utöva en formell och materiell tillsyn av förvaltningen i konkurs. Konkurstillsynen styrs främst av konkurslagen (KonkL 1921: 225). Enligt 59 § har TSM att vaka över att förvaltningen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt i överensstämmelse med KonkL och andra författningar. TSM skall särskilt se till att avvecklingen av konkursen inte fördröjs i onödan.

Antalet konkurser har ökat under de senaste åren. År 1985 inkom totalt 7 507 konkursuppdrag till TSM. Av dessa var 6 743 mindre konkurser och 764 ordinära konkurser. Detta innebar en ökning från 1983 med 1 258 eller med 20%. Samtidigt som denna ökning kan konstateras har en förskjutning skett från ordinära mot mindre konkurser.

TSM:s utåtriktade verksamhet framgår av följande åtgärdsuppgifter. Vid boets omhändertagande tog TSM kontakt med förvaltaren i 37% av konkurserna. Endast i 4% av dem företog TSM besök hos konkursgäldenären. Kontakter per telefon togs i 36% av fallen. I över hälften av konkurserna åtgick för dessa kontakter mindre än 1 timme, i 28% av dem mellan 1 och 3 timmar. 3–10 timmar togs i anspråk i 6% av konkurserna, medan tid över 10 timmar gick åt i ett fåtal fall.

TSM:s kontaktverksamhet i övrigt (utom vid boets omhändertagande) har tagit mindre än 1 timme i anspråk i 50% av konkurserna, mellan 1 och 3 timmar i 36%, 3–10 timmar i 9% samt mer än 10 timmar i 2%.

Av den intervjuundersökning som revisorerna utfört framgick att flertalet TSM ansåg att tillsynsverksamheten främst bedrivs i borgenärernas intresse. Tyngdpunkten i TSM:s arbete anses böra läggas på den materiella granskningen av förvaltningen, med ett aktivt engagemang i denna.

TSM menade att tillsynsfunktionen helst bör skiljas organisatoriskt från all övrig verksamhet hos KFM, men inte brytas ut och föras till en särskild myndighet. Samhällets vinster av TSM:s verksamhet ansågs främst vara att det skapats enhetligare praxis och rutiner på området.

1.7 Redovisningssystem för exekutionsväsendet (REX)

Sedan år 1984 är samtliga KFM anslutna till redovisningssystemet för exekutionsväsendet (REX). REX utvecklades från början för de allmänna målen. Numera handläggs även de enskilda målen delvis med stöd av REX. För REX-systemet beräknades en inbesparing vid KFM av totalt 375 årsarbetskrafter i vad avser allmänna mål.

Inom RSV har utarbetats en rapport angående den fortsatta utvecklingen av REX (RSV-rapport 1986: 1), vari föreslås en utökad användning av REX-systemet för E-mål. I rapporten beräknas genomförandet ge en resursvinst totalt för riket om 75 årsarbetskrafter. Med hänsyn till vissa lokala förhållanden m. m. beräknas dock resursvinsten inte kunna tas ut helt utan tillgodogöras endast i den utsträckningen att 65 årsarbetskrafter kan frigöras.

1.8 Taxesättning

Ersättning för KFM:s kostnader tas ut genom utsökningssavgift enligt förordning (1981: 1185) om utsökningssavgifter (UaF).

Utsökningssavgiften kan bestå av grundavgift, försäljningsavgift och särskild avgift. Utsökningssavgift utgår för varje typ av verkställighetsåtgärd som begärts. Om t. ex. både avhysning och utmätning begärs utgår två avgifter.

Grundavgiften uppgick i maj 1986 till 250 kr. per mål utom i mål där sökanden endast begärt verkställighet i överskjutande skatt, då grundavgiften endast uppgår till 125 kr.

Grundavgiften har ursprungligen fastställts efter principen att KFM:s handläggningskostnader för E-målen skall täckas. År 1980 ansågs avgiften böra uppgå till mellan 250 och 300 kr. för att detta skulle uppnås.

Försäljningsavgift utgår när kronofogdemyndigheten säljer egendom exekutivt. Vid försäljning av lös egendom är den för närvarande 3 % av köpeskillingen dock högst 2000 kr. Vid försäljning av fast egendom, registrerat skepp eller luftfartyg uppgår avgiften till 1 % av det värde som åsatts egendomen, dock minst 200 kr. och högst 4000 kr.

Den särskilda avgiften skall täcka kostnader som uppkommer för KFM genom att utomstående anlitas för t. ex. vård, beskrivning och värdering av egendom. Vissa av KFM:s utgifter får dock inte påverka avgiften. Således skall ingen särskild avgift utgå för täckande av statens kostnader för resor, delgivning, vittne m. m.

Statens kostnader för tillsyn i konkurs skall täckas av *tillsynsavgift*. Denna skall fastställas för varje särskilt fall. I mindre konkurser är tillsynsavgiften dock fastställd till 300 kr. Riksskatteverket har utfärdat vissa rekommendationer till ledning för beräkningen av tillsynsavgift i övriga fall.

Expeditionsavgifter enligt expeditionskungörelsen (1964: 618) tas också ut vid KFM.

1.9 KFM:s personal

Personalen vid KFM uttryckt i antalet tjänster för olika personalkategorier år 1976 och 1984 redovisas i följande tabell.

Antalet tjänster vid KFM den 1 juli 1976 och den 1 juli 1984

	År 1976		År 1984		Skillnad 1984 mot 1976	
	antal		antal	%	antal	%
Kronodirektörer, kronofogdar, kronofogdesekreterare	204		271	9	+ 67	+ 33
Kronokommissarier	150		308	10	+158	+ 105
Kronoassistenter	1 152		1 000	33	-152	- 13
Byrådirektörer, byråsekreterare	6		72	2	+ 66	+ 1 100
Kontorspersonal m. m.	1 181		1 386	46	+205	+ 17
Summa	2 693		3 037	100	+344	+ 13

Källa: SOU 1977:42 och RSV

Enligt budgetpropositioner och regleringsbrev förstärktes KFM med totalt 288 tjänster under perioden 1978/79–1984/85. Enligt RSV har besparingskraven under perioden 1982/83–1984/85 medfört att antalet besatta tjänster vid KFM minskats med 220. Enligt dessa uppgifter skulle alltså nettotillskottet uppgå till 68 tjänster under den aktuella perioden.

Antalet tjänster är dock ett förhållandevis osäkert mått vid beräkningen av myndigheternas personalresurser. Att utgå från antalet årsarbetskrafter torde vara säkrare.

Det finns olika anledningar till differenserna mellan antalet tjänster enligt tjänsteförteckningen och antalet årsarbetskrafter. Den största anledningen till differenserna torde dock vara att tjänster, som enligt regeringens besparingsdirektiv bestämts skola utgå, vakantsatts men ännu inte dragits in.

1.10 Arbetsvolymen och arbetsbelastningen vid KFM

RSV har ett särskilt poängsystem som används för att beräkna arbetsvolymen vid KFM. Systemet baseras på antalet mål och ärenden. De enskilda målen har högre vikt än de allmänna.

Ett annat sätt att beräkna arbetsmängden är att fastställa antalet förekommande gäldenärer. Detta kan vara minst lika relevant som att beräkna antal mål eller arbetspoäng, eftersom arbetet med en gäldenär med ett mål inte skiljer sig så mycket från arbetet med en gäldenär med flera mål. Uppgifter om arbetspoäng och antal gäldenärer vid KFM år 1984 redovisas länsvis i följande tabell.

Antalet arbetspoäng, gäldenärer och årsarbetskrafter samt antalet arbetspoäng och gäldenärer per årsarbetskraft vid KFM per län budgetåret 1984/85

Län	Arb.poäng 1 000-tal	Gälde- närer ¹	Antal årsarb. krafter 1984/85	10-tal arb.poäng per års- arb.kraft	Gälde- närer per års- arb.kraft
AB Stockholms	1 261	113 784	609	207	187
C Uppsala	140	13 600	65	215	209
D Södermanlands	147	11 030	70	211	158
E Östergötlands	216	16 402	106	204	155
F Jönköpings	152	10 618	82	185	129
G Kronobergs	95	8 035	50	191	161
H Kalmar	144	8 861	78	185	114
I Gotlands	35	2 654	20	176	133
K Blekinge	80	5 934	48	166	124
L Kristianstads	193	12 114	101	192	120
M Malmöhus	583	44 043	277	210	159
N Hallands	128	9 136	59	217	155
● Göteborgs o. Bohus	532	47 757	247	216	193
P Älvsborgs	239	18 216	108	221	169
R Skaraborgs	138	9 041	76	182	119
S Värmlands	166	12 456	95	175	131
T Örebro	136	10 394	70	194	148
U Västmanlands	131	11 152	77	170	145
W Kopparbergs	156	12 510	86	181	145
X Gävleborgs	161	11 837	91	177	130
Y Västernorrlands	147	10 391	87	169	119
Z Jämtlands	85	5 682	45	189	126
AC Västerbottens	101	7 019	56	180	125
BD Norrbottens	146	10 756	104	141	103
Totalt	5 312	423 422	2 707	196	156

¹ Medeltal för antalet per den 30 september och 31 december 1984 samt den 28 februari 1985.

Källa: RSV

Enligt denna tabell och uppgifter från RSV för år 1984 är antalet gäldenärer störst i storstadsområdena, inte bara i absoluta tal utan också i relativa tal. Av det totala antalet gäldenärer fanns år 1984 sammantaget 49% vid KFM i Stockholms län, Göteborgs och Bohus län samt Malmöhus län, medan bara 36% av rikets folkmängd fanns i dessa län. Av KFM:s totala personalresurser fanns 42% i de tre storstadslänen. I Stockholms län var 7,3% av invånarna gäldenärer hos KFM, i Göteborgs och Bohus län 6,7% och i Malmöhus län 5,9%. För landet i övrigt var i genomsnitt 4,1% av invånarna gäldenärer. I Stockholms län var andelen gäldenärer alltså

nära dubbelt så stor som genomsnittet för KFM i landet utanför de tre storstäderna.

Några allmängiltiga mått på resultatet av KFM:s arbete med både allmänna och enskilda mål samt ärenden finns inte. Ett visst mått på resultatet av verksamheten ger uppgifterna om andelen influtna restförda skatter.

1.11 KFM:s resurser

Exekutionsväsendet får sina resurser från flera källor. Kostnaderna för RSV:s administration av exekutionsväsendet finansieras över RSV:s myndighetsanslag. Detta uppgick för budgetåret 1984/85 till 14 milj. kr.

Medel i övrigt till KFM upptas på statsbudgeten, fr. o. m. budgetåret 1983/84 som förslagsanslag under finansdepartementets huvudtitel med beteckningen B3 Kronofogdemyndigheterna. I budgetpropositionen redovisas medelsresurserna dels för KFM totalt, dels för KFM länsvis med uppdelning på förvaltningskostnader, därav lönekostnader och engångsutgifter, samt på lokalkostnader och exekutiva förrättningskostnader. Som uppbördsmedel redovisas ersättning från allmänna pensionsfonden för indrivning av vissa arbetsgivaravgifter.

Resurserna för KFM exkl. RSV:s administrationskostnad uppgick för budgetåret 1984/85 till drygt en halv miljard kronor.

I anslaget till KFM ingår av RSV centralt disponerade medel för KFM:s ADB-kostnader, utbildning, blanketter m. m., för budgetåret 1984/85 ca 58 milj. kr.

Statens inkomster av utsökings-, expeditions- och tillsynsavgifter som för budgetåret 1984/85 uppgick till ca 100 milj. kr. redovisas inte under anslaget utan under inkomstitlar.

Statens totala kostnader netto för exekutionsväsendet kunde beräknas till ca 480 milj. kr. för budgetåret 1984/85. Huvuddelen av kostnaderna för KFM var lönekostnader (ca 77%).

1.12 Överväganden och förslag

1.12.1 Allmänna synpunkter

Enligt de undersökningar som revisorerna genomfört synes måltillströmningen till KFM sakta stiga trots att på senare tid vissa åtgärder vidtagits som syftat till en minskad tillströmning.

Den verksamhet som KFM bedriver är självfallet i hög grad beroende av antalet uppdrag som kommer in från resp. uppdragsgivare. Men det finns även andra faktorer som i väsentlig mån styr myndigheternas arbetsbelastning och behovet av kvalificerad personal i olika befattningar. Bland sådana faktorer bör nämnas kvaliteten på inkomna mål, dvs. om korrekta uppgifter finns rörande rätt till verkställighet, var gäldenären skall efterforskas, ändamålet med krav på insatser från KFM:s sida (t. ex. enbart syftet att få en grund för avskrivning av fordran) och möjligheter till samarbete med andra statliga myndigheter.

När det gäller att begränsa antalet uppdrag av A-målskaraktär har revi-

sorerna vid tidigare granskning pekat på möjligheterna att rationalisera KFM:s verksamhet genom ett närmare samarbete, eventuellt en integration, med de lokala skattemyndigheterna. Revisorerna pekade då också på möjligheterna att uppbördsmyndigheten utfärdar särskilda krav (påminnelser) innan skatt och annan avgift överlämnas till KFM och att sådana krav skulle minska målbalansen hos KFM.

1.12.2 KFM:s personal och organisation

I rapporten konstateras att KFM i storstadslänen och vissa andra län har avsevärt större arbetsbörda per årsarbetare än i vissa glesbygdslän, mätt i gäldenärer per årsarbetare upp till dubbelt så stor arbetsbörda. I flertalet av de mest arbetstyngda länen är också indrivningsresultaten sämst, vilket bl. a. torde kunna hänföras till förhållandevis få kontakter mellan KFM och gäldenärerna.

De mest arbetstyngda KFM bör på grund härav snarast få personalförstärkningar, både genom omfördelningar och personaltillskott. Detta bör och kan genomföras utan att en ny, mer permanent organisation för KFM föregrips. Hur stora förstärkningarna skall vara och var de skall sättas in bör närmare prövas.

Beträffande den större frågan, en mera permanent lösning av utformningen av KFM:s arbetsorganisation, är det angeläget att det översynsarbete som tidigare gjorts får en fortsättning, varvid man särskilt bör pröva det av revisorerna tidigare väckta förslaget om en närmare knytning av KFM till en ny regional/lokal skatteförvaltning.

Personalstatistiken för KFM har varit mycket schematisk och bristfällig bortsett från vissa punktinsatser som gjorts under de två senaste åren. Den bör förbättras, t. ex. genom utnyttjande av statens personaladministrativa informationssystem (PI), som bygger på lönesystemet SLÖR och administreras av statens löne- och pensionsverk.

KFM-organisationen har under senare år varit föremål för dels generella besparingar enligt ett modifierat huvudalternativ, dels besparingar motiverade av de rationaliseringsvinster som införandet av REX-systemet beräknats medföra. I rapporten redovisas att under perioden 1982/83–1985/86 har resurserna till KFM brutto minskats med ca 40 milj. kr. i förhållande till prisuppräknade anslag, varav ca 11 milj. kr. enligt direktiven skulle återföras till de mest arbetstyngda KFM-distrikten. RSV har angett att den reella nettobesparingen under den nämnda perioden kan beräknas till ca 300 årsarbetskrafter, varav 100 kan hänföras till rationaliseringsvinster genom REX. Enligt RSV har REX-besparingen drabbat de mest arbetstyngda distrikten. Strävanden till en omfördelning av personalresurser till dessa har alltså motverkats.

1.12.3 Handläggningen av A-mål, tidigare förslag

Som redovisats har revisorerna tidigare kommit med vissa förslag som skulle kunna pressa ned målbalansen hos KFM. Av dessa torde följande, som ännu inte medfört särskilda åtgärder, fortfarande ha aktualitet.

- Samordnad granskning och kontroll skall göras i första instans i vad gäller inkomstskatt, arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt.
- Skönstaxering skall grundas på utredning om den skattskyldiges inkomst- och förmögenhetsförhållanden, bl. a. i samarbete med KFM, inte på gissningsvisa uppskattningar.
- Betalningspåminnelser för ytterligare grupper av allmänna mål bör göras innan de överlämnas till KFM för indrivning.
- Avskrivnings- och avkortningsåtgärder bör kunna vidtas innan mål förs till KFM för indrivning.
- Skatteärenden för vilka anstånd är medgivna bör inte belasta restlängden.
- Branschkode för företag bör införas i skatteregister och REX.

Redog. 1987/88:2
Bilaga 2

1.12.4 Handläggningen av E-mål

Det senare ledet i granskningen har, förutom på personalresurserna, inriktats på KFM:s handläggning av främst enskilda mål. I samband därmed har framkommit vissa förhållanden som inte kan anses tillfredsställande, bl. a. det mindre goda resultatet i form av erhållen betalning och de långa handläggningstiderna. Tidigare har förordats personalförstärkningar för de mest arbetsbelastade myndigheterna, vilket i viss mån kan förväntas lindra problemen. Andra åtgärder är att frigöra resurser hos KFM genom att exempelvis minska måltillströmningen eller kräva förbättrat underlag från sökandena i syfte att minska behovet av KFM:s utredningsinsatser.

Man bör tillse att vad som skulle kunna kallas onödiga mål inte kommer in till KFM. Med onödiga mål avses då inte endast bagatellmål och mål där borgenären genom ett enkelt krav om betalning vid äventyr av exekutiv åtgärd skulle kunnat erhålla betalning, utan även mål där det redan från början måste framstå som uppenbart att betalning inte kommer att kunna utfås av den betalningsskyldige.

Som medel att begränsa tillströmningen av enskilda mål vid KFM föreslås införandet av beloppsgränser, bevis om delgivning av krav och införandet av förhandsbesked.

Beträffande *beloppsgränser* föreslås att fordringar vilkas grundbelopp inkl. ränta understiger det sammanlagda beloppet av ansökningsavgiften vid lagsökning eller betalningsföreläggande (f. n. 160 kr.) och grundavgiften för utsökning (f. n. 250 kr.) inte skall upptas till behandling hos KFM.

Ansökan till KFM skall obligatoriskt åtföljas av *bevis om att exekutionsurkunden delgetts* svaranden med krav på betalning vid äventyr att målet annars överlämnas till KFM. Om målen redan är delgivna när de anhängiggörs hos KFM behöver inte KFM sända ut underrättelser till svarandena utan kan påbörja verkställighetsåtgärder direkt.

KFM skall mot avgift kunna lämna *förhandsbesked* till presumtiv sökande huruvida det lönar sig att begära utmätning eller inte. Detta förenklade förfarande bör kunna komma till användning för sökande som endast önskar en grund för avskrivning av en fordran. Den kontroll KFM därvid skulle behöva utföra torde kunna inskränka sig till om gäldenären är känd

hos KFM för tidigare A- eller E-mål eller ej. Om han är känd bör uppgift kunna lämnas om gäldenären befunnits sakna tillgångar.

Andra förändringar som behöver vidtas avser förhållanden som har betydelse för de löneexekutiva åtgärderna, införsel och utmätning av lön. Dessa åtgärder har enligt vår intervjuundersökning framstått som mycket effektiva, men de torde i vissa avseenden kunna förbättras.

Vid införsel och vid utmätning av lön skall KFM beräkna hur mycket svaranden behöver behålla av sin lön för att kunna försörja sig och sin familj, det s. k. *förbehållsbeloppet*. Detta förbehållsbelopp beräknas på olika sätt, vilket medför att förbehållsbeloppet vanligen blir högre vid mål om utmätning i lön än vid införsel.

Vid införsel har vanligen också andra myndigheter att beräkna ett visst minsta belopp som gäldenären/svaranden behöver för att kunna livnära sig och sin familj. Således skall vid t. ex. införsel för underhållsbidrag försäkringskassan göra sin bedömning, som oftast ligger högre än KFM:s, och den lokala skattemyndigheten har att göra sin bedömning enligt reglerna om existensminimum i 41 § 2 mom. uppbördslagen (1953: 272) med anvisningar. Vidare kan det inträffa att gäldenären efter dessa beslut får så låg levnadsstandard att han blir berättigad till socialhjälp enligt socialtjänstlagen, varvid hans lägsta godtagbara levnadsstandard bedöms enligt reglerna i denna lag.

Det är otillfredsställande med så många olika förbehållsbelopp varför en gemensam norm bör utarbetas för existensminimum/förbehållsbelopp/socialhjälp.

Av intervjuundersökningen framkom att det *utmättningsbara beloppet*, om flera samtidiga sökande finns, kan bli så litet att det inte täcker utsökningsavgiften, varvid någon utmätning inte kan ske.

Det är otillfredsställande att en gäldenär med många fordringsägare skall hamna i ett förmånligare läge än en gäldenär med endast en fordringsägare. Problemet synes kunna lösas genom att den borgenär som först ansöker om utmätning får förmånsrätt i den utmätta lönen för hela sexmånadersperioden eller att den tillåtna tiden för utmätning av lön knyts till ansökan om utmätning, så att löneutmätning får ske i högst sex månader för varje ansökan. Frågan bör utredas.

I mål om införsel för underhållsbidrag är det i de allra flesta fallen *försäkringskassan som är sökande*. Mest rationellt synes det vara att behandla även dessa statens fordringar som A-mål, varvid KFM får företräda staten i en borgenärscroll.

1.12.5 Taxefrågor

Enligt RSV bör KFM:s verksamhet med E-mål i princip täckas av uttagna avgifter. Utsökningsavgiften bör i princip således täcka kostnaderna för utsökningsförfarandet. Avgifterna skulle behöva höjas med ca 200 % för att full kostnadstäckning för KFM:s befattning med E-mål m. m. skall uppnås. Detta skulle för utsökningsavgifternas del innebära en höjning av grundavgiften från nuvarande 250 kr. till 750 kr.

Anpassning av avgiften mot full kostnadstäckning bör ske successivt.

Hur detta bör genomföras får utredas närmare. Man bör samtidigt undersöka om avgiften kan differentieras med hänsyn till målets beskaffenhet, sökta belopp och de åtgärder som krävs från KFM:s sida för att hantera målet. I de fall förhandsbesked visat att skäl till fortsatta utsökningsåtgärder föreligger bör utsökningsavgiften nedsättas med belopp motsvarande erlagd avgift för förhandsbeskedet.

En ytterligare metod att reducera antalet "onödiga" utsökningsmål är att regelmässigt kräva att sökanden erlägger en ansökningsavgift för att målet över huvud taget skall behandlas av KFM.

För mål som rör exekutiv försäljning av fast egendom och fartyg kan ifrågasättas om inte den övre beloppsgränsen bör höjas eller slopas. Att KFM för att sälja ett fartyg för flera miljoner kronor med den arbetsbörda det ofta innebär inte kan ta ut en högre försäljningsavgift än 4000 kr. förefaller inte rimligt.

1.12.6 Budgetredovisningen

Statens kostnader för exekutionsväsendet budgetåret 1984/85 beräknades till ca 580 milj. kr. Efter avdrag för inkomster av utsöknings- och tillsynsavgifter om nära 100 milj. kr. blev nettokostnaden ca 480 milj. kr.

Intäkterna av de utsöknings- och tillsynsavgifter som är att hänföra till enskilda mål och ärenden redovisas i budgetpropositionerna inte under anslagen till KFM. Summan av utsökningsavgifterna totalt redovisas som inkomst av offentligrättsliga avgifter på konto 2532 på statsbudgetens inkomstsida. Tillsynsavgifterna tas upp som uppbörd under anslaget F 5. Vissa domstolskostnader m. m., anslagsposten 7 Kostnader för konkurser m. m. Expeditionsavgifterna redovisas också på statsbudgetens inkomstsida.

Det synes otillfredsställande att kostnaderna och intäkterna för den avgiftsbelagda verksamheten inte direkt kan erhållas ur redovisningen av KFM:s förvaltningsanslag. Kostnaderna för den avgiftsbelagda verksamheten och intäkterna av denna verksamhet bör redovisas under samma anslag.

1.12.7 Förslag

På grundval av vad som redovisats i rapporten föreslås sammanfattningsvis följande beträffande

KFM:s organisation

1. det pågående översynsarbetet beträffande en mera permanent lösning av KFM-organisationen och distriktsindelningen bör snarast avslutas, varvid revisorernas tidigare förslag om en närmare knytning av KFM till den regionala/lokala skatteförvaltningen prövas,
2. de mest arbetstyngda KFM, mätt i antal gäldenärer per årsarbetskraft bör, i avvaktan på en ny organisation för KFM, snarast få personalförstärkningar.

KFM:s redovisning av personalförändringar

3. personalstatistiken för KFM bör förbättras, t. ex. genom utnyttjande av det på SLÖR-systemet baserade PI-systemet vid SPV.
4. vad REX-systemet i praktiken betyder från besparingssynpunkt bör utredas (uppföljning och efterkalkyl).

Förbättringar och förenklingar vid handläggningen av A- och E-mål

5. av revisorerna i skrivelse till riksdagen (Förs. 1983/84: 24) förordade åtgärder beträffande A-mål bör genomföras.
6. bevis om att betalningsanmaning delgetts svaranden med information om att KFM annars verkställer beslutet skall åtfölja ansökan i enskilt mål.
7. KFM skall mot avgift kunna lämna förhandsbesked till presumtiv sökande för bedömning av lönsamheten av ansökan till KFM.
8. begränsning av måltillströmningen till KFM bör provas genom införandet av ett lägsta belopp för verkställighet motsvarande summan av ansökningsavgiften till domstol för lagsökning m. m. och grundavgiften för utsökning.
9. en gemensam norm utarbetas för beräkning av exekutions- och familjerättsligt förbehållsbelopp, skatterättsligt existensminimum och socialhjälpsnorm.
10. möjlighet att tekniskt förbättra löneutmätningen bör utredas.
11. mål om underhållsbidrag med försäkringskassan som uppdragsgivare bör handläggas som A-mål.

Taxesättning och budgetredovisning

12. full kostnadstäckning för KFM:s åtgärder för enskilda mål bör eftersträvas och hur taxehöjningar skall genomföras för att detta skall uppnås bör utredas särskilt.
13. ansökningsavgift och differentierad utsökningsavgift bör införas.
14. den övre beloppsgränsen för försäljningsavgiften vid exekutiv försäljning av fast egendom m. m. höjs eller slopas.
15. anslagsredovisningen för KFM bör ändras så att avgiftsintäkterna redovisas som uppbördsmedel under anslaget rörande KFM och att den avgiftsbelagda verksamheten vid KFM om möjligt särredovisas.

2 Remissyttrandena

Yttranden över rapporten (1985/86: 7) Kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalresurserna har efter remiss avgetts av riksskatteverket (RSV), Svea hovrätt, riksförsäkringsverket (RFV), riksrevisionsverket (RRV), länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Värmlands, Västernorrlands och Norrbottens län, kronofogde-

myndigheterna i Stockholm, Täby, Uppsala, Norrköping, Landskrona, Malmö, Göteborg, Kristinehamn, Sundsvall, Umeå och Gällivare distrikt, Centralorganisationen SACO/SR, Föreningen Sveriges kronofogdar (Kronofogdeföreningen) samt Svenska inkassoföreningen (Inkassoföreningen).

Remisshandlingar sändes också för yttrande till Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Landsorganisationen (LO). För TCO har TCO:s statstjänstemannasektion (TCO-S) yttrat sig. LO har avböjt att yttra sig. Centralorganisationen SACO/SR har som eget yttrande bifogat yttrande från JUSEK (Förbundet för jurister, samhällsvetare och ekonomer). Länsstyrelsen i Jönköpings län har bifogat yttranden från kronofogdemyndigheterna i Eksjö, Jönköpings, och Värnamo distrikt.

2.1 Allmänna synpunkter

Flertalet remissinstanser diskuterar med intresse rapportens sammanställningar av statistik och beskrivningar av verksamheten.

RRV anför i sitt remissvar att de sammanställningar av tillgängliga uppgifter som rapporten innehåller kan tjäna som en utgångspunkt för en analys av kronofogdemyndigheternas (KFM) utnyttjande av personalresurserna. RRV redovisar i sitt svar även att verket för närvarande har två revisionsprojekt som berör KFM. I det ena projektet granskas KFM:s indrivning samt avskrivning av restförda skatter och avgifter. Granskningen syftar bl. a. till att belysa hur indrivningsresultatet påverkas av skillnader i gäldenärsstruktur, resurstilldelning och KFM:s agerande. Man kommer att ta upp frågor om personalresurser, arbetsbelastning och organisation samt vissa näraliggande frågor som resultat- och effektivitetsmätt på KFM:s verksamhet. Granskningen omfattar även RSV:s administration av exekutionsväsendet. Parallellt med denna granskning bedrivs en revision av KFM:s ADB-system (REX) i syfte att belysa frågor om rationaliseringsvinster, ansvarsförhållanden och datakvalitet. De två projekten beräknas kunna avrapporteras omkring kalenderårsskiftet 1986–1987.

RRV anför vidare bl. a. följande:

En nyckelfråga i rapporten är hur arbetsvolymen vid KFM har utvecklats under de senaste åren. Beroende på tidsperspektivet har det både skett en ökning och en minskning av den totala arbetsvolymen (mätt i arbetspoäng). Mellan åren 1976 och 1984 ökade volymen med 25 % enligt arbetsstatistiken. I själva verket avstannade ökningen 1982. Därefter har en minskning skett med 9 %. Den lilla ökning som hittills skett i antalet E-mål har uppenbarligen inte uppvägt minskningen i antalet A-mål. RRV anser i motsats till vad som sägs i rapporten att det inte råder någon osäkerhet om att antalet A-mål har minskat, främst till följd av förfarandet med betalningspåminnelser som infördes 1983.

Uppgifter om "indrivningsresultatet" i E-mål har saknats hittills. Det är därför värdefullt att sådana uppgifter redovisas i rapporten.

TCO-S, JUSEK och Kronofogdeföreningen tar upp att man i rapporten (s. 25) funnit det anmärkningsvärt att de bilar som gäldenärerna har enligt bilregistret i så få fall utmäts. Enligt rapporten utmäts bara 5 % av de fordon som gäldenärerna har enligt bilregistret. Organisationerna påpekar att bilarna ofta saknar utmätningsbart värde, behövs i gäldenärens närings-

verksamhet, behövs för arbetsresor, är leasade eller köpta med återtagningsförbehåll.

I det följande redovisas remissvaren på rapportens förslag i den ordning som förslagen finns angivna på s. 78–79 i rapporten. Inom parentes anges förslagets nummer.

2.2 KFM:s organisation (*förslag nr 1*)

Frågan om exekutionsväsendets organisation och distriktsindelning har utretts sedan början på 1970-talet. Revisorerna föreslog i skrivelse till riksdagen (1983/84: 24), Riksdagens revisorers förslag angående vissa åtgärder på beskattnings- och indrivningsområdet, att KFM organisatoriskt bör ingå som en del av en ny regional/lokal skatteadministration. lokalt samordnad både organisatoriskt och lokalmässigt. I föreliggande rapport uttalas att det pågående översynsarbetet beträffande en mera permanent lösning av KFM-organisationen och distriktsindelningen snarast bör avslutas, varvid revisorernas tidigare förslag om en närmare knytning av KFM till den regionala/lokala skatteförvaltningen bör provas.

En majoritet av remissinstanserna instämmer i att organisationsfrågan snarast måste få en lösning.

RSV uppger att man tidigare i skilda sammanhang understrukit att det är synnerligen angeläget med en reformering av KFM:s organisation, bl. a. för att komma till rätta med den ojämna fördelningen av resurserna i förhållande till arbetsvolymerna. RSV anser att en sådan reform omedelbart bör komma till stånd och att ytterligare provisoriska lösningar bör undvikas. Organisationsfrågan har legat olöst under så lång tid att ytterligare förseningar bl. a. innebär starka störningar på personalens arbetsmotivation.

RRV hänvisar till sina ovan redovisade revisionsprojekt (s. 29). Verket är inte berett att ta slutlig ställning på denna punkt förrän dessa är slutförda.

Länsstyrelserna, kronofogdemyndigheterna och organisationerna framhåller att KFM:s personal har tagit skada av det långdragna utredandet.

I den andra delen av förslag nr 1 "en närmare knytning av KFM till den regionala/lokala skatteförvaltningen" går åsikterna vitt isär.

RSV kommenterar inte förslaget. RRV vill avvakta resultatet av sin pågående revision.

Länsstyrelserna i Stockholms, Göteborgs och Bohus, Värmlands, Västernorrlands och Norrbottens län tillstyrker förslaget¹.

Länsstyrelserna anser att en förvaltning som i sig inrymmer taxering, debitering, uppbörd och indrivning genom olika samordningsåtgärder kan uppnå högre effektivitet och ge bättre service än nuvarande system. Länsstyrelsen i Västernorrlands län uppger att erfarenheter därifrån visar att en samlokalisering av kronofogdemyndigheterna och de lokala skattemyndig-

¹ I Västernorrlands län är man dock inte enig. (m)-ledamoterna i länsstyrelsens styrelse har reserverat sig.

heterna underlättar både samarbetet myndigheterna emellan och allmänhetens kontakt med skatte- och kronofogdemyndigheterna.

Redog. 1987/88:2
Bilaga 2

Länsstyrelserna i Jönköpings och Malmöhus län är mer tveksamma. I Jönköping anser man inte att det för närvarande finns skäl för att inordna kronofogdemyndigheterna i skatteförvaltningen i annan form än som redan är fallet. I Malmö föreslår man att en utredning närmare skall analysera olika organisatoriska alternativ för en integrering. Bl. a. bör konfliktsituationen mellan det allmännas och den enskildes anspråk beaktas.

Samtliga kronofogdemyndigheter är emot en integrering med skattemyndigheten. Man är enig om att KFM bör vara självständiga, fristående myndigheter. Däremot välkomnar kronofogdemyndigheterna ett nära samarbete med skattemyndigheterna.

Kronofogdemyndigheten i Täby anför som skäl mot integrering bl. a. att KFM och lokal/regional skattemyndighet har helt skilda verksamhetsfält. Man tangerar varandra på vissa punkter, men någon överlappning förekommer inte. Skilda lagar, förordningar och föreskrifter styr de olika verksamheterna. Utbildningen för personalen och kompetenskraven för de olika tjänsterna är helt olika. Erfarenheter från andra länder visar att en fristående exekutiv organisation är överlägsen både från indrivningssynpunkt och från demokratisk synpunkt.

Kronofogdemyndigheten i Uppsala anför att den verkställande makten måste hållas åtskild från de myndigheter som fattar de beslut som den skall verkställa. KFM:s opartiskhet skulle bli omöjlig att hävda vid en integrering. Redan i dag ifrågasätts opartiskheten på många håll av de enskilda borgenärerna. De övriga kronofogdemyndigheterna framför liknande synpunkter.

De fackliga organisationerna och Kronofogdeföreningen avstyrker också en integrering på liknande grunder. *JUSEK* framhåller därvid särskilt risken för att uppgifterna att utöva tillsyn i konkurs och att sälja fastigheter exekutivt skulle betraktas som utlöpare av skatteindrivningen. Tillsynsfunktionen har blivit en fristående och självständig funktion, som syftar till att ta till vara samtliga borgenärs intresse. I den nya konkurslag som är att vänta inom kort kodifieras detta. Enligt *JUSEK* har detta kunnat uppnås till stor del därför att KFM varit självständiga myndigheter med möjlighet att renodla tillsynsfunktionen.

Inkassoföreningen avstyrker också förslaget. Föreningen anför att skatteförvaltningens krav på gäldenärer utgörs av fordringar som i likhet med enskilda fordringar bör handhas av en från skatteförvaltningen fristående myndighet för att opartiskhet skall kunna garanteras.

2.3 Personalförstärkningar (förslag nr 2)

I rapporten uttalas att de mest arbetstygda KFM, mätt i antal gäldenärer per årsarbetskraft, i avvaktan på en ny organisation för KFM, snarast bör få personalförstärkningar.

RSV redovisar i sitt remissvar att verket sedan budgetåret 1984/85 har erhållit ett antal miljoner för fördelning till de mest arbetstygda KFM. Fördelningen av medlen har skett med antal inkommande gäldenärer per

årsarbetskraft som det väsentligaste måttet. Samtidigt har dock KFM varit föremål för generella besparingar som inte kunnat motverkas genom nämnda omfördelning. RSV anser att en jämnare resursfördelning måste åstadkommas så snart som möjligt och att den absolut bästa metoden är att omfördela befintliga resurser genom en omorganisation. Innan effekterna av en sådan slagit igenom fullt ut kan det enligt RSV:s uppfattning finnas behov av tillfälliga förstärkningar till särskilt utsatta områden.

RRV instämmer principiellt i bedömningen i rapporten att en omfördelning av personalresurserna inom exekutionsväendet förefaller önskvärd i syfte att åstadkomma ett bättre indrivningsresultat inom ramen för oförändrade resurser. Beslut om en sådan omfördelning bör enligt RRV:s mening bygga på tillförlitliga kriterier på arbetsbelastning, på kartläggning av gäldenärsstrukturen i olika distrikt och på analyser av sambanden mellan resurser och resultat. RRV hänvisar även beträffande detta förslag till sina ovan (s. 29) redovisade revisionsprojekt och tar inte slutlig ställning.

Flera länsstyrelser och kronofogdemyndigheter redovisar i likhet med RSV att de årliga nedskärningarna allvarligt har påverkat KFM:s möjligheter att fullgöra sina uppgifter. Arbetsbelastningen upplevs på många håll som mycket betungande. Ett annat problem som framhålls av flera länsstyrelser, kronofogdemyndigheter och Kronofogdeföreningen är svårigheterna att behålla utbildad och erfaren personal.

Kronofogdemyndigheten i Göteborg framhåller att nedskärningarna främst får återverkningar för den offensiva verksamheten. Myndigheten måste nämligen ha en viss grundbemanning för att klara den administrativa hanteringen av målen in och ut från myndigheten. Varje nedskärning drabbar följaktligen fältverksamheten, vilket i sin förlängning innebär ett sämre resultat för staten och de övriga borgenärerna. Myndigheten uppger vidare att KFM:s bristande resurser medför att borgenärerna själva i ökad utsträckning tar över indrivningen med metoder som kan vara olagliga. Inom branscher med försäljning och leasing av personbilar, lastbilar och entreprenadmaskiner orsakar de stora kapitalkostnaderna att borgenärerna inte anser sig kunna avvakta KFM:s handläggning utan försöker ta saken i egna händer. Under sken av frivillighet tas godset tillbaka. Enligt kronofogdemyndighetens i Göteborg uppfattning förekommer att klart olagliga metoder används.

Kronofogdemyndigheten i Täby redovisar att i distriktet gjordes våren 1985 i samråd med RSV ett försök med insatser av inlånad personal från andra delar av landet mot en begränsad grupp gäldenärer för att se vad effekten skulle bli av en sådan kraftsamling. På två månader drev de sex förrättningsmännen – trots ovana vid geografiska och andra förhållanden – in 4 mil. kr. Kostnaden för insatsen var ca 400 000 kr., dvs. en tiondel av indrivet belopp. Förfarandet upprepades våren 1986 med ungefär samma resultat. Av detta drar kronofogdemyndigheten den slutsatsen att – i vart fall i Täby distrikt – och troligen också i andra storstadsdistrikt med liknande förhållanden en resurssatsning från statens sida ger en god och säker utdelning.

Flertalet länsstyrelser och kronofogdemyndigheter välkomnar förstärk-

ningar. Hur fördelningen bör ske föreligger det delad uppfattning om. En del anser att antalet gäldenärer eller arbetspoäng per årsarbetskraft bör vara utslagsgivande. På andra håll framförs att hänsyn också skall tas till andra faktorer såsom yttorlek, stationeringar, folktäthet och de speciella svårigheter som finns i de största städerna.

Kronofogdeföreningen anför att det i brist på entydiga mål för KFM:s verksamhet är svårt att beräkna resursbehovet. Det är möjligt att antalet gäldenärer kan tas som mått på arbetsbördan. Föreningen erinrar dock om att de myndigheter som tidigare arbetat konsekvent med tillräcklig personal har skapat en preventiv effekt som inte kunnat uppnås i vissa storstadsdistrikt. Det här innebär att jämförelserna haltar betänkligt. På många håll finns t. ex. många gäldenärer med okomplicerade förhållanden som kan handläggas på jämförelsevis kort tid. Som delvis framgår av rapporten är det svårt att få någon hållbar mätare. Föreningen instämmer dock i att de stora distrikten är de mest utsatta resursmässigt.

De fackliga organisationerna, Kronofogdeföreningen, och Inkassoföreningen tillstyrker förslaget. *JUSEK* framhåller att det är vanskligt att dra långtgående slutsatser av de uppgifter om arbetsbelastningen som finns tillgängliga. Beslut om hur resurser lämpligast skall tillföras exekutionsväsendet måste föregås av ytterligare analyser och överväganden. *Kronofogdeföreningen* framhåller att det inte är tillfyllest med personalförstärkningar: det krävs också marknadsmässig lönesättning. Både *JUSEK* och föreningen förespråkar att antalet ekonomer vid KFM utökas.

2.4 Personalstatistik (förslag nr 3)

I rapporten föreslås att personalstatistiken för KFM förbättras, t. ex. genom utnyttjande av det på SLÖR-systemet baserade PI-systemet vid SPV.

RSV uppger att denna fråga har övervägts men att man hittills har avvaktat aktuella organisationsförändringar.

Flertalet remissinstanser uttalar att de inte har någon erinran mot detta förslag eller lämnar det utan kommentarer. *Länsstyrelserna i Malmöhus och Värmlands län* samt *kronofogdemyndigheterna i Landskrona, Sundsvall och Umeå* är positiva till förslaget, *kronofogdemyndigheten i Sundsvall* dock med förbehållet att det inte får medföra väsentligt merarbete.

2.5 Exekutionsväsendets redovisningssystem (REX) (förslag nr 4)

Samtliga *kronofogdemyndigheter* är sedan 1984 anslutna till det ADB-baserade redovisningssystemet för exekutionsväsendet, REX. I rapporten uttalas att vad REX-systemet i praktiken betyder från besparingssynpunkt (uppföljning och efterkalkyl) bör utredas.

RSV uppger att regeringens uppdrag till verket att redovisa hur personalbesparingarna från REX skulle fördelas på samtliga *kronofogdedistrikt* fullgjorts i rapport 1983-04-25. *Kronofogdemyndigheternas arbetsorganisation*, s. 20. Viss summarisk redovisning gjordes också i *RSV:s* yttrande över länsstyrelsernas anslagsframställningar för budgetåret 1986/87. Ver-

ket hänvisar också till RRV:s pågående revision beträffande REX (se ovan).

RRV hänvisar till sin revision av REX-systemet.

Det är få av de övriga remissinstanserna som tagit upp detta förslag. Några länsstyrelser och kronofogdemyndigheter tillstyrker eller lämnar det utan erinran. Några hänvisar till de utredningar som pågår.

Kronofogdemyndigheten i Göteborg framhåller REX stora betydelse för KFM och att det är angeläget att utvecklingen av datastöd för hantering av de enskilda målen ges hög prioritet.

Även *kronofogdemyndigheterna i Landskrona och Kristinehamn* framför önskemål om förbättringar av REX.

2.6 Allmänna mål (förslag nr 5)

I ett tidigare förslag till riksdagen föreslog revisorerna vissa åtgärder för att pressa ned målbalansen hos KFM. (Förs. 1983/84: 24).

I rapporten tas följande förslag upp såsom fortfarande aktuella:

- Samordnad granskning och kontroll skall göras i första instans i vad gäller inkomstskatt, arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt.
- Skönstaxering skall grundas på utredning om den skattskyldiges inkomst- och förmögenhetsförhållanden, bl. a. i samarbete med KFM, inte på gissningsvisa uppskattningar.
- Betalningspåminnelser för ytterligare grupper av allmänna mål bör göras innan de överlämnas till KFM för indrivning.
- Avskrivnings- och avkortningsåtgärder bör kunna vidtas innan mål förs till KFM för indrivning.
- Skatteärenden för vilka anstånd är medgivna bör inte belasta restlängden.
- Branschkode för företag bör införas i skatteregister och REX.

RSV redovisar i sitt svar att verket planerar att införa nya *anståndsru-tiner* fr. o. m. den 1 januari 1987. Bevakningen sker hos lokal skattemyndighet. Skatten restförs först efter det att anståndstiden gått ut och om skatten trots påminnelse inte betalats. Vad RSV anför beträffande avskrivning redovisas nedan. I övrigt kommenterar RSV inte rapporten i denna del.

Länsstyrelsen i Jönköpings län, kronofogdemyndigheterna i Stockholm, Täby, Malmö, Sundsvall och Gällivare samt *Kronofogdeföreningen* tillstyrker förslaget om *samordnad granskning och kontroll*. *Länsstyrelserna i Stockholms län, Göteborgs och Bohus län och Malmöhus län* uppger i sina svar att av vad som hittills har framkommit har den *samordnande uppbörden* av källskatt och arbetsgivaravgifter fungerat mycket bra.

Länsstyrelserna i Stockholms län, Göteborgs och Bohus län, Värmlands, Västernorrlands och Norrbottens län, kronofogdemyndigheterna i Stockholm, Sundsvall och Umeå samt *Kronofogdeföreningen* m. fl. tar upp frågan om *skönstaxering*. På flera håll beskrivs samarbetsformer för att åstadkomma materiellt riktiga taxeringar. Några myndigheter har invändningar mot den bild av tillämpningen av skönstaxering som ges i det tidigare förslaget (1983/84:24 se ovan) och anser att förhållandena är betydligt bättre.

Kronofogdeföreningen (FSK) anför följande:

Skönstaxeringarna är ett stort problem för KFM. Vid upprepade tillfällen kan KFM iakttä att taxeringar synes materiellt tvivelaktiga och försöker förmå den skattskyldige att deklarerat. Ibland har KFM försökt få till stånd en positiv revision. Detta lyckas sällan. Dessutom dröjer det i många fall lång tid innan skattesidan har tid att göra något. I skattedomstolarna är handläggningstiden lång. Det skulle kanske vara av värde att se över skattedomstolarnas handläggning i avbidan på de förbättringar som kan komma av förslaget om förenklad taxering. Vidare bör det primärt åligga skattemyndigheterna att förmå folk att deklarerat och ta initiativ till besvär för att åstadkomma korrekta taxeringar. FSK anser att det saknas anledning för KFM att klä skott för kritik som rätteligen skall riktas mot skattemyndigheterna.

De remissorgan som har kommenterat förslagen beträffande *betalningspåminnelser, avkortning och branschskoder* är positiva. *Länsstyrelsen i Värmlands län* framhåller att ett ökat påminnelseförfarande medför ett merarbete för skatteförvaltningen. Enligt länsstyrelsens bedömning torde dock den samlade arbetsbördan för skatteadministration och KFM bli mindre. Beträffande branschskoder framhåller *länsstyrelsen i Norrbottens län* att dessa är värdefulla som information men att man bör ha klart för sig svårigheterna att åsätta rätt kod och att hålla kodningen aktuell.

På en punkt har förslagen beträffande allmänna mål mött motstånd. *RSV, kronofogdemyndigheterna i Stockholm, Täby, Malmö, Sundsvall och Gällivare* samt *Kronofogdeföreningen* avstyrker att *avskrivning* skall kunna ske innan målet kommer till KFM för indrivning.

Med avskrivning av restförd skatt avses att ett belopp genom en intern bokföringsåtgärd förs från ett konto (aktuella skulder) till ett annat konto (avskrivna skulder) i KFM:s räkenskaper. Det avskrivna beloppet finns kvar i räkenskaperna, men är inte föremål för aktiva åtgärder. Om anledning uppkommer kan det aktualiseras, t. ex. om gäldenären får överskjutande skatt.

RSV anför beträffande avskrivning att verket i remissyttrande 1984-03-15 (dnr 81/84-15) över rapporten (1983/84: 4) *Kronofogdemyndigheternas verksamhet och beskattningssystemen* har framfört att taxering bör åsättas oavsett den skattskyldiges betalningsförmåga. Därmed kan *RSV* inte förordna ett system med avskrivning innan målen förs till KFM för indrivning. *RSV* anförde vidare i samma yttrande att de föreslagna förbättrade avskrivningsmöjligheterna dock bör införas.

Kronofogdemyndigheterna anför att avskrivning grundas på en exekutionsrättslig bedömning av gäldenärens möjlighet att betala och därför bör utföras av KFM.

2.7 Bevis om betalningsanmaning (förslag nr 6)

I rapporten föreslås att vid ansökan i enskilt mål skall bifogas bevis om att betalningsanmaning delgetts svaranden med information om att vid utebliven betalning verkställs beslutet av KFM. Syftet med förslaget är både att begränsa antalet mål och att KFM inte skall behöva underrätta gäldenären utan kunna vidta verkställighetsåtgärder direkt.

RSV anför följande om förslaget:

Förslaget att ansökan till KFM skall åtföljas av ett delgivningsbevis betyder visst merarbete för borgenärerna men RSV anser att detta är en rimlig belastning för dem med hänsyn till den lättnad det kan bedömas innebära för KFM. Man kan härvid också i någon mån jämföra med effekterna av det påminnelseförfarande som i uppbördsledet förekommer för vissa allmänna fordringar och som medfört minskat målinflöde hos KFM. Många skulder – särskilt mindre – betalas efter påminnelsekravet och behöver således inte gå till indrivning. KFM:s första krav har emellertid inte slopats. RSV anser inte en sådan förändring riktig vad gäller enskildas fordringar. Av integritetsskäl och rättssäkerhetsskäl bör gäldenärer underrättas när uppgifter om vederbörande förs in i KFM:s register. Det är dessutom mycket rationellt med ett krav från KFM. Många gäldenärer betalar först när det "bränns". Krav direkt från KFM ger därför alltid god betalningspåtryckande effekt.

Svea hovrätt avstyrker förslaget med motiveringen att det är olämpligt att åsamka borgenärer ytterligare kostnad och tidsutdräkt genom den föreslagna ordningen. Särskilt för en enskild person vore det svårt att ombesörja delgivning.

Länsstyrelserna i Värmlands och Norrbottens län tillstyrker förslaget, medan *länsstyrelsen i Jönköpings län* avstyrker det.

Flertalet kronofogdemyndigheter avstyrker det liksom *TCO-S*, *JUSEK*, *Kronofogdeföreningen* och *Inkassoföreningen*.

Skäl som anförts mot förslaget är att det är betungande för sökande och skulle fördröja handläggningen. Liksom RSV anser flertalet att oavsett om sökanden delgett gäldenären så måste KFM sända en underrättelse till gäldenären. Föreskrift om underrättelse finns i utsökningsbalken. Enligt planerna för införande av de enskilda målen i REX kommer arbetet med underrättelser att ske maskinellt och inte att tynga KFM.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm framhåller att underrättelsen inte bara är ett varsel om förrättning utan också innehåller uppgifter om skuldens exakta storlek, hur betalning kan erläggas och om KFM:s handlägga-re m. m.

2.8 Förhandsbesked (förslag nr 7)

I rapporten föreslås att KFM mot avgift skall kunna lämna förhandsbesked till presumtiv sökande för bedömning av lönsamheten av ansökan till KFM. Det anges att detta förenklade förfarande bör kunna komma till användning för sökande som endast önskar en grund för avskrivning.

Detta förslag har mött stort gensvar hos remissorganen. Vad man har tagit ställning till är dock i huvudsak ett förhandsbesked som består av ett utdrag ur REX. Endast RSV, TCO-S och *kronofogdemyndigheten i Gällivare* uttalar sig om ett omdöme om gäldenären.

RSV anför att det normalt torde vara till fyllest att borgenären får tillgång till de uppgifter från utsökningsregistret som offentlighetsprincipen i dag medger. I den mån borgenärerna vill ha ytterligare åtgärder vidtagna bör det vara i form av full verkställighet. Den föreslagna formen av närmast kreditvärderingsliknande karaktär framstår som alltför skönsmässig för att fylla någon egentlig funktion.

Länsstyrelsen i Malmöhus län uppskattar att förslaget, om det genomförs, skulle minska antalet enskilda mål med en tredjedel.

Samtliga kronofogdemyndigheter utom två är positiva till förslaget. *Kronofogdemyndigheterna i Stockholm* och *Kristinehamn* är tveksamma till om förslaget är förenligt med bestämmelserna i utsökningsregisterlagen (1986: 617) och sekretesslagen (1980: 100). Flera myndigheter framhåller att det redan förekommer att presumtiva sökanden erhåller utdrag ur REX. Stämpelbeläggningsen av dessa utdrag upplevs dock som betungande.

Kronofogdemyndigheten i Malmö framhåller att möjlighet bör ges att minska måltillströmningen till myndigheten, så att arbetssituationen och effektiviteten kan förbättras. Det bör klart framgå av lagstiftningen att förhandsbesked kan ges av KFM för att undvika onödiga ansökningar om verkställighet. Myndigheten förordar därför att en särskild utredning snarast kommer till stånd.

TCO-S, JUSEK och Kronofogdeföreningen tillstyrker förslaget. *Inkassoföreningen* föreslår att det utreds.

2.9 Lägsta belopp (förslag nr 8)

I rapporten föreslås att en begränsning av måltillströmningen till KFM prövas genom införandet av ett lägsta belopp för verkställighet motsvarande summan av ansökningsavgiften till domstol för lagsökning m. m. och grundavgiften för utsökning.

RSV redovisar i sitt svar att upp till 15 % av de enskilda utsökningsmålen skulle falla bort om förslaget genomfördes. Verket anför vidare:

Förslaget måste emellertid förutsätta att beloppsgränsen också avser domstolarnas befattning med mål. Det kan nämligen knappast accepteras att domstolarna allttjämt skulle medverka till att "tillverka" exekutionstitlar för mindre belopp men att dessa inte skulle kunna användas fullt ut.

Enligt RSV:s mening kan en diskussion att förvägra vissa rättsinnehavare att få sina anspråk pröva och tillgodosedda med statsmakternas hjälp inte föras med utgångspunkt i KFM:s arbetssituation. Flera grundläggande rättsprinciper torde kunna anföras mot en sådan ordning. Här kan bara påpekas att uppfattningen om en fordran är stor eller liten helt är beroende på vilken borgenär som bedömer saken.

Enligt RSV:s mening är den föreslagna ordningen således en tveksam metod för att få ner måltillströmningen. En annan sak är att KFM:s resursläge i nuvarande besparingssituation måste få betyda att man satsar mindre resurser på verkställighet av mindre belopp.

Svea hovrätt avstyrker också förslaget. Hovrätten anför att enligt dess uppfattning står det i strid med svensk rättstradition att beröva enskilda borgenärer möjligheten att med lagliga medel driva in fordringar understigande ett visst belopp. Tillströmningen av mål avseende små belopp synes kunna begränsas genom ändringar i avgiftssystemet.

Kronofogdemyndigheterna och intresseorganisationerna är antingen tveksamma eller klart negativa till förslaget på liknande grunder som RSV och hovrätten anför. Man hänvisar även till uttalande av riksdagens lagutskott (LU 1980/81: 23 och 1985/86: 23). *Kronofogdemyndigheten i Umeå* anför att om förslaget genomförs bör det avse även allmänna mål.

Inkassoföreningen anför att en stordel av de ärenden föreningens med-

lemmar nu inger till KFM inte skulle bli verkställda om förslaget genomfördes. Exempel på sådana enskilda ärenden är renhållningsavgifter, sotningsavgifter, parkeringsavgifter (kontrollavgifter), avgifter för läkarbesök och provtagningar, prenumerationer, budkostnader, olika servicetjänster i bostäder, räntor, inkassokostnader m. m. Många av dessa tjänster är borgenären skyldig att fortsätta att tillhandahålla trots utebliven betalning. Samtliga dessa slag av avgifter kan gäldenären enligt föreningens uppfattning betala även om han befunnits sakna utmättningsbara tillgångar. Det är i regel endast glömska, nonchalans eller ovilja som avhållit honom från att betala.

2.10 Gemensam norm (förslag nr 9)

I rapporten föreslås att en gemensam norm utarbetas för beräkning av exekutions- och familjerättsligt förbehållsbelopp, skatterättsligt existensminimum och socialhjälp.

Vid införsel och vid utmätning av lön skall KFM beräkna hur mycket svaranden behöver behålla av sin lön för att kunna försörja sig och sin familj, det s. k. *förbehållsbeloppet*. Förbehållsbeloppet är högre vid löneutmätning än vid införsel. Även andra myndigheter gör beräkningar av hur mycket en person behöver för att livnära sig och sin familj, t. ex. vid beräkning av existensminimum för skatteavdrag, underhållsbidrag och socialhjälp.

RSV, Svea hovrätt, RFV, RRV och Kronofogdeföreningen tillstyrker förslaget. Det tillstyrks också av flertalet av de länsstyrelser och kronofogdemyndigheter som kommenterat det. Den allmänna uppfattningen är att en gemensam norm skulle underlätta handläggningen och öka allmänhetens förståelse för myndigheternas beslut.

Kronofogdemyndigheterna i Malmö och Gällivare samt *JUSEK* tillstyrker förslaget men ställer sig frågande till möjligheterna att samordna socialhjälpnsnormen och förbehållsbeloppen med hänsyn till den kommunala självbestämmanderätten.

2.11 Löneutmätning (förslag nr 10)

I rapporten föreslås att möjligheterna att tekniskt förbättra löneutmätningen utreds. Det uttalas att löneutmätning är mycket effektiv från resultat-synpunkt. Rapporten diskuterar ett par vägar för att öka möjligheterna att använda löneutmätning, såsom att ge den borgenär som först ansöker om utmätning förmånsrätt alternativt att tillåta löneutmätning i sex månader för varje ansökan. Rapporten framlägger dock inget konkret förslag i denna del.

RSV, RRV och flera kronofogdemyndigheter, *TCO-S, JUSEK, Kronofogdeföreningen* och *Inkassoföreningen* tillstyrker en utredning.

Kronofogdemyndigheten i Göteborg, JUSEK och *Kronofogdeföreningen* instämmer inte i rapportens påstående att löneutmätning är effektivt. De uppger att utmätning i lön i många fall är tidsödande och tar mycket av KFM:s resurser i anspråk och lämnar ett magert resultat.

Kronofogdeföreningen framhåller att som tvångsmedel är institutet verksamt endast mot den svagaste gäldenärskategorin, dvs. löntagare och pensionärer. Mot gäldenärer med stora skulder eller egen rörelse är institutet verkningslöst.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm tillstyrker en utredning av en teknisk förbättring av löneutmätningsförfarandet men avstyrker att de materiella reglerna ändras. Myndigheten framhåller att utsökningsbalken trädde i kraft den 1 januari 1982 efter åtskilliga års utredningsarbete och remissbehandling. Myndigheten anser inte att de nuvarande bestämmelserna visat sådana brister att en utredning för omarbetning är påkallad.

Kronofogdemyndigheten i Malmö har inget att erinra mot en utredning men ställer sig tveksam till de exempel på förbättringar som ges i rapporten.

Kronofogdemyndigheterna i Göteborg och Kristinehamn samt *Kronofogdeföreningen* föreslår att löneutmätning och införsel sammanförs till ett institut.

2.12 Underhållsbidrag (förslag nr 11)

I rapporten föreslås att mål om underhållsbidrag med försäkringskassan som uppdragsgivare bör handläggas som allmänt mål. För närvarande handläggs mål om underhållsbidrag som enskilt mål men följer särskilda regler då införsel för underhållsbidrag har förmånsrätt före andra fordringar.

RSV uppger att verket i tidigare sammanhang förordat en utredning av denna fråga och lämnat en översiktlig redovisning av tänkbara rutiner vid krav- och indrivningsverksamhet. Den framlagda rapporten kan enligt *RSV:s* uppfattning inte utgöra underlag för slutligt ställningstagande.

RFV hänvisar till att verket tidigare har tillstyrkt att frågan utreds men samtidigt påpekat att nära nog samtliga föreslagna åtgärder till rationalisering av handläggningen kan ske med bibehållande av nuvarande målordning. Verket poängterar särskilt vikten av en grundläggande social helhetsyn på verksamheten.

RRV tillstyrker förslaget liksom *länsstyrelsen i Värmlands län*, flera kronofogdemyndigheter, *JUSEK* och *Kronofogdeföreningen*. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* och ett par kronofogdemyndigheter är tveksamma till förslaget.

Skäl som anförs för att målen handläggs som allmänt mål är att det skulle medge en rationellare handläggning, att KFM skulle få andra möjligheter att bevaka målen, t. ex. att medge uppskov och avbetalning, samt att lagen (1985: 146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter skulle kunna göras tillämplig.

Skäl som anförs mot att handlägga försäkringskassans mål som allmänt mål är att fordran på underhållsbidrag inte är offentligrättslig även om staten är borgenär, att det skulle uppstå samordningsproblem mellan dessa mål och mål med enskilda bidragsberättigade samt att rationaliseringseffekterna kan uppnås på annat sätt.

Kronofogdemyndigheten i Göteborg föreslår att den speciella förmånsrätten för underhållsbidrag tas bort. *Kronofogdeföreningen* framför liknande tankar.

2.13 Kostnadstäckning (förslag nr 12)

I rapporten föreslås att full kostnadstäckning för KFM:s åtgärder för enskilda mål bör eftersträvas. Hur taxehöjningar skall genomföras för att uppnå detta bör utredas särskilt.

RSV tillstyrker att frågan utreds samt anför att frågorna om utsökningsavgiftens storlek och konstruktion är komplicerade och bör behandlas i ett vidare perspektiv. Man kan över huvud taget inte ta ställning till bl. a. differentierade avgifter förrän efter en djupare diskussion än vad som finns i rapporten.

RRV tillstyrker förslaget om en taxeöversyn. I samband härmed bör även frågor om förhandsbesked, lägsta belopp, ansökningsavgift, differentierade avgifter och försäljningsavgift vid fastighetsförsäljning tas upp.

Inställningen till detta förslag är i övrigt mycket blandad. Några länsstyrelser och kronofogdemyndigheter tillstyrker förslaget och anser att den som anlitar KFM skall betala vad det kostar samt att detta är en effektiv metod att påverka antalet mål. Speciellt *kronofogdemyndigheten i Göteborg* har utförligt utvecklat denna ståndpunkt¹.

Andra länsstyrelser och kronofogdemyndigheter är mer tveksamma. *Kronofogdemyndigheterna i Stockholm, Uppsala och Norrköping* hänvisar till att enskild part inte behöver betala domstolens kostnader. *Kronofogdemyndigheten i Malmö* anför att full kostnadstäckning skulle drabba de som har det sämst ställt.

Kronofogdemyndigheten i Gällivare framhåller rättssäkerhetskravet att ingen av kostnadsskäl skall behöva avstå från sin rätt. *Kronofogdemyndigheterna i Uppsala och Norrköping* anför att man snarare borde överväga om inte avgiften kan slopas helt och kostnaderna för exekutionsväsendet ses som en del i statens totala kostnadsansvar för ett fungerande rättssamhälle. Detta skulle förenkla de administrativa rutinerna på KFM högst avsevärt. Gälldenären skulle snabbare bli kvitt sin skuld och KFM kunna prioritera sina åtgärder i målen utan att behöva ta hänsyn till att borgenärerna har erlagt en avgift som berättigar till en viss minimiinsats från myndigheternas sida.

TCO-S och JUSEK är negativa till förslaget. De framhåller bl. a. att KFM är ett rättsvårdande organ.

Inkassoföreningen tillstyrker att frågan utreds. Föreningen anser att för en sådan utredning bör en rad förutsättningar gälla, varav kan nämnas att avgifterna inte bör vara högre än vad som svarar mot att täcka kostnaderna för en effektivt och rationellt skött samt välutrustad verksamhet och att resultatet av KFM:s åtgärder leder till betydligt bättre resultat och kortare

¹ Beträffande frågor om taxesättning redovisas i myndighetens svar en avvikande mening från tre avdelningschefer, vilka inte anser att principen om full kostnadstäckning skall gälla.

handläggningstider. Föreningen anser att man även bör utreda om avgift kan tas ut för allmänna mål.

De som är tveksamma till full kostnadstäckning framhåller allmänt att grundavgiften bör höjas.

Redog. 1987/88:2

Bilaga 2

2.14 Utsökningsavgifter (förslag nr 13)

I rapporten föreslås att ansökningsavgift och differentierad utsökningsavgift införs. Motivet till förslaget beträffande ansökningsavgift är att man genom att regelmässigt kräva att sökanden erlägger ansökningsavgift innan målet behandlas kan reducera antalet onödiga mål. då sökandens benägenhet att begära utmätning minskar om han måste betala avgift i förskott. Differentierad avgift motiveras med att det inte är rimligt att samma avgifter skall utgå för ett mål som kanske slutar med utmätning av fartyg och som rör stora belopp som för ett mål där åtgärden inskränker sig till löneutmätning.

RSV anför i denna del följande:

En grundläggande princip vid taxesättning bör vara att avgiftsuttagen förorsakar tillämpande myndighet så litet administrativt arbete som möjligt och är enkla att tillämpa. Nuvarande konstruktion med grundavgift, försäljningsavgift och särskild avgift är enkel. Avgifterna tas som regel ut när KFM redovisar målet. Erfarenhetsmässigt vet man att många olika avgifter, förskottsbetalningar och liknande – även med ADB-stöd – kräver betydande resurser och desutom komplicerar arbetet för sökandesidan.

Som en metod att reducera "onödiga" utsökningsmål föreslås att sökanden skall erlägga en ansökningsavgift i förskott för att målet skall behandlas av KFM. *RSV* har tidigare erfarenhet av avgifter som erläggs i förskott och har funnit att i vart fall för KFM:s del denna ordning har varit mycket resurskrävande.

Svea hovrätt och *RRV* anser att förslaget bör utredas.

Länsstyrelsernas och kronofogdemyndigheternas inställning är blandad. Flera framför synpunkter liknande *RSV*:s och varnar för att systemet kan bli komplicerat och administrativt tungrovt. Till dessa hör *länsstyrelsen i Jönköpings län* samt *kronofogdemyndigheterna i Täby, Landskrona, Malmö, Sundsvall, Umeå och Gällivare*.

Andra anser att förslaget innebär en möjlighet att genom olika avgifter styra handläggningen till åtgärder som är så effektiva och föga resurskrävande som möjligt.

Kronofogdemyndigheterna i Uppsala och *Norrköping* framför att det är tilltalande med en differentierad avgift då mål med små skuldbelopp inte får samma behandling som de med högre belopp.

Kronofogdemyndigheten i Göteborg har utförligt redovisat sina synpunkter i denna del. Myndigheten anser att arbetsinsatsen och resultatet av indrivningen bör påverka avgiftens storlek. Därigenom skulle insatserna kunna styras mot åtgärder som är automatiserade (t. ex. utmätning i överskjutande skatt) samt så att kostsam hantering läggs över på gäldenären alternativt betalas av honom, t. ex. genom en transaktionsavgift för varje betalning.

JUSEK och *Kronofogdeföreningen* är tveksamma till differentierad avgift.

2.15 Avgift för fastighetsförsäljning m. m. (förslag nr 14)

I rapporten föreslås att den övre beloppsgränsen för försäljningsavgiften vid exekutiv försäljning av fast egendom m. m. höjs eller slopas. Avgift utgår vid försäljning av fast egendom samt av registrerade skepp och luftfartyg med 1% av det värde som åsatts egendomen i målet, dock lägst 200 kr. och högst 4000 kr.

RSV är positiv till förslaget. Beloppsgränsen bör höjas men inte tas bort helt.

Svea hovrätt och *RRV* tillstyrker att frågan utreds.

Länsstyrelserna har inte kommenterat förslaget.

Flertalet kronofogdemyndigheter och organisationer är positiva. De flesta förordar att gränsen tas bort helt, några att den höjs.

2.16 Budgetredovisningen (förslag nr 15)

I rapporten föreslås att anslagsredovisningen för KFM ändras så att avgiftsintäkterna redovisas som uppbördsmedel under anslaget rörande KFM och att den avgiftsbelagda verksamheten vid KFM om möjligt särredovisas.

RSV uppger att verket i olika sammanhang påpekat det ologiska i att influtna avgifter inte avräknas mot de kostnader som den avgiftsbelagda verksamheten medför. Enligt verket borde influtna försäljningsavgifter avräknas mot kostnaderna för den exekutiva försäljningen, influtna utsökningssavgifter avräknas mot kostnaderna för indrivning i berörda mål samt till domstolsverket influtna tillsynsavgifter avräknas mot kostnaden för konkurstillsynen. RSV uppger att särredovisning av ovan nämnda kostnader kommer, så långt möjligt, att ske i den nya kontoplan som skapats som följd av förändringar i samband med den sammanhållna skatteförvaltningen.

RRV anser att de frågor om den avgiftsbelagda verksamhetens redovisning som rapporten nämner bör inkluderas i en taxeöversyn. Vid översynen bör enligt RRV:s uppfattning statsmakernas behov av ekonomisk styrning och uppföljning av KFM:s kostnader och intäkter vara vägledande för valet av redovisningsmodell.

Det är få av remissorganen som kommenterat detta förslag. *Kronofogdemyndigheterna i Malmö och Gällivare* samt *TCO-S* är positiva till det.

Kronofogdemyndigheten i Uppsala är ensam om att vara negativ till förslaget. Enligt myndigheten är det förenat med mycket stora svårigheter att exakt beräkna resursåtgången i de enskilda målen. Därmed saknas förutsättningarna att kunna ställa kostnaderna för den avgiftsbelagda verksamheten i relation till avgiftsintäkterna av samma verksamhet.

2.17 Förslag från remissorganen

En del av remissorganen har kommit med egna förslag eller påpekanden som kan vara intressanta att föra vidare. En del av dessa förslag redovisas ovan under 2.5 och 2.11–2.13, andra nedan.

Kronofogdeföreningen tar upp tillsynsavgifterna i konkurs. Föreningen anser att ur tillgångskonkurserna bör avgifterna tas ut av förvaltarna och direkt överföras till särskilt konto hos tillsynsmyndigheten. KFM skulle få ett självständigt ansvar för dessa medel, som bör användas till betalning av externtjänster och till personal m. m. Föreningen har bifogat ett PM med exempel på avgiftsberäkning.

Summarisk betalningsprocess

Flera remissorgan, bl. a. RSV, *kronofogdemyndigheterna i Täby, Malmö och Göteborg*, tar upp ett tidigare förslag om summarisk betalningsprocess. Förslaget innebär att den summariska betalningsprocessen skall ligga på KFM och inte som nu på tingsrätten.

Ersättning för borgenärs kostnad hos KFM

Inkassoföreningen anser att frågan om borgenärens ersättning för s. k. processkostnader i verkställighetsmål bör utredas.

Arbetsgivarinträde

Kronofogdemyndigheten i Norrköping anser att reglerna om arbetsgivarinträde vid sjukdom och föräldraledighet bör ses över. Myndigheten anser att KFM bör kompenseras med belopp motsvarande den lön som utgår till anställda för vilka arbetsgivarinträde sker.

Registerkontroll

Två remissorgan – *JUSEK* och *Kronofogdeföreningen* – tar upp ett gammalt önskemål om direktförbindelse med olika register. De framhåller i sina remissvar att kontrollen av olika register – t. ex. bilregistret och fastighetsregistret – måste göras manuellt av KFM. Därmed har kontrollen blivit mycket resurskrävande både för KFM och för bilregistret resp. inskrivningsmyndigheten då KFM måste ringa eller skriva för varje registerförfrågan.

Skatteåterbäring

Kronofogdemyndigheten i Göteborg föreslår att ansökan om utmätning i överskjutande skatt skall få ligga kvar i REX i tre år för att förenkla arbetet med registrering av målen samt att förtida återbetalning av överskjutande skatt sker i två eller tre omgångar och inte såsom nu kontinuerligt.

Informationsmaterial m. m.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm har bifogat informationsmaterial riktat till allmänheten, till nystartade företag, till skolungdom osv.

Ekonomisk rehabilitering

JUSEK och *Kronofogdeföreningen* understryker i sina remissvar betydelsen av KFM:s medverkan till att ekonomiskt rehabilitera gäldenären och få honom ut ur den onda cirkel det innebär att ständigt få nya restföringar. En sådan rehabilitering fordrar insatser av flera myndigheter och organ. KFM kan genom sin ställning medverka till att gäldenären deklarerar och överklagar oriktiga skönstaxeringar. *Kronofogdemyndigheten i Stockholm* har i ett "mål/medeldokument" beskrivit detta arbetssätt. I dokumentet understryks vikten av att gäldenärens verksamhet saneras så att han inte återkommer med nya skulder – ekonomisk rehabilitering och sanering.

Innehållsförteckning

Redog. 1987/88:2

Bilaga 2

Revisorernas förslag

- 1 Genomförd granskning
- 2 Revisorernas överväganden
 - 2.1 Allmänt
 - 2.2 KFM:s organisation och resurser
 - 2.3 Handläggningen av allmänna och enskilda mål
 - 2.3.1 Allmänna mål
 - 2.3.2 Enskilda mål
 - 2.4 Taxefrågor
 - 2.5 Budgetredovisningen
- 3 Anmälan och hemställan

Bilaga

1 Rapporten

- 1.1 Granskningens genomförande
 - 1.2 Bakgrund
 - 1.3 Allmänna mål (A-mål)
 - 1.4 Enskilda mål (E-mål)
 - 1.4.1 Inledning
 - 1.4.2 Utsökningsmål
 - 1.4.3 Återtagningsmål
 - 1.4.4 Avhysning
 - 1.5 Löneexekution
 - 1.6 Tillsyn i konkurs
 - 1.7 Redovisningssystem för exekutionsväsendet (REX)
 - 1.8 Taxesättning
 - 1.9 KFM:s personal
 - 1.10 Arbetsvolymen och arbetsbelastningen vid KFM
 - 1.11 KFM:s resurser
 - 1.12 Överväganden och förslag
 - 1.12.1 Allmänna synpunkter
 - 1.12.2 KFM:s personal och organisation
 - 1.12.3 Handläggningen av A-mål, tidigare förslag
 - 1.12.4 Handläggningen av E-mål
 - 1.12.5 Taxefrågor
 - 1.12.6 Budgetredovisningen
 - 1.12.7 Förslag
- ### 2 Remissyttrandena
- 2.1 Allmänna synpunkter
 - 2.2 KFM:s organisation (*förslag nr 1*)
 - 2.3 Personalförstärkningar (*förslag nr 2*)
 - 2.4 Personalstatistik (*förslag nr 3*)
 - 2.5 Exekutionsväsendets redovisningssystem (REX) (*förslag nr 4*)
 - 2.6 Allmänna mål (*förslag nr 5*)
 - 2.7 Bevis om betalningsanmaning (*förslag nr 6*)
 - 2.8 Förhandsbesked (*förslag nr 7*)
 - 2.9 Lägsta belopp (*förslag nr 8*)
 - 2.10 Gemensam norm (*förslag nr 9*)
 - 2.11 Löneutmätning (*förslag nr 10*)
 - 2.12 Underhållsbidrag (*förslag nr 11*)
 - 2.13 Kostnadstäckning (*förslag nr 12*)
 - 2.14 Utsökningsavgifter (*förslag nr 13*)

Redog. 1987/88:2

Bilaga 2

2.15 Avgift för fastighetsförsäljning m. m. (*förslag nr 14*)

2.16 Budgetredovisningen (*förslag nr 15*)

2.17 Förslag från remissorganen

Förslag till riksdagen

1986/87:18

Riksdagens revisorers förslag om flyktinginvandringen till Sverige m. m.

Riksdagens revisorer anmäler sin granskning av flyktinginvandringen till Sverige m. m. Revisorernas rapport i ärendet är som *bilaga* fogad till denna skrivelse. Granskningen har inriktats på följande fyra huvudområden, nämligen tyngdpunkten i den svenska flyktingpolitiken, kostnaderna för verksamheten vid de statliga flyktingförläggningarna, flyktinginvandringens återverkan på kommunerna samt inresekontrollen.

Revisorernas rapport utgör en lägesbeskrivning av aktuella problem förknippade med flyktinginvandringen.

Flyktinginvandringen till Sverige har ökat kraftigt under senare år som en följd av ökningen i antalet spontant inresta asylsökande. Dessa uppgick år 1986 till nära 15000.

De spontant inresta asylsökande har i betydande utsträckning saknat erforderliga passhandlingar. Andelen asylsökande utan pass har sedan år 1982 stigit från drygt 15% till nära 50% år 1986. Ett annat problem är att ett stort antal asylsökande kommit till Sverige med hjälp av agenter som mot hög betalning arrangerat resan hit.

Genom den kraftiga ökningen av antalet asylsökande och flyktingar har flyktingmottagningen ute i kommunerna inte kunnat genomföras i erforderlig omfattning. Den 1 april 1987 var ca 6500 personer inkvarterade på invandrarverkets förläggningar. Det främsta hindret för kommunerna att ta emot fler flyktingar är svårigheterna att finna lämpliga bostäder. Ett annat problem har varit möjligheterna att anordna svenskundervisning för invandrare i föreskriven ordning.

Statens utgifter för åtgärder som hänger samman med den förda flyktingpolitiken har sedan budgetåret 1977/78 ökat från ca 265 milj. kr. till ca 1 500 milj. kr. budgetåret 1985/86. Utgifterna för flyktingar i Sverige svarar för huvuddelen av denna ökning.

Kostnadsspridningen och kostnadsnivån vid flyktingförläggningarna har varit sådana att en närmare granskning är påkallad. En sådan granskning genomförs som en andra etapp i detta granskningsärende.

Anmälan

Med hänvisning till det anförda får riksdagens revisorer för de åtgärder granskningen påkallar överlämna den nu färdigställda rapporten i ärendet.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit

revisorerna Wiggo Komstedt (m), John Johnsson (s), Börje Stensson (fp), Rune Jonsson (s), Sten-Ove Sundström (s), Bertil Jonasson (c), Stig Gustafsson (s), Margareta Gard (m), Anita Johansson (s), Torsten Karlsson (s), Hans Lindblad (fp) och Olle Aulin (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Rolf Jensen och revisionsdirektören Lars-G. Dahlborn (föredragande).

Stockholm den 9 april 1987

På riksdagens revisorers vägnar

Wiggo Komstedt

Lars-G. Dahlborn

Särskilt yttrande

Börje Stensson och Hans Lindblad (båda fp) anför:

Rapporten med en lägesbeskrivning av flyktinginvandringen till Sverige är välkommen och värdefull. Den innehåller en ambitiös kartläggning av mottagningen av asylsökande, bostadssituationen och andra förhållanden. Vidare görs en förtjänstfull genomgång av begrepp inom flyktingpolitiken.

Kartläggningarna och genomgångarna gör att rapporten bör kunna tillföra väsentligt underlag inför kommande beslut i fråga om mottagning av asylsökande. Debatten, även i riksdagen, visar att olika värderingar och verklighetsuppfattningar bryts mot varandra i dessa frågor. För alla parter i en sådan debatt borde det vara värdefullt att sakförhållanden så långt möjligt klarläggs.

Vi nödgas dock notera att rapporten på några punkter innehåller också värderingar, t. ex. i beskrivning av vidtagna åtgärder i fråga om flyktingar via DDR. Som framgått av fp-reservation i konstitutionsutskottet (KU 1985/86: 25, punkt 6) finns i denna fråga delade meningar i riksdagen. Enligt reservationen strider överenskommelsen i fråga mot de konventioner som Sverige undertecknat samt mot riksdagens riktlinjer för flyktingpolitiken.

Rapport 1986/87: I om flyktinginvandringen till Sverige m. m.

Redog. 1987/88:2
Bilaga 3
(Bilaga)

Sammanfattning

Föreliggande rapport utgör en redovisning av vissa aktuella problem förknippade med flyktinginvandringen till Sverige m. m. och kan ses som en lägesbeskrivning av förhållandena år 1986.

Granskningen har inriktats på följande fyra huvudområden, nämligen tyngdpunkten i den svenska flyktingpolitiken, kostnaderna för verksamheten vid de statliga flyktingförläggningarna, flyktinginvandringens återverkan på kommunerna samt inresekontrollen.

Flyktinginvandringen till Sverige har ökat kraftigt under senare år som en följd av ökningen i antalet spontant inresta asylsökande. Dessa uppgick år 1986 till nära 15000.

Tillströmningen av asylsökande (exkl. kvotflyktingar) under de senaste fem åren kan på grundval av rikspolisstyrelsens statistik beräknas ha varit av följande omfattning. Uppgifterna inkluderar även medföljande minderåriga barn.

År	1.1-30.6	1.7-31.12	1.1-31.12
1982	1 400	1 650	3 050
1983	1 100	1 700	2 800
1984	3 050	8 750	11 800
1985	6 100	8 300	14 400
1986	4 450	10 050	14 500

Under budgetåret 1984/85 överfördes 917 kvotflyktingar till Sverige. Budgetåret 1985/86 kom 1 166 kvotflyktingar.

Utvecklingen innebär att andelen flyktingar som i organiserad form och i samarbete med FN:s flyktingkommissariat överförts till Sverige, s. k. kvotflyktingar, minskat. År 1986 hade andelen kvotflyktingar sjunkit till mindre än 10%. År 1982 uppgick den till omkring en tredjedel av den totala flyktinginvandringen.

Statens utgifter för åtgärder som hänger samman med den förda flyktingpolitiken har sedan budgetåret 1977/78 ökat från ca 265 milj. kr. till ca 1 500 milj. kr. budgetåret 1985/86. Utgifterna för flyktingar i Sverige svarar för huvuddelen av denna ökning. Dessa utgifter har under denna tid stigit från ca 90 milj. kr. till ca 1 035 milj. kr. Utgifterna för verksamhet bland flyktingar utanför Sverige har under samma tid ökat från ca 180 milj. kr. till ca 450 milj. kr. Utvecklingen kan till en del förklaras med ändrade grunder för redovisningen av kostnader för flyktingar i Sverige, men den helt avgörande orsaken är den kraftigt ökade tillströmningen av asylsökande. Denna utveckling har inneburit att verksamheten bland flyktingar utanför Sverige relativt sett fått minskad betydelse uttryckt i ekonomiska termer. Utgifterna för flyktingverksamhet utanför Sverige har i förhållande till de totala utgifterna för flyktingpolitiken sedan budgetåret 1977/78 sjunkit från ca 70% till 30%.

Riksdagen beslöt i maj 1984 om ett nytt system för mottagande av

flyktingar i Sverige. Reformen, som trädde i kraft den 1 januari 1985, innebär bl. a. ett ökat statligt ansvar för mottagande av asylsökande och att ansvaret för mottagande av flyktingar fördes över från arbetsmarknadsstyrelsen till statens invandrarverk (SIV). Med reformen ville man bl. a. uppnå att flyktingmottagningen skulle spridas till fler kommuner.

Genom den kraftiga ökningen av antalet asylsökande och flyktingar har flyktingmottagningen ute i kommunerna inte kunnat genomföras i erforderlig omfattning. Vistelsen vid SIV:s förläggningar har i genomsnitt uppgått till ca fyra månader. I vissa enskilda fall har den varit betydligt längre. Enligt de uppsatta målen för verksamheten skall förläggningstiderna inte överstiga fyra veckor. Den 1 april 1987 var ca 6 500 personer inkvarterade på invandrarverkets förläggningar. Ett växande hinder för kommunernas möjligheter att ta emot fler flyktingar är bl. a. svårigheterna att finna lämpliga bostäder.

År 1986 var nyproduktionen av lägenheter ca 27 400. Från det befintliga beståndet av bostadslägenheter avgick ett betydande antal lägenheter genom rivningar, sammanslagningar och kontorisering samt – när det gäller småhus – övergång till fritidshus. Det årliga nettotillskottet av lägenheter begränsas på så vis till mellan 10 000 och 15 000 lägenheter. Behovet av bostäder som härrör från flyktinginvandringen kan beräknas till ca 8 000 lägenheter per år.

Ett annat hinder har varit svårigheterna att anordna svenskundervisning för invandrare i föreskriven omfattning. Kommunerna bedömer statsbidragen för verksamheten som otillräckliga och bidragssystemet anses inte vara ändamålsenligt utformat.

De spontant inresta asylsökande har i betydande utsträckning saknat erforderliga passhandlingar. Andelen asylsökande utan pass har sedan år 1982 stigit från drygt 15 % till nära 50 % år 1986. Ett annat problem är att ett stort antal asylsökande kommit till Sverige med hjälp av agenter som mot hög betalning arrangerat resan hit.

Granskningen av passkontrollen har gett anledning framhålla vikten av att den passkontrollerande personalen har tillgång till teknisk utrustning m. m. i den utsträckning som erfordras för att föreskriven kontroll skall kunna företas utan alltför omfattande och tidskrävande arrangemang. Det kan annars uppstå risk för att vissa moment i passkontrollen av tids- och arbetstekniska skäl blir eftersatta.

Kostnaderna för flyktingverksamheten har under budgetåret 1985/86 fördelat sig på följande sätt.

Redog. 1987/88:2
Bilaga 3

Verksamhet utanför Sverige

Bidrag till UNHCR	ca 110 milj. kr.
Bidrag till UNRWA	ca 70 "
Humanitärt bistånd till flyktingar och hemlösa i Latinamerika	ca 80 "
Humanitärt bistånd i södra Afrika i form av flyktingprogram	ca 80 "
Katastrofbistånd	ca 115 "
	ca 455 milj. kr.

Verksamhet inom Sverige

Överföring och mottagning av flyktingar	ca 310 milj. kr.
Ersättning till kommuner för åtgärder för flyktingar	ca 640 "
Åtgärder för flyktingar (äldre anslag)	ca 85 "
	ca 1 035 milj. kr.

Om även kostnaderna för svensk-
undervisning för invandrare in-
räknas tillkommer

ca 220 milj. kr.

1 Utredningens bakgrund och syfte

Miljontals människor befinner sig på flykt i olika delar av världen. Antalet flyktingar har stigit kraftigt under den senaste 10-årsperioden. Enligt FN:s flyktingkommissaries (UNHCR) beräkningar finns det för närvarande omkring 15 miljoner flyktingar i världen.

Den helt övervägande delen av flyktingarna kommer från utvecklingsländerna i Asien och Afrika. Flyktingströmmarna är i huvudsak riktade mot grannländerna och endast en liten del av dessa flyktingar tar sig vidare till västvärlden. Den tyngsta bördan har således fallit på de s. k. första asylländerna i tredje världen. Flera av dessa länder tillhör de allra fattigaste.

Den svenska regeringen och en enig riksdag har slagit fast att svensk flyktingpolitik skall vara generös, solidarisk och aktiv (prop. 1983/84: 144, Sfu 30, rskr 410). Flyktingpolitiken omfattar såväl ekonomiskt stöd till främst FN:s hjälporganisationer för flyktingar i andra länder som mottagning av flyktingar i Sverige.

Rätten att få fristad i Sverige tillkommer dock inte alla flyktingar. Den svenska utlänningslagen (1980: 376), som bygger på FN:s flyktingkonvention, garanterar skydd endast åt den som riskerar allvarlig förföljelse på grund av sin politiska uppfattning, ras eller religion (3 §). S.k. krigsvägrare

och andra utlännningar, som inte är flyktingar men som ändå på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland inte vill återvända dit och som kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta, skall inte utan särskilda skäl vägras rätt att vistas i Sverige, om han behöver skydd här (5 och 6 §§). Att fly undan fattigdom eller att som civilperson drabbas av krig eller oroligheter är däremot normalt inte nog för att få asyl i Sverige.

De flyktingar som kommer till Sverige kan formellt delas in i två grupper beroende på om de tagits ut i organiserad form för överföring till landet inom ramen för den årliga flyktingkvoten (s. k. kvotflyktingar) eller om de rest hit på egen hand (spontant inresta asylsökande eller spontanflyktingar).

Uttagningen av kvotflyktingar görs i samarbete med FN:s flyktingkommissarie. Resan och mottagandet i Sverige organiseras av statens invandrarverk (SIV). Antalet platser i flyktingkvoten beslutas av regeringen och uppgår för närvarande till 1 250. Kvoten har under senare år inte helt utnyttjats.

Antalet personer som sökt asyl här i samband med inresan eller först därefter har ökat kraftigt under senare år. Enligt rikspolisstyrelsens statistik från 22 polisdistrikt, som beräknas svara för ca 90% av alla asylsökningar, har antalet nya asylärenden (exkl. kvotflyktingar) utvecklats enligt följande de senaste fem åren. Uppgifterna inkluderar även medföljande minderåriga barn.

År	1.1–30.6	1.7–31.12	1.1–31.12
1982	1 282	1 512	2 794
1983	991	1 563	2 554
1984	2 787	7 952	10 739
1985	5 563	7 567	13 130
1986	4 029	9 137	13 166

Efter en tillfällig nedgång under våren 1986 har antalet asylsökande åter börjat öka. Nedgången under våren 1986 berodde i huvudsak på att inströmningen av asylsökande över Trelleborg praktiskt taget upphört sedan Tyska Demokratiska Republiken i slutet av år 1985 anpassat sig till internationell praxis i fråga om transitviseringar. Den senare under året inträffade ökningen hänger i huvudsak samman med det ökande antalet asylsökande som kommit till Sverige via Arlanda. Även i Malmö har under den senaste tiden antalet som sökt asyl ökat. Ökningen består främst av asylsökande som via Kastrup, utan att passera passkontrollen där, antingen tagit pendelplanet till Sturup eller farit med SAS-svävaren över Öresund till hamnen i Malmö. Gemensamt för strömmen av asylsökande är att de i stor utsträckning saknar pass eller har falska passhandlingar och att det i fråga om de asylsökande utan pass endast i undantagsfall gått att hitta handlingar som klart visar hur de tagit sig till Sverige.

Den stora inströmningen av asylsökande och flyktingar har i hög grad påverkat statens utgifter för flyktingverksamheten såväl totalt som i vad gäller fördelningen mellan olika anslagsposter. De på statsbudgeten redovisade utgifterna för denna verksamhet uppgick budgetåret 1985/86 till totalt nära 1 500 milj. kr. Av detta belopp avsåg ca 450 milj. kr. flyktingar

och hemlösa utanför Sverige och ca 1 035 milj. kr. åtgärder avseende asylsökande och flyktingar i Sverige. Tidigare dominerade åtgärder bland flyktingar och hemlösa utanför Sverige.

Den stora inströmningen av asylsökande och flyktingar har lett till ökade arbetsuppgifter för såväl SIV och de lokala polismyndigheterna som de kommunala myndigheter som handlägger denna typ av ärenden. Prognoserna över asyltillströmningen är dessutom mycket osäkra vilket försvårar arbetsplaneringen vid berörda myndigheter. Detta ställer stora krav på flexibilitet och handlingsberedskap hos de ansvariga myndigheterna.

Riksdagen beslöt i maj 1984 om ett nytt system för mottagande av asylsökande och flyktingar i Sverige. Reformen, som trädde i kraft den 1 januari 1985, innebar bl. a. ett ökat statligt ansvar för mottagande av asylsökande och att ansvaret för mottagande av flyktingar fördes över från AMS till SIV. Organiserat överförda flyktingar skall normalt tas emot 2–4 veckor på en statlig mottagningsförläggning. Därefter skall de erbjudas bostad i en kommun med vilken SIV träffat överenskommelse och där få svenskundervisning och annan introduktion i det svenska samhället. Utlänningar som söker asyl i samband med inresan till Sverige skall normalt tas emot i en statlig utredningsförläggning medan polisen utreder asylärendet. Därefter anvisas i förekommande fall bostad i en kommun som SIV träffat överenskommelse med. Kommuner som enligt överenskommelse med SIV tar emot asylsökande och flyktingar får fr.o.m. den 1 januari 1985 utöver ersättning för ekonomiskt bistånd till de mottagna flyktingarna en schablonmässigt beräknad engångsersättning för varje flykting och asylsökande.

Asylinvandringens omfattning har medfört att det inte varit möjligt att placera ut de asylsökande och flyktingarna i kommunerna i erforderlig omfattning. Trots att allt fler kommuner i landet engagerat sig i flyktingmottagningen och att antalet avtalade platser ute i kommunerna ökat har genomströmningshastigheten vid de olika mottagnings- och utredningsförläggningarna sjunkit och som en följd av detta ökar antalet personer som är inkvarterade på olika typer av förläggningar. Ett växande hinder för den kommunala flyktingmottagningen har varit svårigheterna att finna lämpliga bostäder.

Det kraftigt ökande antalet asylärenden har aktualiserat en rad frågeställningar. Riksdagens revisorer har vid granskningen av flyktinginvandringen m. m. velat ha följande frågor belysta.

- Har den stora flyktinginvandringen till Sverige under senare år fått till följd att tyngdpunkten i den svenska flyktingpolitiken i dag är en annan än vad som avsågs vid 1984 års riksdagsbeslut i frågan?
- Kostnaderna för verksamheten vid de statliga flyktingförläggningarna.
- Flyktinginvandringens återverkan på kommunerna.
- Är passkontrollen tillräckligt effektiv?
- Kan polisens insatser i asylärenden effektiviseras?
- Vilka problem medför den stora invandringen av personer med okänd eller osäker identitet?

I enlighet med detta har granskningen inriktats på följande fyra huvudområden, nämligen tyngdpunkten i den svenska flyktingpolitiken, kostna-

2 Flyktingbegreppet

Begreppet "flyktingar" används i dagligt tal som en sammanfattande benämning på personer som av olika skäl är på flykt runt om i världen. Förvaltningsrättsligt är denna definition på flykting alltför vid. Med hänsyn till gällande lagstiftning på området och till bindande internationella överenskommelser behöver begreppet preciseras bl. a. i fråga om anledningen till flykten och behovet av skydd, om utlänningen fått tillstånd att stanna i landet eller om ärendet alltså är föremål för myndigheternas prövning samt hur flyktingen kommit till Sverige.

Rätten till asyl i Sverige regleras i utlänningslagen (1980:376) och i utlänningsförordningen (1980:377). Med asyl menas "varaktig fristad mot förföljelse". Utlänningslagens definition på flykting återfinns i 3§. Paragrafen har följande lydelse.

En flykting skall inte utan synnerliga skäl vägras fristad i Sverige, om han behöver sådant skydd.

Med flykting avses en utlänning som befinner sig utanför det land, i vilket han är medborgare, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd. Som flykting skall även anses den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit.

Med förföljelse avses sådan i andra stycket angiven förföljelse som riktar sig mot utlänningens liv eller frihet eller som annars är av svår beskaffenhet (politisk förföljelse).

Den som beviljats uppehållstillstånd i Sverige enligt denna paragraf, s. k. konventionsflyktingar, har rätt att erhålla flyktingförklaring och att få sin flyktingstatus dokumenterad genom ett internationellt resedokument.

I anslutning till bestämmelserna om asyl enligt 3§ finns bestämmelser om skydd också för vissa andra utlänningar. Detta gäller krigsvägrare och desertörer samt dem som får stanna av s. k. politisk-humanitära skäl.

Bestämmelsen om skydd för krigsvägrare och desertörer har tagits in i utlänningslagens 5§.

Den som har övergett en krigsskådeplats eller som har flytt från sitt hemland för att undgå förestående krigstjänstgöring (krigsvägrare) skall inte utan särskilda skäl vägras rätt att vistas i Sverige, om han behöver skydd här.

Skyddet för den som, utan att vara flykting enligt 3§, inte vill återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där och som kan återopa

tungt vägande skäl för detta kan få stanna av politisk-humanitära skäl enligt 6 § i utlänningslagen. Dessa asylsökande har i vissa sammanhang benämnts de facto-flyktingar eller B-flyktingar.

Paragrafen har följande lydelse.

En utlänning, som inte är flykting men som ändå på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland inte vill återvända dit och som kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta, skall inte utan särskilda skäl vägras rätt att vistas i Sverige, om han behöver skydd här.

Man kan således i utlänningslagens bestämmelser om utlänningars rätt att få skydd i Sverige utskilja två kategorier utifrån skyddsrettens styrka. Konventionsflyktingar (3 §) har ett starkare skydd och *har rätt att få en fristad* här om inte *synnerliga skäl* föreligger. Rätten att få skydd är något svagare för krigsvägrare (5 §) och för dem som omfattas av utlänningslagens bestämmelser om skydd, av vad som brukar benämnas politisk-humanitära skäl (6 §). Utlänningar som tillhör någon av de båda sista grupperna, dvs. personer som inte är flyktingar men som kan jämföras med sådana, skall enligt bestämmelserna "inte utan *särskilda skäl* vägras rätt att vistas i Sverige". Det kan också noteras att det endast är i utlänningslagens 3 § som flyktingbegreppet används. Skillnaden mellan "synnerliga skäl" och "särskilda skäl" innebär bl. a. att man i det senare fallet, till skillnad från vad som gäller konventionsflyktingar, vid tillståndsgivningen får ta nödvändig hänsyn till Sveriges praktiska möjligheter att ta emot sådana asylsökande. Med synnerliga skäl som hinder för att ge en fristad i Sverige enligt 3 § i utlänningslagen avses

- om krig eller krigsfara hotar,
- om en massinvasion av flyktingar är att vänta,
- om flyktingens personliga förhållanden talar mot att han beviljas fristad i Sverige.

Dessutom ger tredje paragrafens stadgande om "fristad i Sverige" ett starkare skydd mot bl. a. utvisning än vad som i 5 och 6 §§ uttalas om "rätt att vistas i Sverige".

Gemensamt för dessa tre grupper är att tillståndsbesluten bygger på anförda *politiska skäl*. Jämsides med de nämnda grupperna föreligger en fjärde grupp som enligt 31 § andra punkten i utlänningsförordningen kan få uppehållstillstånd av särskilda humanitära skäl. Sådan humanitär motiverad invandring av andra hjälpbehövande än utlänningar med politiska skäl medges endast undantagsvis och då skall mycket starka skäl bedömas föreligga.

Utifrån om tillståndsfrågan har avgjorts eller ej kan de utlänningar som sökt uppehållstillstånd av politiska skäl indelas i flyktingar resp. asylsökande. Vilken status utlänningen har i detta avseende är av betydelse bl. a. för den statliga ersättningen till kommuner och landsting i samband med flyktingmottagandet. Beloppets storlek beror på om man tar emot asylsökande, s. k. väntare som ännu ej fått uppehållstillstånd, eller flyktingar som redan fått tillstånd att stanna i Sverige.

Utlänningar som kommer till Sverige för att få skydd mot politisk förföljelse kan också indelas efter om de tagit sig till Sverige på eget initiativ för

att söka asyl här, s. k. spontanflyktingar, eller om de överförs hit av SIV i organiserade former inom ramen för den av statsmakterna fastställda flyktingkvoten, s. k. kvotflyktingar. De senare har till skillnad från spontanflyktingarna haft tillståndsfrågan löst före inresan i Sverige. Flyktingkvoten används framför allt för att i samarbete med FN:s flyktingkommissarie föra över flyktingar som väntar i olika flyktingläger till Sverige. Kvoten kan i viss utsträckning också utnyttjas för överföring av politiska fångar som frigetts under förutsättning att de lämnar hemlandet.

3 Sverige och flyktingsituationen i världen

Antalet flyktingar ute i världen har, som tidigare nämnts, ökat kraftigt under det senaste årtiondet. Enligt UNHCR:s beräkningar lever för närvarande omkring 15 miljoner människor som flyktingar utanför hemlandet. Uppgifterna är emellertid osäkra, i synnerhet vid jämförelser mellan olika länder, eftersom beräkningsgrunderna och definitionerna varierar. I många fall är dessutom registreringen av flyktingar osäker och ofullständig.

UNHCR:s beräkningar omfattar inte bara politiska flyktingar. Många människor har lämnat sina hemländer på grund av en rad samverkande omständigheter, såsom kränkning av mänskliga rättigheter, väpnade konflikter, intolerans, naturkatastrofer och ekonomiska kriser.

I det fall flyktingbegreppet vidgas till att även omfatta bl. a. dem som är hemlösa i eget land (s. k. displaced persons) ökar antalet flyktingar väsentligt.

Det nu noterade antalet flyktingar utanför hemlandet är det högsta sedan andra världskriget. I vissa områden är det fråga om en regelrätt massflykt. Situationen förvärras ytterligare av det förhållandet att flyktingströmmarna är riktade mot några av de minst utvecklade länderna i världen. I dessa länder är flyktingarna beroende av internationellt bistånd för att överleva.

Till de mest utsatta områdena hör Västasien, Afrikas Horn och Sudan, Mellanöstern samt Centralamerika.

I *Västasien* beräknas för närvarande nära 3 miljoner afghaner befinna sig i Pakistan och ca 1,8 miljoner i Iran. Antalet iranier i Turkiet beräknas till omkring 1 miljon. Inbördesstrider, svält och torka på *Afrikas Horn* och i *Sudan* har medfört att ett mycket stort antal människor i området har flytt från sina hemländer eller lever som hemlösa i eget land. I Sudan finns ca 1,2 miljoner flyktingar, varav bortemot hälften från Etiopien. Somalia beräknas ha tagit emot närmare 850 000 etiopiska flyktingar. I Etiopien finns ca 100 000 flyktingar från Sudan.

Den största flyktinggruppen i *Mellanöstern* är palestinaflyktingarna, som enligt FN:s hjälporganisation för palestinaflyktingar (UNRWA) uppgår till ca 2 miljoner. Flyktingsituationen i detta område har ytterligare förvärrats genom kriget mellan Irak och Iran. Jordanien har det största antalet palestinska flyktingar, ca 750 000. Övriga finns på Västbanken och i Gazaområdet, Libanon och Syrien. Antalet flyktingar i *Centralamerika och Mexico* har av UNHCR beräknats till omkring 300 000. Enligt andra

beräkningar (Dansk Flygtningehjaelp), där även flyktingar i eget land räknats in, uppgår antalet flyktingar i detta område till omkring 2 miljoner.

Flyktingströmmarna har, som tidigare nämnts, i flera fall riktats mot några av jordens fattigaste länder. Världens egen befolkning har ofta ungefär samma hjälpbehov som flyktingarna. När det gäller de konkreta hjälpinsatserna ute på fältet kan det i många fall vara svårt att skilja mellan flyktingar, hemlösa i en flyktingliknande situation eller andra nödlidande. Ofta gör man i fältarbetet inte heller någon åtskillnad mellan hjälpbehövande människor. Detta skulle i så fall kunna leda till störningar mellan flyktingarna och den bofasta befolkningen. Gränsen mellan flyktinghjälp och utvecklingsbistånd kan därmed i vissa fall bli flytande, vilket bör beaktas när man bedömer den redovisning av Sveriges ekonomiska bidrag under år 1985 till flyktingar och hemlösa utanför Sverige som lämnas senare i detta avsnitt.

Vid utformningen av det svenska flyktingbiståndet har man i första hand sökt lösningar som gör det möjligt för flyktingar att återvända till sina hemländer. Den materiella hjälpen har därför i hög grad varit inriktad på att flyktingarna skall få skydd och omhändertagande i närliggande länder i avvaktan på att en sådan repatriering blir möjlig. De människor som redan flytt till ett annat land kan normalt inte få en fristad i Sverige. Detta kan i princip endast ske om det första asyllandet inte kan ge flyktingen det skydd han behöver eller om flyktingen skulle bli uttagen inom ramen för den årliga kvoten för organiserad flyktingöverföring till Sverige, för närvarande 1 250 personer.

De över statsbudgeten finansierade bidragen till internationellt flyktingarbete uppgick under år 1985 till omkring 450 milj. kr. Medlen har fördelats på olika ändamål enligt följande.

Bidrag till UNHCR	ca 110 milj. kr.
Bidrag till UNRWA	ca 70 "
Humanitärt bistånd till flyktingar och hemlösa i Latinamerika	ca 80 "
Humanitärt bistånd i södra Afrika i form av flyktingprogram	ca 80 "
Katastrofbistånd	ca 115 "

4 Flyktinginvandringen till Sverige

Som en allmän bakgrund till detta avsnitt om flyktinginvandringen till Sverige lämnas inledningsvis en kort redogörelse även för invandringen i övrigt.

Bruttoinvandringen till Sverige efter andra världskriget kan överslagsmässigt beräknas till omkring 1,2 miljoner personer varav drygt hälften kommer från övriga nordiska länder, främst Finland. Utvandringen av utländska medborgare kan för samma tid beräknas till ca 600 000 personer, varav omkring 60% utvandrat till annat nordiskt land. Nettoinvandringen (invandringsöverskottet) för ifrågavarande 40-årsperiod som helhet har

sålades uppgått i runda tal till 600000 personer vilket är omkring 50% av den totala invandringen. Benägenheten att återvända till hemlandet varierar mellan olika nationaliteter och är något högre för medborgare i de nordiska länderna än för medborgare i utomnordiska länder.

Sedan år 1967 är den utomnordiska invandringen till Sverige reglerad. Syftet med regleringen är att anpassa invandringen till våra resurser och till vår politik inom t. ex. arbetsmarknadsområdet. Invandringen har trots detta uppvisat stora årliga variationer. Direkt efter det att regleringen hade genomförts ökade invandringen från ca 27 000 personer beslutsåret 1967 till drygt 60000 år 1969 och nära 74000 år 1970. Med undantag för åren 1975–1977 och år 1980, då årsinvandringen steg till en nivå kring 35 000–40 000 personer, har invandringen emellertid därefter pendlat mellan 25 000 och 30000 per år. Enligt de preliminära uppgifterna för år 1986 uppgick invandringen detta år till 33 800 personer. Den lägsta invandringen sedan 1950-talet noterades dock år 1983 då invandringen uppgick till knappt 22 300 personer. Den viktigaste förklaringen till variationerna i invandringen är att den nordiska arbetsmarknaden alltjämt är fri och inte omfattas av regleringen. Det är också beträffande nordbor som svängningarna är störst, men det föreligger stora skillnader även när det gäller den utomnordiska invandringen. Som exempel på detta kan nämnas att åren efter det att regleringen av invandringen genomförts steg även den utomnordiska invandringen kraftigt. Den ökade från drygt 15 000 år 1967 till nära 30000 år 1970.

Om man i denna genomgång av invandringens utveckling även väger in utvandringen blir svängningarna relativt sett ännu mera markerade. Nettoinvandringen av nordbor har sedan 1969 pendlat mellan ett invandringsöverskott på ca 35 000 år 1969 och ett invandringsunderskott på ca 8 500 år 1972. Beträffande nordbor har det varje år under perioden 1981–1985 förelegat ett invandringsunderskott som sammanräknat för de fem åren uppgår till ca 20 000 personer. Under år 1986 beräknas invandringen och utvandringen av nordbor i stort sett balansera.

Invandringen av utomnordiska medborgare har under hela den ifrågavarande femårsperioden uppvisat ett invandringsöverskott som sammantaget uppgått till ca 60 000 personer. Enligt preliminära uppgifter för år 1986 uppgick nettoinvandringen av utomnordiska medborgare till ca 17 800 personer. Invandringens omfattning under åren 1970–1986 framgår närmare av *underbilaga 1*.

Den utomnordiska invandringen består numera huvudsakligen av följande tre kategorier

- flyktingar och därmed jämställda
- nära anhöriga till tidigare invandrade (s. k. anknytningsfall)
- adoptivbarn.

Regleringen av invandringen har medfört att arbetskraftsinvandringen från utomnordiska länder praktiskt taget upphört.

Antalet utomnordiska medborgare som på olika grunder erhöll tillstånd för invandring uppgick år 1986 till sammanlagt ca 27 500 personer inräknat medföljande barn under 16 år för vilka tillståndsplikt inte föreligger. Invandringen av flyktingar och andra med flyktingliknande skäl uppgick år

1986 till ca 17 400 personer (inkl. medföljande barn under 16 år). Invandringstillstånd beviljades samma år för ca 8 800 anhöriga till tidigare invandrade, ca 1 200 adoptivbarn samt av arbetsmarknadsskäl i ca 100 fall.

Inslaget av invandrare i den svenska befolkningen i slutet av år 1985 kan belysas med följande uppgifter från statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsstatistik.

Förstagerationsinvandrare:		
utländska medborgare	304 000	
svenska medborgare	342 000	
Summa utrikes födda invandrare		646 000
Andragenerationsinvandrare:		
utländska medborgare	85 000	
svenska medborgare	300 000	
Summa invandrare födda i Sverige		385 000
Summa invandrare i Sverige		1 031 000

Av de nära 390 000 utländska medborgare som var bosatta i Sverige den 31 december 1985 var drygt en tredjedel (35,7%) från Finland. Norge och Danmark svarade för 6,8% respektive 6,5% av antalet utländska medborgare. Andra viktiga nationalitetsgrupper är jugoslaver (9,9%), turkar (5,5%) och polacker (4,0%).

Antalet utländska medborgare som är bosatta i Sverige har minskat något under senare år. Minskningen avser såväl nordbor som medborgare i övriga europeiska länder, medan antalet utomeuropeiska medborgare ökat. Utvecklingen mellan år 1982 och 1985 framgår av följande sammanställning. Det bör dock uppmärksammas att under denna treårsperiod har ca 50 000 utländska medborgare fått svenskt medborgarskap.

Område	År	
	31.12.1982	31.12.1985
Norden	215 261 (53,1 %)	193 608 (49,8%)
Europa utom Norden	112 795 (27,8%)	102 656 (26,4%)
Utomeuropeiska länder	77 419 (19,1 %)	92 377 (23,8 %)
Totalt	405 475 (100 %)	388 641 (100 %)

4.1 Flyktinginvandringens omfattning

Uppgifter om tillströmningen av asylsökande och om flyktinginvandringens omfattning kan erhållas från rikspolisstyrelsens redovisning över antalet nya asylärenden vid 22 polisdistrikt och från invandrarverkets statistik över antalet beviljade förstagångstillstånd. Vid en jämförelse av uppgifter från dessa båda källor måste man ta hänsyn till den tidsförskjutning som hänger samman med tidsåtgången för handläggning av dessa ärenden vid de lokala polismyndigheterna och SIV samt, i de fall ärendena överklagas, även vid regeringskansliet.

Rikspolisstyrelsens statistik ger således en bild av den aktuella tillström-

ningen av asylsökande medan SIV:s statistik i stället visar invandringen, dvs. hur många som till slut fått tillstånd att stanna i Sverige. Som en följd av den angivna tidsförskjutningen och det förhållandet att SIV inte har fört statistik över avslagna ansökningar om asyl kan man endast överslagsmässigt beräkna i vilken utsträckning de asylsökande får stanna i landet.

På grundval av rikspolisstyrelsens statistik kan det totala antalet nya asylärenden (exkl. kvotflyktingar) under de senaste fem åren beräknas ha utvecklats enligt vad som visas i följande sammanställning. Uppgifterna inkluderar även medföljande minderåriga barn.

År	1.1–30.6	1.7–31.12	1.1–31.12
1982	1 400	1 650	3 050
1983	1 100	1 700	2 800
1984	3 050	8 750	11 800
1985	6 100	8 300	14 400
1986	4 450	10 050	14 500

Den av SIV organiserade överföringen av flyktingar m. fl., s. k. kvotflyktingar, har under flera år legat något under den av statsmakterna fastställda kvoten. Under budgetåret 1984/85 överfördes 917 kvotflyktingar till Sverige. Budgetåret 1985/86 kom 1 166 kvotflyktingar.

Den årliga flyktingkvoten har sedan början av 1970-talet omfattat 1 250 personer. Orsaken till att ramen för flyktingkvoten alltså ligger kvar på denna nivå är i första hand den stora tillströmningen av enskilt inresta asylsökande. Denna tillströmning i förening med omläggningen av systemet för flyktingmottagningen (se avsnitt 7.1) som tog en avsevärd del av SIV:s resurser i anspråk har bidragit till att SIV under de sistförflutna åren inte ansett sig kunna avdela ytterligare resurser för kvotuttagningen.

Dessutom har den omfattande inströmningen av enskilt inresta asylsökande inneburit en hög belastning på förläggningar och i kommuner. Det kan också nämnas att framställningarna från FN:s flyktingkommissarie dessa år varit färre än vanligt. Under år 1986 har dock kvotuttagningen ökat, vilket framgår av sammanställningen på s. 119.

Enligt SIV:s statistik över antalet tillståndsärenden har flyktinginvandringen enligt 3, 5 och 6 §§ utlänningslagen haft följande omfattning (beviljade tillstånd).

År	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Antal, vuxna	4 062	3 857	6 188	3 784	4 584	5 685	11 828

Medföljande barn under 16 år ingår inte i SIV:s statistik. Antalet barn beräknas uppgå till ca 30 % av antalet tillståndsärenden. Det uppskattade antalet flyktingar inkl. barn har angetts i avrundade tal.

År	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Antal (inkl. barn)	5 300	5 000	7 750	4 900	5 950	7 400	15 500

Den humanitärt motiverade invandringen enligt 31 § andra punkten i utlänningsförordningen har under de senaste åren uppgått till mellan 1 000 och 2 000 personer/år inräknat medföljande barn.

Den tidigare redovisade sammanställningen över asylsökande som bygger på rikspolisstyrelsens statistik från 22 polisdistrikt visar antalet asylsökande som kommit *till* Sverige. Alla dessa får emellertid inte resa *in i* landet. En viktig faktor som påverkar den faktiska inströmningen av asylsökande till Sverige är de lokala polismyndigheternas tillämpning av avvisningsinstrumentet.

Antalet personer som på egen hand reste hit och sökte asyl vid gränsen eller efter ankomsten till Sverige uppgick år 1985 till ca 14 400 personer inklusive barn. De lokala polismyndigheterna meddelade samma år avvisningsbeslut avseende ca 3 900 (27 %). SIV övertog handläggningen i en fjärdedel av dessa fall dvs. för ca 1 000 personer. För ca 2 900 asylsökande (20 %) aktualiserades en omedelbar avvisning. Under år 1986 sjönk emellertid andelen avvisningsbeslut kraftigt. Polisen beslutade avvisa totalt ca 2 600 personer av sammanlagt ca 14 500 asylsökande (18 %). SIV övertog senare handläggningen i ca hälften av dessa ärenden och för ca 1 300 asylsökande (9 %) kvarstod den lokala polismyndighetens avvisningsbeslut.

Enligt SIV var andelen direktavvisade onormalt hög under år 1985. Andelen verkställda avvisningsbeslut bör på grundval av de senaste årens erfarenheter i stället beräknas till 10–15 %. Av återstoden kan på samma grunder ca 90 % beräknas få uppehållstillstånd beviljat genom beslut av SIV eller genom att anföra besvär hos regeringen. Detta innebär att omkring 80 % av samtliga asylsökande slutligen fått uppehållstillstånd beviljat.

Inom registerenheten på SIV har man gjort en beräkning av utfallet på olika beslutsnivåer av de ca 14 400 asylärenden som aktualiserades under år 1985. Följande sammanställning, som bygger på uppgifter från SIV, får närmast ses som ett exempel, eftersom de framtagna sifferuppgifterna bygger på procenttal som tagits fram under tidigare år (1980–1983). Det uppgivna antalet direktavvisade asylsökande är det faktiska antalet under år 1985. Direktavvisningarna var, som nyss angetts, onormalt många detta år.

Redog. 1987/88:2

Bilaga 3

		Avvisade eller ut- visade	Fått tillstånd/ verkställighets- hinder
Asylsökande	14 400		
Direktavvisade	- 2 900	2 900	
Kvar i landet	11 500		
Fått tillstånd att stanna i lan- det efter beslut av SIV	- 8 700		8 700
Ej fått sökt till- stånd av SIV	2 800		
Rest ut ur landet	- 600	600	
Besvar till rege- ringen	2 200		
Fått tillstånd att stanna i landet p. g. a. anförda be- svär	- 1 200		1 200
Utan bifall till anförda besvär	1 000		
Rest ut ur landet	- 600	600	
Fått stanna efter hinder att verk- ställa utvisning	- 285		285
Återstår	115		
		4 100	10 185

4.2 Flyktinginvandringens sammansättning

Både rikspolisstyrelsens och SIV:s statistik redovisar de asylsökandes och flyktingarnas nationalitet. Det har emellertid tills helt nyligen saknats en samlad redovisning av hur tillstånden i asylärenden fördelar sig på de olika paragrafer (3, 5 och 6 §§) i utlänningslagen som legat till grund för SIV:s och regeringens beslut. Redovisningen i avsnitt 4.2.2 bygger på en urvalsundersökning som arbetsmarknadsdepartementet lät genomföra i början av år 1986.

Statistiken över asylsökande är i hög grad en återspeglings av det politiska läget i världen i övrigt. Vid sidan av det politiska läget i flyktingarnas hemländer spelar det emellertid också en betydande roll hur de flyktingmottagande länderna utformar sin flyktingpolitik och praxis i asylärenden samt hur organisatorerna av människosmugglingen till Västeuropa lägger upp sin verksamhet.

4.2.1 Flyktinginvandringen fördelad på olika nationaliteter

Under och åren efter andra världskriget kom flyktingar från länder i Sveriges närhet. Numera präglas flyktinginvandringen huvudsakligen av utvecklingen i mera avlägsna delar av världen. Det är påtagligt hur flyktinginvandringen till Sverige domineras av ett fåtal nationaliteter. Den utan jämförelse största flyktinggruppen utgörs för närvarande av iranier som svarar för närmare hälften av samtliga asylsökande. Andra viktiga grupper är chilener (14%), etiopier (7%), libaneser – inkl. statslösa palestinier – (5%) och polacker (5%). För närvarande svarar dessa grupper för ca 80% av de asylsökande. Utvecklingen av andelen asylsökande för de största

asylgrupperna under de senaste tre åren framgår av följande sammanställning. Dessa tre år har i jämförelse med tidigare år haft en stor tillströmning av asylsökande.

Redog. 1987/88:2
Bilaga 3

Land/År	1984 ¹	1985 ²	1986 ³
Iran	16,0 % (2)	34,6 % (1)	47,7 % (1)
Chile	6,1 % (6)	11,6 % (3)	13,9 % (2)
Etiopien	2,1 % (8)	4,0 % (6)	7,2 % (3)
Libanon ⁴	24,9 % (1)	12,5 % (2)	5,1 % (4)
Polen	8,6 % (4)	7,0 % (5)	4,6 % (5)
Jugoslavien	2,5 % (7)	2,6 % (9)	2,7 % (6)
Rumänien	1,4 % (9)	3,0 % (8)	2,5 % (7)
Turkiet	8,0 % (5)	3,1 % (7)	2,4 % (8)
Irak	11,0 % (3)	8,5 % (4)	2,2 % (9)
	80,6 %	86,9 %	88,3 %

¹ beräknat på 10 739 förstagångsansökningar vid 22 polisdistrikt

² " 13 510 "

³ " 13 166 "

⁴ inkl. statslösa palestinier

Sammanställningen visar på stora förändringar i nationssammansättningen under de senaste tre åren. Andelen asylsökande från Iran har under denna tid trefaldigats – från 16,0% till 47,7%. Även tillströmningen av flyktingar med etiopisk nationalitet har ökat kraftigt. Samtidigt har andelen flyktingar från Libanon (inkl. statslösa palestinier) och Irak minskat med ca 80%.

Räknat per kalenderår har överföringen av kvotflyktingar under åren 1984–1986 haft följande sammansättning (källa: Statens invandrarverk).

Medborgarskapsland	1984	1985	1986
EUROPA	322	113	218
Polen	178	15	15
Rumänien	99	77	197
AFRIKA	42	4	43
Etiopien	17	3	21
LATINAMERIKA	428	279	414
Chile	115	150	256
El Salvador	190	120	154
Uruguay	101	1	2
ASIEN	271	272	712
Afghanistan	7	4	4
Irak	47	36	28
Iran	127	179	508
Vietnam	76	48	171
SUMMA	1063	668	1387

4.2.2 Flyktinginvandringen fördelad efter tillståndsgrund

I början av år 1986 genomfördes inom arbetsmarknadsdepartementet en särskild undersökning avseende den praxis som invandrarverket och rege-

ringen tillämpade vid tillståndsgivningen i asylärenden under år 1985. Undersökningen omfattade 661 av totalt 6 693 ärenden. Den gav vid handen att omkring 50% av tillstånden beviljades på skäl hänförliga till 3 § utlänningslagen (UtlL) (politisk flykting), ca 10% fick stanna på grundval av 5 § UtlL (krigsvägrare och desertörer) och återstående ca 40% fick uppehållstillstånd enligt 6 § UtlL (politisk-humanitära skäl).

En tillämpning av undersökningens resultat på samtliga asylärenden (vuxna sökande) där uppehållstillstånd beviljats av flykting- och flyktingliknande skäl ger följande resultat (avrundade tal).

Politiska flyktingar (3 § UtlL)	3 350 tillstånd
Krigsvägrare (5 § UtlL)	670 "
Politisk-humanitära skäl (6 § UtlL)	2 680 "
Flykting- och flyktingliknande skäl	6 700 "

Utredningens resultat har också redovisats avseende några enskilda nationaliteter. De osäkerhetsfaktorer som alltid föreligger vid en statistisk undersökning av detta slag förstärks ytterligare vid en sådan nedbrytning varför de redovisade värdena bör tolkas med en viss försiktighet. I sammanställningen nedan visas i sammandrag utfallet för ett urval nationaliteter.

Beslutsgrund

Land		Utlänningslagen			Ej avgj. ärenden
		3 §	5 §	6 §	
Iran	(2 853 ärenden)	44%	4%	48%	4%
Irak	(1 194 ")	44%	29%	22%	4%
Chile	(576 ")	57%	—	43%	—
Polen	(403 ")	19%	—	74%	7%
Etiopien	(229 ")	20%	—	50%	30%
Turkiet	(191 ")	72%	—	28%	—
Statslösa/ palestinier	(185 ")	100%	—	—	—

4.3 En prognos över flyktinginvandringen år 1987

Erfarenheterna har visat att det är mycket svårt stt ställa hållbara prognoser över tillströmningen av asylsökande. Den hänger i alltför hög grad samman med oförutsedda förhållanden. Till dessa förhållanden hör, vid sidan av den flyktingskapande situationen i flyktingarnas hemländer, bl. a. hur övriga flyktingmottagande länder utformar sin flyktingpolitik och hur organisatörerna av människosmugglingen till Västeuropa lägger upp sin verksamhet. Det skall dock här göras ett försök att beräkna flyktinginvandringen under år 1987 utifrån utvecklingen under år 1986.

Under år 1986 har en rad länder aviserat skärpta åtgärder mot den ökande flyktingtillströmningen och mot utländska medborgare över huvud taget. Vilka effekter dessa åtgärder kan ha på tillströmningen av asylsökande till Sverige kan ännu inte överblickas. De kan ha till följd att antalet asylsökande som tagit sig till Västeuropa totalt sett minskar så mycket att

de på något längre sikt även minskar i Sverige. De kan emellertid också ha den effekten att tillströmningen av asylsökande i stället koncentreras till de länder som inte vidtagit motsvarande åtgärder. Utvecklingen under senare tid ger vid handen att asylinvandringen till Sverige åtminstone övergångsvis kommer att ligga på en förhållandevis hög nivå.

Antalet asylsökande minskade i början av år 1986 som en följd av att DDR i slutet av år 1985 anpassat sig till internationell praxis i fråga om transitviseringar. Asylinvandringen över Trelleborg upphörde därmed praktiskt taget och sjönk från 445 personer i december 1985 till endast 8 personer följande månad. Effekterna av DDR:s beslut återspeglades inledningsvis även på riksplanet. Det totala antalet asylsökande i Sverige sjönk under samma tid från 1 126 till 705. Under de fem första månaderna 1986 låg asylinvandringen kvar kring eller något under denna nivå. I juni började emellertid asylinvandringen åter att öka. I juli och augusti uppgick antalet asylsökande till mer än 1 500 per månad. I september var det uppe i nära 2 300 personer. Mot slutet av år 1986 har antalet asylsökande emellertid åter minskat. I december uppgick antalet asylsökande till drygt 1 300 personer.

För år 1986 som helhet uppgick antalet spontant inresta asylsökande till ca 14 500 (inkl. barn). Av dessa har emellertid ca 10% direktavvisats av polisen efter inreseförhör. Till de ca 13 000 asylsökande som släppts in i landet för vidare utredning, av vilka 11 500–12 000 kan beräknas få uppehållstillstånd, kommer ca 1 400 kvotflyktingar som överförts hit genom SIV:s försorg. En viss del av anknytningsinvandringen är kopplad till tidigare flyktinginvandring. Denna anknytningsinvandring har av SIV beräknats till ca 10% av flyktinginvandringen vilket skulle innebära ett tillskott på ytterligare 1 000–1 500 personer till den flyktingrelaterade invandringen under år 1986.

I mitten av år 1986 ökade, som tidigare nämnts, antalet asylsökande markant efter en tillfällig nedgång i början av året. Antalet asylsökande brukar visserligen normalt öka under årets andra hälft – främst under månaderna augusti, september och oktober –, men den under år 1986 noterade ökningen har varit av en sådan omfattning att det kan sägas föreligga ett tredebrott. Utifrån tillströmningen av asylsökande under andra halvåret 1986, reducerat med hänsyn till tidigare registrerade säsongmässiga variationer, kan tillströmningen av asylsökande under år 1987 beräknas till 16 000–17 000 personer. Av dessa kan ca 1 500 beräknas bli direktavvisade vid gränsen och ytterligare ca 1 500 sedermera bli nekade tillstånd att stanna i Sverige. Av de spontant inresta skulle därefter återstå 13 000–14 000 asylsökande som enligt dessa beräkningar skulle få uppehållstillstånd. Antalet kvotflyktingar beräknas till 1 250, dvs. hela den fastställda kvoten. Anknytningsinvandringen av make/maka och ogifta barn under 18 år till personer som fått stanna i Sverige av skäl hänförliga till 3, 5 och 6 §§ i UtlL eller 31 § utlänningsförordningen kan väntas öka under kommande år. Dessa personer kan nu få uppehållstillstånd om ansökan lämnas in inom tre år efter det att den först anlände i familjen fick tillstånd beviljat. Tidigare var denna tidsgräns sex månader. De anknytningsfall som hänger samman med tidigare flyktinginvandring beräknas till

ca 1 500 vilket är ungefär 10% av flyktinginvandringen under närmast föregående år. Den flyktingrelaterade invandringen till Sverige avseende år 1987 kan således på dessa grunder överslagsmässigt beräknas till sammanlagt 16 000–17 000 personer.

5 Handläggningen av flyktingärenden

5.1 Ansvarsfördelningen

SIV är central förvaltningsmyndighet för utlännings-, invandrar- och medborgarskapsfrågor i den mån de inte ankommer på annan myndighet. I utlänningslagen (1980:376) anges på vilka villkor utlännningar får resa in i och ut ur Sverige samt uppehålla sig och ha anställning här. Den kontroll över utlännningar som behövs för tillämpningen av utlänningslagen utövas under ledning av SIV. SIV beslutar i utlänningsärenden.

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Det åligger rikspolisstyrelsen särskilt enligt dess instruktion (1984:731) bl. a. att samordna polisväsendets åtgärder mot illegal invandring och att vara nationell byrå för internationella kriminalpolisorganisationen (Interpol), att meddela föreskrifter om polismyndigheternas samarbete med utländska polismyndigheter samt att i övrigt upprätthålla de förbindelser som behövs med dessa myndigheter.

De lokala polismyndigheterna svarar för den yttre utlänningskontrollen (passkontroll). Inresekontroll kan även ske under medverkan av tullmyndighet. Lokal polismyndighet kan i vissa fall besluta om avvisning och om att ta utlännings i förvar. Polismyndigheterna svarar också för grundutredningen i utlänningsärenden.

I frågor som rör den illegala invandringen och åtgärder för att förebygga denna medverkar flera av statsdepartementen. Förutom arbetsmarknadsdepartementet, inom vars verksamhetsområde utlänningsfrågorna faller, deltar även justitie-, utrikes- och kommunikationsdepartementen i detta arbete.

5.2 Kvotflyktingar

Överföringen av kvotflyktingar sker som regel efter samråd med FN:s flyktingkommissarie. Regeringen bestämmer omfattningen och inriktningen av överföringen av flyktingar genom årliga beslut.

För verkställigheten av regeringens beslut om överföring av flyktingar till Sverige svarar SIV. Uttagningen av kvotflyktingar kan ske genom att en svensk uttagningsdelegation besöker aktuella flyktingläger i olika länder eller genom att FN:s flyktingkommissarie eller en svensk utlandsmyndighet för SIV presenterar enskilda fall, vilka behöver en fristad utanför sitt hemland (s. k. dossieruttagning). Ärenden kan också initieras på ansökan av flyktingar eller någon organisation i Sverige. Under senare år har dossieruttagning varit det vanligaste.

De organiserat överförda flyktingarna har vid inresan till Sverige inkvar-

terats i mottagningsförläggningar inför den kommande utplaceringen i kommunerna. Under förläggningsvistelsen har flyktingarna fått social omvårdnad, erforderlig hälso- och sjukvård, undervisning i svenska språket och information om det svenska samhället. Vid förläggningarna har också givits arbetsmarknads-, yrkes- och studievägledning i syfte att förbereda flyktingarna för ett arbete eller en utbildning.

Redog. 1987/88:2
Bilaga 3

5.3 Asylsökande

Utredningar om enskilda tillstånds(asyl-)ärenden handläggs vid de lokala polismyndigheterna. Rutinerna skiljer sig något åt mellan olika polisdistrikt och med hänsyn till om asylansökan gjorts i samband med inresan eller om den gjorts senare under vistelsen i landet.

Den första utredningsetappen består dels av registrering av utlänningens personuppgifter, dels av ett s. k. inreseförhör som syftar till att klarlägga omständigheterna kring inresan till Sverige, t. ex. varifrån utlänningen kommer och på vilket sätt resan hit skett. Detta inreseförhör ligger senare till grund för polismyndighetens beslut om utlänningen skall direktavvisas eller om ärendet skall överlämnas till SIV och den asylsökande därigenom släpps in i landet. De utlänningar som inte avvisas förs till någon av SIV:s förläggningar. Där skall sedermera den fullständiga asylutredningen genomföras.

I vissa polisdistrikt företas hela den första utredningsetappen i omedelbar anslutning till utlänningens ankomst. I andra distrikt, som inte har denna möjlighet, får inreseförhören i stället göras efter inresan i den takt resurserna medger. Polisens åtgärder vid ankomsten begränsas då till en registrering av utlänningens personuppgifter. I avvaktan på polismyndighetens beslut i avvisningsfrågan inkvarteras de asylsökande genom de sociala myndigheternas försorg.

Enligt en PM om asylärenden hos polisen, som upprättats inom justitiedepartementet, lämnar ca 40% av de asylsökande in ansökan om att få stanna i Sverige först efter en viss tid i landet. Ansökan görs då på en särskild blankett (Ansökan om tillstånd, SIV 41.1). De uppgifter som samlas in i samband med detta ligger sedan till grund för polismyndighetens beslut om utlänningen skall direktavvisas.

De utlänningar som ansökt om asyl först en tid efter inresan i Sverige har tidigare i regel inte hänvisats till någon utredningsförläggning. Den fullständiga asylutredningen görs i dessa fall av polismyndigheten i den ort där ansökan lämnats in. De kommunala myndigheterna skall då normalt svara för inkvartering och socialt stöd under väntetiden. Enligt de riktlinjer riksdagen beslutade om i december 1985 (prop. 1985/86:25, bil. 5, SNU 7, rskr. 73) bör emellertid även dessa asylsökande inkvarteras på utredningsförläggningar. Såväl utredningstekniska som bostadssociala skäl bedömdes tala för detta.

Den fullständiga asylutredningen består främst av den s. k. B-utredningen. Benämningen hänger samman med att utredningens resultat skall redovisas på en bilaga "B" (Utredning – politiska skäl, SIV 33.1) till ansökan om uppehålls- och/eller arbetstillstånd. Förhørsledaren skall vid denna

utredning utgå från tio standardfrågor som angetts på den förtryckta blanketten till denna bilaga.

Följande frågor ingår.

1. Sökandens uppväxtmiljö och förhållandena i föräldrahemmet. Har sökandens föräldrar varit politiskt aktiva?
2. Har sökanden fullgjort militärtjänst? Om ja ange tjänstgöringsform och militär grad.
3. Sökandens politiska verksamhet och politiska intressen. Ange närmare vari ev politisk aktivitet bestått, t. ex. medlemskap och ledarfunktion i politiskt parti, deltagande i politiska möten och demonstrationer.
4. Har sökanden eller någon honom närstående dömts eller åtalats för politiskt brott i hemlandet eller annat land? Om ja ange närmare vari brottet bestått och om straff avtjänats.
5. Har sökanden eller någon honom närstående utsatts för annan politisk förföljelse? Om ja ange närmare vari förföljelsen bestått.
6. Anser sig sökanden löpa risk att utsättas för politisk förföljelse om han återvänder? Om ja beskriv närmare vari risken består.
7. Anser sig sökanden riskera bestraffning vid återkomsten? Om ja redogör närmare varför.
8. Har sökanden tidigare tvångsvis avlägsnats från annat land? Om ja ange från vilket land och anledningen härtill.
9. Hur har utresan från hemlandet och resan till Sverige skett? Om illegalt beskriv närmare hur ev pass erhållits, hur gränserna passerats etc. Beskriv resvägen till Sverige och ange vid längre vistelse i andra länder ev vistelsetillstånd och sysselsättningar i dessa länder. Särskilt bör undersökas om sökanden har eller har haft tillstånd att vistas i annat land; slag och giltighetstid för sådant tillstånd.
10. Varför har sökanden valt att söka asyl i just Sverige (t. ex. kontakter med viss person eller organisation)?

Sökanden uppmanas att förete alla handlingar som styrker hans berättelse, t. ex. pass, id-kort, biljett för hitresan, betyg.

Av utredningen skall även framgå sökandens närmaste anhöriga. Dessa uppgifter kan sedan ligga till grund för ett kommande beslut om sådan anknävningsinvandring som är relaterad till det aktuella tillståndsärendet.

I de fall sökanden bedöms ha behov av offentligt biträde skall beslut härom fattas så tidigt att biträdet kan beredas tillfälle att närvara vid förhöret.

Sedan utredningen slutförts skall ansökningshandlingarna jämte polismyndigheternas yttrande i ärendet översändas till SIV. Ärenden handläggs där vid tillståndsbyrå. Verksamheten vid tillståndsbyrå är uppdelad på byråledning med tillhörande stabsfunktion samt åtta sektioner. Ärendena fördelas mellan sektionerna efter de sökandes nationalitet.

Huvuddelen av ärendena beslutas inom de olika sektionerna. Principiellt viktiga ärenden förs dock upp till byråledningen för beslut. Ärenden som kan leda till en ändring i gällande praxis skall beslutas av SIV:s styrelse.

Sektionscheferna fördelar inkomna ärenden på personalen inom sektionen efter svårighetsgrad. Okomplicerade ärenden såsom viseringar eller förlängningar av tillstånd kan fattas genom enkla beslut av en tjänsteman. Beslut i avlägsnandeärenden fattas först efter ett föredragningsförfarande där två handläggande tjänstemän deltar. Formerna för beslut inom till-

ståndsbyrån framgår av den differentierade beslutandeordning (*underbilaga 2*) som fastställdes år 1982.

I det följande återges i punkter en sammanfattning av beslutsgången vid en asylsökans som avlämnas i samband med inresan i landet. Beskrivningen täcker från och med punkt 3 även in de asylsökande som lämnat in ansökan först efter en tids vistelse i landet.

1. *Inreseförhör* med utlänningen för att klarlägga omständigheterna kring inresan och om utlänningen kan anses ha rätt att få sin ansökan prövad medan utlänningen kvarblir i landet.
2. Bedömer polismyndigheten i inreseorten att sådan rätt föreligger överlämnas ärendet till SIV och utlänningen släpps in i landet för vidare utredning och beslut i tillståndsärendet.
3. Bedömer polismyndigheten däremot att utlänningen inte har rätt att på grund av anförda skäl få stanna i landet beslutar polismyndigheten om avvisning.
4. I de fall polismyndigheten beslutar om avvisningskall ärendet anmälas till SIV som då skall besluta om verket skall överta ärendet eller ej.
5. Om SIV då beslutar att ta över ärendet släpps utlänningen in i landet för vidare utredning och beslut i tillståndsärendet.
6. Om SIV däremot beslutar att inte överta ärendet skall polismyndigheten verkställa sitt avvisningsbeslut.
7. Avvisningen skall i princip verkställas utan hinder av anförda besvär. Om emellertid besvaren kombineras med en begäran om inhibition som inlämnats till SIV innan avvisningen hunnit verkställas tar SIV om möjligt ställning till denna begäran innan avvisningen verkställs.
8. Om SIV vägrar medge inhibition skall avvisningen verkställas. Besvärprocessen fortsätter dock.
9. Om SIV däremot medger inhibition uppskjuts verkställigheten antingen för en viss begränsad tid eller till dess att besvaren prövats. I det senare fallet släpps utlänningen in i landet för ev. vidare utredning och beslut i tillståndsärendet.
10. I de fall där det av det föregående framgår att utredningen i tillståndsfrågan skall fortsätta görs en *asylutredning* enligt ett av SIV fastställt formulär. Utredningen görs av den lokala polismyndigheten. I de fall ansökan om tillstånd inte redan fyllts i skall denna ansökan göras nu.
11. Polismyndigheten kontaktar i samband med asylutredningen någon av landets 4 rättshjälpsnämnder om offentligt biträde för utlänningen utom i de fall det anses uppenbart att utlänningen får stanna i Sverige.
12. Det offentliga bitrådets inlägga i ärendet överlämnas till polismyndigheten som översänder denna jämte utredningen i ärendet och ev. bilagor samt ansökningshandlingarna till SIV.
13. När handlingarna inkommit till SIV provas om utredningen behöver kompletteras m. m. Den interna utrednings- och beslutsprocessen på SIV kan vi bortse från i detta sammanhang. *SIV beslutar i tillståndsärendet.*
14. SIV:s beslut delges utlänningen genom den lokala polismyndigheten. Om verket beslutat om utvisning kan detta beslut överklagas hos regeringen. Likaså kan SIV:s beslut att avslå ansökan om resedokument och flyktförklaring överklagas till regeringen.
15. I de fall utlänningen accepterar SIV:s utvisningsbeslut och avslag på ansökan om tillstånd och bestämmer sig för att frivilligt lämna landet får denne i samband med delgivningen av SIV:s beslut ett utresekort som skall avlämnas vid utresan ur landet.

16. Den som inte överklagat utvisningsbeslutet men som ångrar sig efter det att beslutet vunnit laga kraft kan ändå inför verkställigheten av detta beslut anföra verkställighetshinder hos den lokala polismyndigheten.
17. Besvär över SIV:s beslut om utvisning eller avslag på ansökan om flyktingförklaring lämnas till SIV som med eget yttrande översänder ärendet till regeringen utom i de fall SIV finner anledning att häva sitt tidigare beslut. I sådana fall får utlännningen av SIV tillstånd att stanna i landet och i förekommande fall flyktingförklaring.
Ärendet behöver i dessa fall inte gå vidare till regeringen.
18. Om regeringen i något av de ärenden som gått vidare dit bifaller de anförda besvären återgår ärendet till SIV som utfärdar ansökt tillstånd och/eller flyktingförklaring.
19. Vid avslag på besvären skall SIV:s beslut om utvisning verkställas av polismyndigheten. Därefter hålls ett verkställighetsförhör med utlännningen. I detta läge kan utlännningen hävda att det föreligger hinder för verkställigheten av SIV:s beslut.
20. Anförs politiska skäl som hinder för verkställighet av beslut om utvisning skall ärendet på nytt överlämnas till SIV om inte de anförda skälen bedöms kunna lämnas utan avseende eller vara uppenbart oriktiga. I dessa fall skall ärendet ändå anmälas till SIV som kan överta ärendet.
21. SIV:s beslut att inte ta över ett sådant verkställighetsärende som anmälts av den lokala polismyndigheten kan inte överklagas. SIV:s beslut om verkställighet i överlämnade och övertagna ärenden kan dock överklagas i de fall politiska skäl anförs som hinder mot verkställigheten.
22. Besvär över SIV:s beslut i dessa ärenden inlämnas till SIV som med eget yttrande översänder handlingarna till regeringen utom i de fall SIV vid den förnyade prövningen skulle finna att verkställighetshinder föreligger. I dessa fall upphävs det tidigare utvisningsbeslutet och utlännningen får tillstånd att stanna i landet.
23. Polisens beslut att inte överlämna ett verkställighetsärende till SIV kan överklagas hos SIV, såvida anförda hinder avser om verkställighet skall ske, dock inte när eller hur utvisningsbeslutet skall verkställas. Vid besvär skall SIV snarast ta ställning till om verkställigheten skall uppskjutas tills vidare. SIV:s beslut i besvärärendet går inte att överklaga, däremot kan denna process återupprepas så länge utlännningen har nya skäl att anföra mot verkställigheten av utvisningsbeslutet.

I *underbilaga 3* ges en grafisk beskrivning av "ett invecklat flyktingärende". Diagrammet är hämtat ur *Handbok i invandrar rätt* (Göran Melander – Peter Nobel. Bokförlaget Carmina 1984). De ändringar i utlänningslagen som trädde i kraft den 1 juli 1986 finns inte med i diagrammet. Dessa ändringar innebär dels att det nu föreligger besvärsmöjlighet över polismyndigheters vägran att överlämna ett verkställighetsärende, dels att besvär över SIV:s beslut i avvisnings- och utvisningsärenden numera skall inges till SIV i stället för till arbetsmarknadsdepartementet. SIV skall därvid ompröva sitt tidigare fattade beslut i besvärärendet.

6 Tyngdpunkten i den svenska flyktingpolitiken

Redog. 1987/88:2

Bilaga 3

6.1 Mål för flyktingpolitiken

Den svenska regeringen och en enig svensk riksdag har slagit fast att svensk flyktingpolitik skall vara generös, solidarisk och aktiv. Flyktingpolitiken består främst av följande delar.

- Agerande i FN och andra internationella fora för att motverka och lösa internationella konflikter och för att upprätthålla de mänskliga rättigheterna,
- ekonomiskt stöd till UNHCR, UNRWA, enskilda och andra organisationer för flyktingarbete utanför Sverige,
- internationellt samarbete i syfte att verka för en internationell ansvarsfördelning och stärka flyktingars rättsliga skydd,
- aktiva insatser, främst i samarbete med UNHCR, för överföring till Sverige av flyktingar som behöver en säker tillflyktsort undan förföljelse,
- mottagande av flyktingar i Sverige, i enlighet med en asyllagstiftning som i vissa avseenden ger flyktingar och jämförbara grupper ett starkare skydd än vad 1951 års flyktingkonvention stadgar,
- kommunala och andra insatser för flyktingar i det svenska samhället, som syftar till att främja deras möjligheter att finna sig tillrätta här samt
- stöd till frivillig repatriering från Sverige.

Flyktingpolitiken omfattar således, förutom internationellt förhandlingsarbete, konkreta åtgärder i form av dels mottagande av flyktingar i Sverige, dels ekonomiskt stöd till främst FN:s hjälpprogram för flyktingar i andra länder och till svenska frivilligorganisationer för motsvarande verksamhet.

De människor som fått tillstånd att stanna i Sverige som flyktingar eller av flyktingliknande skäl omfattas, liksom övriga invandrare, av de invandrarpolitiska målen. Dessa har sammanfattats på följande sätt i skriften Fakta om invandringen som getts ut av invandrarverket.

Invandrare ska behandlas likvärdigt med svenska medborgare. Den målsättningen slogs fast av eniga riksdagar 1968, 1975 och 1986. Riktlinjerna för invandrarpolitiken sammanfattas i tre ord: jämlikhet, valfrihet och samverkan.

Jämlikhetsmålet innebär inte bara att invandrarna ska ha samma rättigheter och skyldigheter som den övriga befolkningen, invandrare och svenskar ska också ha likvärdiga möjligheter att tillgodose sina behov och intressen.

Om man inte kan uppnå detta mål med hjälp av de allmänna åtgärder som står till buds, måste särskilda insatser göras.

Valfrihetsmålet innebär att invandrarna ska ha möjligheter att utveckla sitt eget kulturarv inom ramen för de grundläggande normerna i det svenska samhället. Det kräver att vi respekterar varandras identitet och integritet.

Samverkansmålet innebär att människor med olika ursprung ska ha möjligheter att gemensamt ta ansvar för samhällets utveckling. Ömsesidig tolerans, solidaritet och gemenskap främjas av samverkan på demokratisk grund mellan likvärdiga parter.

6.2 Behov av prioriteringar

Av föregående avsnitt framgår att svensk flyktingpolitik skall vara generös. Detta utesluter dock inte en reglering av delar av flyktingpolitiken. Behovet av en sådan reglering aktualiserades i propositionen (1983/84:144) om invandrings- och flyktingpolitiken. Föredragande statsrådet anförde bl. a. följande.

Våra ekonomiska resurser är begränsade. Detta måste ofrånkomligen inverka också på delar av vår flyktingpolitik, även om möjlighet bör finnas för den flexibilitet som kan påkallas av dramatiska förändringar i flyktingsituationen ute i världen. Mot den bakgrunden har det hittills ansetts nödvändigt att i rimlig mån reglera även delar av flyktingpolitiken. Detta blir nödvändigt också i framtiden. Som kommittén föreslår, måste en prioritering göras till förmån för vissa delar av flyktingpolitiken. Jag har redan understrukt att invandringen av enskilt inresta konventionsflyktingar inte får regleras med hänsyn till ekonomiska resurser samt att tyngdpunkten även fortsatt måste ligga på flyktingbistånd i tredje land och därefter på överförande hit av flyktingar i akut behov av skydd.

6.3 Utvecklingen av statens utgifter för flyktingbiståndet

Vid granskningen har noterats att de över statsbudgeten finansierade utgifterna för åtgärder som hänger samman med den förda flyktingpolitiken sedan budgetåret 1977/78 har ökat från ca 265 milj. kr. till ca 1 500 milj. kr. budgetåret 1985/86. Utgifterna för flyktingar i Sverige svarar för huvuddelen av denna ökning. Dessa utgifter har under denna tid stigit från ca 90 milj. kr. till ca 1 035 milj. kr. Utgifterna för verksamhet bland flyktingar utanför Sverige har under samma tid ökat från ca 180 milj. kr. till ca 450 milj. kr. Utvecklingen kan till en del förklaras med ändrade grunder för redovisningen av kostnader för flyktingar i Sverige, men den helt avgörande orsaken är den kraftigt ökade tillströmningen av flyktingar och asylsökande. Denna utveckling har inneburit att verksamheten bland flyktingar utanför Sverige relativt sett fått minskad betydelse uttryckt i ekonomiska termer. Utgifterna för flyktingverksamhet utanför Sverige har i förhållande till de totala utgifterna för flyktingpolitiken sedan budgetåret 1977/78 sjunkit från ca 70% till ca 30%.

6.4 Har tyngdpunkten i den svenska flyktingpolitiken förskjutits?

Utvecklingen av de olika kostnadsposterna i det svenska flyktingbiståndet under det senaste decenniet har inneburit att åtgärder bland flyktingar och asylsökande inom landet numera utgör den kostnadsmässiga tyngdpunkten i den svenska flyktingpolitiken. Samtidigt har statens utgifter för verksamhet bland flyktingar utanför Sverige i kronor räknat mer än femfaldigats.

Den undersökning som gjordes inom arbetsmarknadsdepartementet i början av år 1986 om flyktinginvandringen år 1985 ger vid handen att mer än hälften av flyktinginvandringen detta år bestod av flyktinggrupper som

prioriterats av riksdagen (UtiL 3§). Huruvida år 1985 var representativt för flyktinginvandringen under de senaste åren är osäkert. Det finns inte heller några andra uppgifter som kan belysa utvecklingen av flyktinginvandringen utifrån de skäl som legat till grund för beslutet att ge uppehållstillstånd.

Den del av flyktinginvandringen som enligt statsmakernas beslut skall kunna regleras består av kvotflyktingar och personer som åberopar politisk-humanitära skäl för att få stanna. Dessa två grupper utgjorde år 1985 drygt 40% av flyktinginvandringen.

Av de motioner om flyktingpolitiken som väckts i riksdagen under år 1986 och under den allmänna motionstiden år 1987 har ingen aktualiserat en mer restriktiv inställning till flyktinginvandringen. Däremot har flera motionärer uttalat stöd för en generös flyktingpolitik och förordat åtgärder som underlättar för asylsökande att få sin sak prövad i Sverige.

Redog. 1987/88:2
Bilaga 3

7 Flyktingmottagningen

Fram till och med år 1984 hade arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) ansvaret för mottagande och omhändertagande av flyktingar i Sverige. Uppdraget avsåg i första hand organiserat överförda flyktingar (s. k. kvotflyktingar).

I fråga om enskilt inresta asylsökande hade under denna tid vistelsekommunerna huvudansvaret för försörjning och annat bistånd till de asylsökande. Kommunerna fick visserligen ersättning från staten för sina kostnader för ekonomiskt bistånd, men de fick i huvudsak själva svara för övriga kostnader.

I början av år 1983 fick AMS även ansvar för inkvartering av utlänningar som sökte asyl i samband med inresan till Sverige. Ansvaret begränsades inledningsvis till de utlänningar som sökt asyl vid inresa via Arlanda flygplats. Under år 1984 vidgades uppdraget och AMS bemyndigades temporärt att inkvartera sådana asylsökande oavsett inreseort. Beträffande utlänningar som sökte asyl först efter en tids vistelse i landet (direktinresta asylsökande) kvarstod kommunens ansvar.

Det dåvarande systemet för mottagning och omhändertagande av flyktingar och asylsökande ledde till att dessa koncentrerades till vissa kommuner, framför allt storstäderna och vissa universitetsorter.

7.1 Det nya systemet för flyktingmottagning

I maj 1984 beslutade riksdagen om ett nytt system för flyktingmottagning, och huvudmannaskapet för flyktingmottagandet fördes över från AMS till SIV. Syftet var att effektivisera flyktingmottagandet och sprida utplaceringen av flyktingar och asylsökande till flera kommuner. Beslutet innebar i korthet följande.

Kvotflyktingar skall, liksom tidigare, först inkvarteras en kortare tid i mottagningsförläggningar för flyktingar innan de placeras ut i kommunerna. På dessa mottagningsförläggningar företas bl. a. hälsoundersökningar

och där lämnas också den första informationen om det svenska samhället. I vissa fall påbörjas också undervisning i svenska språket.

Enligt de riktlinjer för mottagandet av *asylsökande* som antogs av riksdagen år 1984 bör utlänningar, som i samband med inresan till Sverige söker asyl och inte direkt avvisas, hänvisas till en kortare tids inkvartering vid en utredningsförläggning, där normalt asylutredningen görs. Under vistelsen på utredningsförläggningen skall också göras en planering av i vilken kommun det fortsatta mottagandet bör ske. Vidare bör en inledande hälsoundersökning göras enligt rekommendationer som socialstyrelsen har utfärdat i samråd med SIV.

Enligt de senare riktlinjer som fastställdes av riksdagen hösten 1985 skall också utlänningar som söker asyl en tid efter inresan i ökad utsträckning inkvarteras på utredningsförläggning.

Avsikten med att inkvartera asylsökande på en utredningsförläggning är bl. a. att asylutredningar därigenom bör gå snabbare och få högre kvalitet än om asylsökandena är utspridda på en rad polisdistrikt.

Ett annat skäl till att man övergångsvis vill samla de asylsökande till flyktningförläggningar är den besvärliga bostadssituationen i vissa storstadsområden. Det är framför allt mot dessa områden som asyltillströmningen är riktad. Det nya systemet för flyktningmottagningen syftar nämligen också till att sprida utplaceringen av flyktingar och asylsökande till flera kommuner utifrån de enskilda kommunernas förutsättningar och önskemål. På flyktningförläggningarna har man bättre möjligheter att planera och styra utplaceringen så att detta mål uppnås.

Hur många flyktingar och asylsökande som skall utplaceras i en kommun beslutas i avtal mellan staten (genom SIV) och kommunerna. Ett snabbt ökande antal kommuner i landet har träffat avtal med SIV om att ta emot flyktingar. Under de två år det nya mottagningssystemet tillämpats har ca 150 kommuner utan tidigare erfarenhet av flyktningmottagning börjat ta emot flyktingar och asylsökande. Resultatet av förhandlingarna avseende åren 1985 och 1986 varierar dock kraftigt mellan kommunerna. Flera kommuner har av olika skäl inte heller tagit emot överenskommet antal flyktingar. Ett 70-tal av landets 284 kommuner hade fram till den 1 januari 1987 inte tagit emot några flyktingar eller asylsökande. Utfallet framgår av *underbilaga 4*. Den i tabellen framräknade hypotetiska mottagningskapaciteten bygger på den samlade skattekraften i kommunen.

Fördelarna för kommunerna, totalt sett, med det nya systemet för flyktningmottagningen är att man uppnått en jämnare spridning av flyktningmottagningen och ett ökat solidariskt ansvar för dessa frågor. På grund av den ökning i antalet asylsökande som inträffade i slutet av år 1984 har flera kommuner ändå fått ett större antal flyktingar och asylsökande än vad de räknat med.

De flyktningmottagande kommunerna får ersättning av staten för sina direkta kostnader för flykten (alt. den asylsökande) under inflyttningsåret och de tre därpå följande åren. Kommunen får därutöver ett schablonbelopp för varje flykting som bidrag för att täcka vissa indirekta kostnader som hänger ihop med dennes vistelse i kommunen.

Det bör noteras att samtliga kommuner enligt gällande lag är skyldiga att

svara för försörjningen av de asylsökande som befinner sig i kommunen. Detta gäller oavsett om den asylsökande utplacerats där inom ramen för det nya systemet för flyktningmottagningen eller om den asylsökande tagit sig till kommunen på egen hand. I de fall kommunen inte tecknat avtal med SIV om samverkan vid flyktningmottagningen är den statliga ersättningen lägre. Dessa kommuner, liksom de som inte tagit emot avtalat antal flyktingar och asylsökande, har inte heller rätt att sända direktinresta asylsökande vidare till SIV:s flyktningförläggningar.

En annan fördel för den enskilda kommunen med det nya systemet är att kommunerna genom flyktningmottagningen i ökad utsträckning kan få önskemål om t. ex. de inflyttande flyktningarnas nationalitet, språkgrupp och familjestruktur tillgodosedda.

Redog. 1987/88:2
Bilaga 3

7.2 Rutiner vid inkvartering av flyktingar och asylsökande

Behovet av förläggningsinkvartering skiljer sig i vissa avseenden i vad gäller organiserat överförda kvotflyktingar – för vilka erforderliga tillstånd redan utfärdats – och asylsökande, där denna fråga ännu ej är avgjord.

Kvotflyktningarnas ankomst är således förberedd hos SIV, bl. a. finns platser reserverade på SIV:s mottagningsförläggningar. I de kommuner, där det är tänkt att dessa flyktingar skall bosätta sig, har man i allmänhet börjat planera mottagandet. Den definitiva bosättningsplaneringen för de enskilda görs dock på förläggningarna i samråd med flyktingarna själva.

Det organiserade mottagandet innebär för flyktingen att denne vid ankomsten till Sverige förs direkt till den utvalda mottagningsförläggningen. På förläggningen förbereds flyktingen på olika sätt inför den fortsatta vistelsen i landet, bl. a. inköps lämpliga kläder och lämnas viss samhällsinformation. Under förläggningsvistelsen företas en hälsoundersökning. Organiserat överförda flyktingar skall normalt inte behöva stanna längre än 2–4 veckor på en mottagningsförläggning. Skulle 4-veckorsgränsen överskridas, t. ex. genom svårigheter att finna en lämplig bostad, inleds svenskundervisning och barnen får börja skolan.

Kvotflyktningarna får när de flyttar ut i kommunerna en permanent bostad och i förekommande fall hjälp till möblering av bostaden. Andra moment i det kommunala mottagningsprogrammet är bl. a.

- socialt, kurativt och psykologiskt stöd
- hälso- och sjukvård
- svenskundervisning (sf)
- skolundervisning
- samhällsinformation
- hjälp till att skaffa arbete (arbetsförmedling)
- tolkservice

När det gäller asylsökande är bilden delvis annorlunda. De saknar tillstånd att stanna i Sverige. Man måste därför avvakta polisens utredning och SIV:s beslut i ärendet innan det blir meningsfullt att planera för en mera långsiktig vistelse i landet. Man har inte heller kunnat förbereda mottagandet av den asylsökande på en förläggning, där en närmare

utredning av asylärendet kan företas. Det kan därför bli nödvändigt, i synnerhet när förläggningsresurserna är hårt utnyttjade, att först ordna en tillfällig inkvartering till dess att den asylsökande kan beredas plats på en utredningsförläggning.

Ursprungligen gjordes en klar skillnad mellan mottagningsförläggningar för kvotflyktingar och utredningsförläggningar för asylsökande. Nu gör man inte längre samma skillnad mellan mottagnings- och utredningsförläggningar. Utplaceringen görs i stället utifrån den aktuella platssituationen.

Personer som sökt asyl i samband med inresan brukar placeras på någon av de tio s. k. slussarna i avvaktan på att de kan transporteras till någon av SIV:s förläggningar. Dessa tillfälliga slussförläggningar, som i allmänhet drivs i privat regi på SIV:s uppdrag, har endast till syfte att klara det akuta behovet av husrum.

När det gäller personer som sökt asyl en tid efter inresan i Sverige (direktinresta) får vistelsekommunen svara för inkvarteringen fram till dess att den asylsökande kan tas emot av SIV. SIV åtar sig detta endast i de fall kommunen tecknat avtal med SIV om att ingå i det nya mottagningssystemet och om kommunen i rimlig mån svarat mot träffat avtal. I annat fall får kommunen svara för inkvarteringen tills ärendet avgjorts och det blir den lokala polismyndigheten i vistelsekommunen som får utreda ärendet. Bostadsfrågan kan i denna situation ha lösts på skiftande sätt såsom hotellinkvartering, inneboende eller andrahandsuthyrning av lägenheter. Gemensamt för boendeformen i detta läge är den temporära karaktären.

I många fall föredrar också den asylsökande att få bo hos släktingar eller vänner i stället för att inkvarteras på förläggning. Detta önskemål har i allmänhet tillgodosetts om det föreläggat en närmare anknytning och om bostadsfrågan fått en godtagbar lösning. Även i dessa fall gör polisen i vistelsekommunen grundutredningen i asylärendet.

70–80% av de asylsökande kommer för närvarande till SIV:s utredningsförläggningar. I dessa fall genomför polisen på förläggningssorten grundutredningen. Liksom beträffande kvotflyktingarna börjar man förbereda de asylsökande ("väntarna") på en fortsatt vistelse i Sverige. Skillnaden är närmast den att man beträffande de asylsökande väntar med mera långsiktiga insatser tills frågan om tillstånd är avgjord.

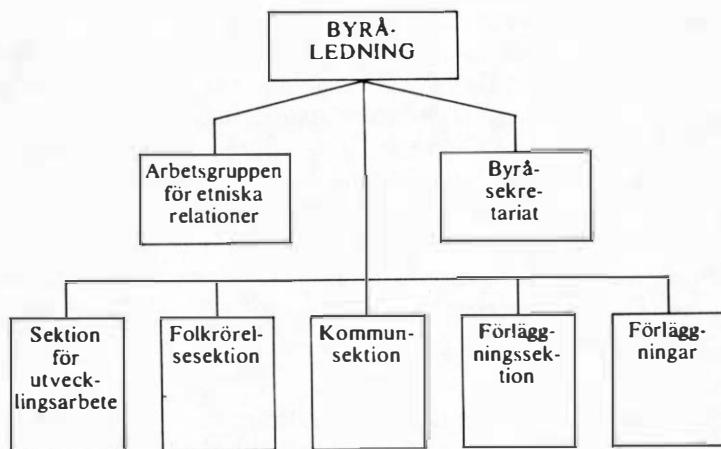
Tanken är att de asylsökande när polisens grundutredning är klar skall placeras ut i kommunerna för att där invänta SIV:s eller regeringens beslut i ärendet. Inkvarteringen ute i kommunerna sker då i allmänhet i tillfälliga s. k. genomgångsbostäder utan eget kontrakt. I de fall den asylsökande får tillstånd att stanna påbörjas planeringen av ett mera permanent boende och av mera långsiktiga insatser i likhet med vad som gäller för kvotflyktingar.

7.3 Förläggningsverksamhetens organisation

SIV övertog den 1 januari 1985 ansvaret för flyktingmottagningen från AMS. Samordningsbyrån vid SIV svarar för överföring och mottagning av flyktingar och asylsökande samt samordnar flyktingverksamheten på cen-

tral nivå. Verkets administrativa byrå svarar för de ekonomiadministrativa stödfunktionerna på central nivå i fråga om personal-, ekonomi- och intendenturärenden. Samordningsbyråns organisation per den 1 september 1986 framgår av följande tablå.

Redog. 1987/88:2
Bilaga 3



Den personal vid SIV som är verksam med frågor som berör förlägg-ningsverksamheten uppgår till ca 50 personer på central nivå och ca 800 personer vid verkets olika förläggningar.

Förläggningsorganisationen vid SIV bestod den 1 januari 1987 av 6 permanenta utredningsförläggningar med sammanlagt ca 1 400 platser, 16 tillfälliga utredningsförläggningar med ca 2 700 platser, 10 tillfälliga sluss-förläggningar med ca 1 800 platser samt ett polisutredningsannex med ca 50 platser. Den totala förläggningskapaciteten uppgick vid årsskiftet 1986/87 således till ca 6 200 platser. Under det första kvartalet 1987 öppnas ytterli-gare fem tillfälliga utredningsförläggningar med sammanlagt 1 000 platser. Förläggningskapaciteten (inklusive slussar) uppgår därefter till ca 7 000 platser. Ca 5 600 personer var inkvarterade vid SIV:s förläggningar den 1 januari 1987. Detta antal hade stigit till ca 6 500 den 1 april 1987.

Polisutredningar i asylärenden genomförs för närvarande vid samtliga förläggningar (ej slussar) utom tre.

Förläggningsorganisationen vid SIV är för närvarande föremål för en översyn. Denna översyn är bl. a. betingad av behovet av ökad kapacitet och av ökad flexibilitet för att kunna möta de fluktuationer som utmärker tillströmningen av asylsökande. Samtidigt har man aktualiserat möjlighe-terna till ökad delegering av administrativt ansvar. SIV skall också tillsam-mans med rikspolisstyrelsen utreda inrättandet av särskilda utrednings-slussar. Där skall de asylsökande förläggas under den tid polisens grund-utredning genomförs.

Enligt det synsätt som legat till grund för denna översyn skall förläggningsverksamheten organiseras i ett antal regioner utifrån de permanenta förläggningarna. Personalresurserna på dessa förläggningar skall vara så dimensionerade att erfaren personal därifrån skall kunna sättas in temporärt i arbetet med upprättande och drift av tillfälliga förläggningar inom regionen under perioder av större förläggningsbehov.

Förläggningarna består i allmänhet av ett antal lägenheter med självhushåll i förläggningssorten. De kan vara koncentrerade till en viss stadsdel, men de kan också vara spridda över hela orten. Undantag är förläggningarna i Alvesta och Moheda som består av dels lägenheter, dels "stugbyar" samt förläggningen i Dals Ed som består av en stugby samt den i Falkenberg som är inrymd i ett tidigare motell. Förläggningen i slussarna består däremot i allmänhet av pensionatsinkvartering. Vid slussförläggningen i Långrosta sker inkvarteringen i en stugby med självhushåll. En redogörelse för de olika förläggningarna följer i delavsnitt 7.4 Förläggningsverksamhetens omfattning.

7.4 Förläggningsverksamhetens omfattning

I slutet av år 1986 var ca 5 600 personer inkvarterade på SIV:s förläggningar och slussar. Det är mer än en fördubbling sedan maj/juni samma år. Antalet är dock lägre än vad man kunde befara med hänsyn till den stora tillströmningen av asylsökande under hösten 1986. Tack vare en positiv inställning hos flera kommuner lyckades man höja kvoten för den kommunala flyktingmottagningen med ca 1 000 extraplatser. Samtidigt minskade antalet asylsökande något mot slutet av året. Under första kvartalet 1987 har antalet inkvarterade på SIV:s förläggningar och slussar fortsatt att öka. De uppgick den 1 april 1987 till ca 6 500.

Det är framför allt två faktorer som bestämmer behovet av förläggningsplatser och förläggningstidens längd. De bestämmande faktorerna är dels antalet flyktingar och asylsökande, dels kommunernas möjligheter att ta emot dessa. SIV kan visserligen hålla nere antalet nytillkommande asylsökande i förläggningarna genom att i minskad utsträckning ta emot direktinresta asylsökande (personer som sökt asyl först efter en tids vistelse i landet). Detta skulle emellertid endast leda till att de möjliga utplaceringarna i kommunerna successivt minskade i motsvarande grad. Totaleffekten på behovet av förläggningsplatser av en sådan åtgärd skulle därför efter en viss tid närma sig noll. Förläggningstiderna har under hösten 1986 uppgått till i genomsnitt ca fyra månader. I enskilda fall har de dock varit betydligt längre. Målet är att förläggningstiderna skall begränsas till högst fyra veckor, vilket är den tid som normalt erfordras för utredning och förberedelsearbete.

Det är alltså främst svårigheterna att placera ut flyktingarna och de asylsökande i kommunerna som bestämmer förläggningstidens längd. Utredningarna och förberedelsearbetet i flykting- och asylärendena har endast i undantagsfall fördröjt utplaceringen i kommunerna. Det är framför allt bristen på lämpliga bostäder som begränsar kommunernas möjligheter att ta emot flyktingar och asylsökande.

Antalet platser vid olika förläggningar och beläggningen på dessa i slutet av år 1986 (vecka 52) framgår av följande sammanställning. Antalet angivna platser har framräknats av SIV såsom det i praktiken högsta antalet tillgängliga platser vid varje förläggning. Antalet sängplatser är dock något högre.

Redog. 1987/88:2
Bilaga 3

	Regi	Platser	Beläggning	
			Antal	%
<i>Permanenta förläggningar</i>				
Flen	SIV	330	303	92
Märsta	Sigtuna kn	140	121	86
Alvesta	SIV	280	286	102
Hallstahammar	SIV	260	252	97
Moheda	SIV	90	97	108
Landskrona	SIV	260	259	100
SUMMA		1 360	1 318	97
<i>Tillfälliga förläggningar</i>				
Surahammar	SIV	160	115	72
Fagersta	SIV	170	146	86
Oxelösund	SIV	175	169	97
Nässjö	SIV	200	162	81
Säffle	Privat	200	207	104
Timrå	SIV	230	222	97
Överum	SIV	130	143	110
Falkenberg	SIV	150	133	89
Markaryd	SIV	160	148	93
Kiruna	SIV	280	255	91
Dals Ed	SIV	250	238	95
Laxå	SIV	135	158	117
Österbybruk	SIV	120	130	108
Valdemarsvik	SIV	190	173	91
Gimo	SIV	130	126	97
SUMMA		2 680	2 525	94
<i>Permanenta och tillfälliga förläggningar, totalt</i>				
		4 040	3 843	95
Tillfälliga slussförläggningar	Regi	Platser	Beläggning	%
			Antal	
Lättarp	Privat	80	83	104
Köpingsvik	Privat	200	204	102
Långrosta	Privat	300	254	85
Sävsjö	Privat	250	258	103
Frostavallen	Privat	150	112	75
Sätra Brunn	Privat	150	125	83
Tyringe	Privat	200	155	78
Byerum	Privat	200	206	103
Märsta	Sigtuna kn	160	274	171
Bocksjön	Privat	150	77*	51
SUMMA		1 840	1 748	94

* Inklusive 23 personer i utredningsförläggning

Av sammanställningen framgår att, med undantag av anläggningarna i Märsta och Säffle, samtliga förläggningar drivs av SIV medan slussarna drivs i privat regi. Under första kvartalet 1987 öppnas ytterligare fem tillfälliga förläggningar med 200 platser vardera. De ligger i Svappavaara,

Hofors, Lesjöfors, Karlskrona och Sandviken. Anläggningen i Sandviken drivs av Röda korset.

Förläggningarna i Hallstahammar och Surahammar utnyttjas huvudsakligen för inkvartering av kvotflyktingar. Andra förläggningar med ett större antal kvotflyktingar är Fagersta, Österby Bruk och Kiruna. Förläggningen i Bocksjön utnyttjades övergångsvis både som tillfällig utredningsförläggning och som slussförläggning.

Beläggningen på förläggningarna var hög i slutet av år 1986. I vissa fall var förläggningarna överbelagda i förhållande till den framräknade normen. När det gäller de privata och kommunala anläggningarna är antalet angivna platser detsamma som det antal platser som tidigare avtalats mellan SIV och dem som driver anläggningen. Dessa kan i vissa fall tillfälligt öka förläggningskapaciteten genom att t. ex. hyra in ytterligare förläggningskapacitet. Detta förklarar den höga beläggningen vid t. ex. slussen i Märsta. Den låga beläggningen i Surahammar under vecka 52 förklaras av att man just då förberedde mottagandet av ett antal kvotflyktingar.

7.5 Kostnader för flyktingmottagningen

7.5.1 Överföring och mottagning av flyktingar

Statens kostnader för överföring av flyktingar till Sverige samt mottagnings- och utredningsförläggningar för flyktingar och asylsökande finansieras via anslaget Överföring och mottagning av flyktingar m. m. som är upptaget under huvudtiteln för arbetsmarknadsdepartementet. Från detta anslag finansieras också bidrag till flyktingars resor från Sverige för bosättning i annat land samt bidrag till flyktingar för kostnader för anhörigas resor till Sverige. Utgifterna under detta anslag uppgick budgetåret 1985/86 till totalt 312 milj. kr. Budgetåret 1986/87 beräknas utgifterna enligt invandrarverket bli ca 450 milj. kr. vilket innebär ett överskridande med 280 milj. kr. Enligt 1986/87 års budgetproposition föreslås 411 milj. kr. bli anvisade till överföring och mottagning av flyktingar budgetåret 1987/88. Dessa medel föreslås bli fördelade enligt följande.

1. Överföring av flyktingar	6,3 milj. kr.
2. Verksamheten vid förläggningar	400,0 "
3. Flyktingars resor från Sverige för bosättning i annat land	2,6 "
4. Resor för anhöriga	2,1 "

7.5.2 Ersättning till kommunerna för åtgärder för flyktingar

Den statliga ersättningen till kommunerna för mottagande av flyktingar och vissa andra utlännningar finansieras via anslaget Ersättning till kommunerna för åtgärder för flyktingar som redovisas under huvudtiteln för arbetsmarknadsdepartementet.

Utgifterna under detta anslag uppgick budgetåret 1985/86 till 638 milj. kr.

I årets budgetproposition föreslås att sammanlagt 785 milj. kr. skall anvisas för rubricerade ändamål. Medlen föreslås bli fördelade enligt följande.

Redog. 1987/88:2
Bilaga 3

1	Ersättning för ekonomisk hjälp enligt socialtjänstlagen	460 milj. kr.
2-3	Särskilt bidrag till kommuner som träffat överenskommelse med SIV om mottagande av flyktingar och andra utlänningar (s. k. schablonbidrag)	253 "
4-5	Ersättning av sjukvårdskostnader och extraordinära vårdinsatser för handikappade flyktingar m. m.	37 "
6	Ersättning för kostnader för kollektiva genomgångsbostäder	35 "

Ersättningen till kommunerna för ekonomisk hjälp enligt socialtjänstlagen baseras på de faktiska kostnaderna och utbetalas till den kommun som lämnat hjälpen ifråga. Det saknar således vid denna bidragstyp betydelse om den bidragsberättigade flyttar från en kommun till en annan under bidragstiden. Schablonbidraget utbetalas däremot till den kommun där flyktingen var bosatt vid det första kvartalsskiftet efter utflyttningen från förläggning. Schablonbidraget utgår för närvarande med följande belopp.

	Asylsökande	Flyktingar med uppehållstillstånd
Barn under 16 år	11 200 kr.	28 000 kr.
Övriga	6 700 kr.	13 400 kr.

Om en asylsökande beviljas uppehållstillstånd får den mottagande kommunen ytterligare 11 200 kr. för personer som fyllt 16 år och 21 300 kr. för dem som är under 16 år. Detta ytterligare bidrag utgår till den kommun där den asylsökande var bosatt vid kvartalsskiftet efter det att uppehållstillstånd beviljats.

Enligt förslag i årets budgetproposition skall från denna anslagspost avseende särskilda bidrag även kunna utgå ersättning till kommun vars kostnader för flyktingmottagandet har ökat särskilt påtagligt till följd av stor inflyttning från andra kommuner av flyktingar som har beviljats uppehållstillstånd.

7.5.3 Kostnaderna vid olika flyktingförläggningar

SIV har i sin anslagsframställning för budgetåret 1987/88, bilaga 35, redovisat det ekonomiska utfallet vid verkets mottagnings- och utredningsförläggningar budgetåret 1985/86 (*underbilaga 5*). Sammanställningen visar att dygnskostnaderna per flykting pendlat mellan knappt 250 kr. och drygt 620 kr. Genomsnittskostnaden uppgick till drygt 320 kr. per dygn, dvs. närmare 10 000 kr. per månad.

I de redovisade kostnaderna ingår även vissa engångsutgifter vid igång-

sättande, vilket medfört att kostnadsbelastningen blivit högre vid förläggningar som tagits i bruk under budgetåret eller där andelen engångsutgifter av andra skäl varit hög.

Kostnadsspridningen och kostnadsnivån över huvud taget vid förläggningarna är sådana att en närmare granskning är påkallad. En sådan granskning kommer att genomföras som en etapp två till detta granskningsärende.

8 Flyktinginvandringens återverkan på kommunerna

Flyktinginvandringen har haft betydande ekonomiska och administrativa konsekvenser för berörda kommuner. De har ställts inför nya och ökande krav på kommunal service. Tillströmningen av flyktingar och asylsökande fluktuerar kraftigt. Detta försvårar planeringen för kommunernas flyktingmottagande och ställer stora krav på flexibilitet och handlingsberedskap.

Flyktinginvandringens återverkan på kommunerna tillhörde de frågor som revisorerna inledningsvis bedömde vara av särskilt intresse vid den fortsatta granskningen i ärendet. Att företa en mera fullständig utredning av hela detta problemkomplex hade emellertid varit en alltför omfattande uppgift. Revisorerna gjorde den bedömningen att frågans vidd och de komplicerade orsakssammanhangen talade för att denna aspekt av flyktinginvandringen i stället lämpligen borde utredas i ett större tvärvetenskapligt inriktat forskningsprojekt. Revisorernas granskning har därför inriktats mot vissa avgränsade och konkreta frågeställningar som hänger samman med statens åtgärder för att underlätta flyktingmottagandet i kommunerna.

Bland de åtgärder staten vidtagit i detta syfte kan nämnas ersättningen till kommunerna för åtgärder för mottagande av flyktingar och andra utlännningar samt det nya systemet för flyktingmottagning. Dessa åtgärder har redovisats i föregående avsnitt.

Den omständighet som för närvarande framstår som det främsta hindret i kommunerna för att ta emot flyktingar är bristen på lämpliga bostäder. Två faktorer som försvårar det mera långsiktiga inlemmandet av flyktingar och de asylsökande i det svenska samhället är utformningen av svenskundervisningen för invandrare och sysselsättningsfrågan i en vidare bemärkelse. Den följande redovisningen i detta avsnitt begränsas till dessa tre frågor.

8.1 Bostadsförsörjningen

8.1.1 Tillgången på lediga bostäder

Tillgången på lediga lägenheter i landet har sedan statistiska centralbyråns mätningar på området inleddes år 1975 präglats av fleråriga periodiska svängningar. Från år 1975 fram till år 1980 sjönk antalet lediga lägenheter successivt från omkring 30 000 till drygt 15 000 år 1980. Därefter steg

antalet lediga lägenheter till drygt 40 000 år 1984 för att sedan åter sjunka. Den 1 mars 1986 beräknades antalet lediga lägenheter uppgå till ca 17 500, varav ca 14 600 i allmännyttiga bostadsföretag. Den 1 september samma år var antalet lediga lägenheter i allmännyttiga företag ca 12 500. Vid mätningarna under hösten ingår inte de privatägda fastigheterna. Det kan antas att det totala antalet lediga lägenheter i hela landet vid detta måttillfälle låg något under 15 000.

Den rådande bristen på lägenheter har sin grund i dels en minskad produktion av lägenheter, dels en ökad efterfrågan.

8.1.2 Bostadsproduktionen

Bostadsbyggandet kulminerade kring år 1970 och uppgick då till mer än 100 000 lägenheter per år. Under de följande sex åren sjönk bostadsbyggandet drastiskt och år 1976 hade byggandet av bostäder sjunkit till mindre än hälften av produktionen år 1970. Därefter har produktionen sjunkit ytterligare. År 1986 var nyproduktionen ca 27 400 lägenheter. Antalet påbörjade och inflyttningsfärdiga bostadslägenheter under senare år framgår av följande sammanställning, som är hämtad från konjunkturinstitutets rapport Konjunkturläget hösten 1986. I sammanställningen ingår även preliminära uppgifter för år 1986 och en prognos för år 1987.

	1983	1984	1985	1986	1987
<i>Påbörjade</i>					
Flerbostadshus	18 250	16 800	14 100	15 800	17 500
Småhus	19 500	17 300	13 600	13 400	14 000
Totalt	37 750	34 100	27 700	29 200	31 500
<i>Inflyttningsfärdiga</i>					
Flerbostadshus	20 250	17 100	17 100	13 900	15 100
Småhus	23 150	17 900	15 800	13 500	14 000
Totalt	43 400	35 000	32 900	27 400	29 100

Från det befintliga beståndet av bostadslägenheter avgår varje år ett betydande antal lägenheter. Statistiken över denna avgång är inte fullständig, men det antal lägenheter som varje år avgår på grund av t. ex. rivningar, sammanslagningar, kontorisering och — när det gäller småhus — övergång till fritidshus har av bostadsstyrelsen beräknats till mellan 15 000 och 20 000 (Bostadskommitténs delbetänkande I, SOU 1984:35). Detta betyder att det årliga nettotillskottet av lägenheter begränsas till mellan 10 000 och 15 000 lägenheter.

8.1.3 Efterfrågan på bostäder

Den ökade efterfrågan på lägenheter hänger samman med en rad omständigheter. Följande faktorer kan nämnas.

Avveckling av institutionsvård

Vårdbehövande som tidigare normalt tagits om hand vid olika institutioner inom ramen för den primär- och landstingskommunala vård- och omsorgs-verksamheten skall numera i ökad utsträckning beredas möjlighet till egenboende. Enligt uppgifter från socialdepartementets äldreberedning har antalet platser vid ålderdomshem och vårdhem för utvecklingsstörda samt vid den psykiatriska vården minskat med sammanlagt omkring 3000 platser per år under 1985 och 1986. Detta har ökat den årliga efterfrågan på bostäder med ca 2 000–3 000 lägenheter.

Bostäder för flyktingar och övriga invandrare

Antalet personer som nu skall placeras ut i kommunerna inom ramen för den kommunala flyktingmottagningen är betydligt större än det antal flyktingar som följde på tidigare års flyktinginvandring. I början av 1980-talet var antalet flyktingar 2 000–3 000 per år. Nu är antalet uppe i mer än 11 000 per år.

Även invandringen av andra än flyktingar ökar. Efter fem år med ett invandringsunderskott för nordiska medborgare föreligger nu åter ett invandringsöverskott. Det totala överskottet (exkl. flyktingar) uppgick år 1986 till ca 7000 personer.

Behovet av bostäder som härrör från flyktinginvandring och annan invandring utgår i dagsläget från ca 18 000 personer per år. Enligt en analys av hushållsstrukturer bland flyktingar och asylsökande som gjorts i Stockholms kommun räknar man där med att kunna placera in i genomsnitt 1,5 personer per lägenhet. Om detta tal tillämpas vid beräkningen av behovet av bostäder för samtliga nytillkomna invandrare, inklusive asylsökande och flyktingar, skulle ca 12 000 lägenheter per år erfordras för detta ändamål.

Behov av lägenheter för förläggningsverksamheten

Inkvarteringen vid SIV:s förläggningar sker huvudsakligen i lägenheter. Lägenheter disponeras också för att täcka bl. a. förläggningsadministrationens lokalbehov. Totalt sett disponerar SIV för närvarande omkring 1 500 lägenheter, varav 1 300–1 400 tillkommit under de senaste två åren.

Behov av tillfälliga genomgångsbostäder

Till det antal lägenheter som disponeras av SIV för förläggningsverksamhet kommer de lägenheter m. m. som vissa kommuner tillhandahåller som genomgångsbostäder. Sådana bostäder kan behövas i avvaktan på att direktinresta asylsökande kan transporteras till utredningsförläggningar, som alternativ till förläggningsboende i vissa fall och som tillfällig bostad för de asylsökande som efter avslutad utredning placerats ut i kommunerna för att där invänta SIV:s eller regeringens beslut i ärendet. Antalet lägenheter som disponeras av kommunerna som tillfälliga genomgångsbo-

städer i invandringsprocessens olika skeden är svårt att beräkna eftersom olika inkvarteringsformer förekommer. Antalet bostadslägenheter som tagits i anspråk för detta ändamål sedan det nya systemet för flyktingmottagningen genomfördes torde dock överstiga 1 000.

Redog. 1987/88:2
Bilaga 3

Bostäder för ungdom

En annan viktig faktor i sammanhanget är efterfrågan på bostäder från ungdomar som vuxit upp i landet och som nu skall sätta bo och göra sin entré på bostadsmarknaden. Enligt bostadskommittén (Delbetänkande 1, SOU 1984:35) karakteriseras befolkningsutvecklingen visserligen av en svag tillväxt i ungdomsåldrarna under 1980-talet (34 000 personer) som sedan följs av en betydande minskning under 1990-talet (170 000 personer). Ungdomarnas efterfrågan på bostäder är således inte ett kvantitativt ökande problem. De svårigheter som ändå föreligger har huvudsakligen sin grund i obalans mellan utbudets och efterfrågans sammansättning (bostädernas lokalisering och storlek) och att ungdomshushållen är av en av de grupper i samhället som i rådande bristläge är utsatt för det hårdaste konkurrenstrycket på bostadsmarknaden.

Dubbelboende m. m.

Bostadsmarknaden påverkas också av det förhållandet att dubbelboendet (en person har flera lägenheter) ökat och att juridiska personer i stigande utsträckning disponerar bostadslägenheter bl. a. som ett billigare alternativ till hotell vid tillfälliga övernattningar. Det saknas för närvarande en aktuell redovisning för i vilken utsträckning lägenheter disponeras för detta ändamål.

8.2 Svenskundervisning för invandrare

Kostnader för statsbidrag till grundläggande svenskundervisning (grund-sfi) och påbyggnadsundervisning (påbyggnads-sfi) bestrids från anslaget Undervisning för invandrare i svenska språket som redovisas under huvudtiteln för utbildningsdepartementet.

De grundläggande bestämmelserna om grund-sfi finns i lagen (1986: 159) om grundläggande svenskundervisning för invandrare. För grund-sfi utgår statsbidrag till kommunerna enligt bestämmelserna i förordningen (1986: 207) om grundläggande svenskundervisning för invandrare. För påbyggnads-sfi i studieförbunden utgår statsbidrag enligt bestämmelserna i förordningen (1986: 208) om statsbidrag till studiecirklar i påbyggnadsundervisning i svenska språket för invandrare.

Enligt riksdagens beslut år 1984 (prop. 1983/84: 199, UbU 1984/85:6, rskr 1984/85:77) är målet för svenskundervisningen för vuxna invandrare att ge invandraren sådana kunskaper i svenska språket samt om det svenska samhället och arbetslivet att invandraren kan ta vara på sina rättigheter och påverka sin situation samt fullgöra de krav och skyldigheter som det dagliga livet bjuder. Undervisningen skall vidare bidra till att invandrarens

ställning på t. ex. arbetsmarknaden stärks och till att invandraren kan medverka i det kulturella, sociala, fackliga och politiska livet samt genomgå utbildning inom det reguljära vuxenutbildningssystemet i form av allmän grundutbildning och yrkesutbildning.

Enligt de av riksdagen fastställda riktlinjerna för svenskundervisningen för vuxna invandrare skall det genomsnittliga antalet studietimmar i normalfallet vara sammanlagt 700 timmar.

Svenskundervisningen består av en grundutbildning och av en påbyggnadsutbildning. I de fall påbyggnadsutbildningen sker genom studieförbund beräknas i genomsnitt 500 timmar för grundutbildning och 200 timmar för påbyggnadsutbildning. Om påbyggnadsutbildningen i stället lämnas vid AMU är fördelningen 400 timmars grundutbildning och 300 timmars påbyggnadsutbildning.

Grundläggande svenskundervisning

Kommunerna har skyldighet att se till att grundläggande svenskundervisning anordnas för nyinvandrade personer över 16 år enligt vad som anges i lagen om grundläggande svenskundervisning för invandrare.

Kommunens skyldighet avser följande personer:

1. Utländsk medborgare, som antingen är kyrkobokförd i kommunen eller som utan att vara kyrkobokförd, regelmässigt vistas i kommunen efter att ha ansökt om uppehållstillstånd i avsikt att bosätta sig i riket. Beträffande sådan inte kyrkobokförd person gäller dessutom att han skall ha väntat på besked om uppehållstillstånd under minst den tid som regeringen bestämmer, för närvarande två månader.
2. Svensk medborgare, som är kyrkobokförd i kommunen, men som tidigare har varit bosatt utom landet och som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket.
3. Finländsk medborgare som stadigvarande arbetar i kommunen, men som är bosatt i Finland nära gränsen till Sverige.

Skyldigheten gäller under det kalenderår då de som avses i första stycket 1. och 2. kommer till Sverige eller i fall som avses i 3. börjar arbeta i Sverige samt under det närmast påföljande kalenderåret.

Kommunens skyldighet avser dock inte en utländsk medborgare som har svenska, danska eller norska som modersmål eller den som eljest har sådana kunskaper i något av dessa språk att grundläggande svenskundervisning inte kan anses nödvändig. Inte heller för den som är berättigad till grundutbildning för vuxna (grundvux) enligt vuxenutbildningslagen (1984:1118) gäller kommunens skyldighet i detta avseende.

Med grundläggande svenskundervisning avses undervisning som syftar till att ge nykomna vuxna invandrare allmänna kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället.

Undervisningen skall erbjudas så snart som möjligt efter invandrandens ankomst till Sverige.

Asylsökande får dock inte delta i denna utbildning förrän de väntat på tillstånd i minst två månader.

Undervisningen skall normalt pågå tills deltagarna bibringats de kunska-

per och färdigheter som anges i föreskrifter som meddelas av regeringen. För deltagare som inte gör tillfredsställande framsteg kan utbildningen dock avbrytas tidigare.

Den grundläggande svenskundervisningen skall bedrivas som deltidsstudier och spridas till flera av veckans dagar samt bedrivas kontinuerligt under hela året.

Undervisningen skall vara avgiftsfri för deltagarna och kommunerna får statligt bidrag för att anordna denna utbildning. Kommunerna kan anordna den grundläggande svenskundervisningen för invandrare i egen regi, men de kan också uppdra åt studieförbund, folkhögskolor eller, i vissa fall, åt AMU att genomföra undervisningen.

Statsbidragen finansieras från anslaget Undervisning för invandrare i svenska språket under huvudtiteln för utbildningsdepartementet. Enligt förslag i 1987 års budgetproposition anvisas för ändamålet totalt 221,5 milj. kr. avseende budgetåret 1987/88, varav 171,8 milj. kr. för grundutbildning.

Statsbidrag utgår för nyinvandrade personer över 16 år som påbörjat undervisningen under ankomståret eller därpå följande kalenderår. Bidrag utgår för 36 undervisningstimmar med för närvarande 304 kr. per timme vilket ger ca 11 000 kr. per deltagare. Det sammanlagda bidraget till en kommun utgår med ett högstbelopp som har beräknats på antalet nyinvandrade kyrkobokförda under föregående år. Antalet undervisningstimmar är framräknat utifrån 430 studietimmar och ett genomsnittligt deltagarantal på 12 personer.

Deltagare i den grundläggande svenskundervisningen kan i vissa fall få bidrag eller ersättning. Denna finansieras från anslaget Timersättning vid vissa vuxenutbildningar som redovisas under huvudtiteln för utbildningsdepartementet. För budgetåret 1987/88 beräknas 94,7 milj. kr. åtgå för ändamålet.

Under budgetåret 1986/87 får deltagare, om de är minst 20 år, ett stimulansbidrag om 13 kr. per studietimme om de inte åsamkas inkomstbortfall genom att delta i undervisningen. Om inkomstbortfall föreligger utgår ersättning med 42 kr. per studietimme. För asylsökande utgår dock inte stimulansbidrag. Deltagare som är under 20 år får högst 400 kr./månad om de inte åsamkas inkomstbortfall.

Påbyggnadsundervisning

Påbyggnadsundervisning anordnas dels av studieförbunden, dels som kurs inom arbetsmarknadsutbildningen.

Den påbyggnadsundervisning som anordnas av studieförbunden skall i genomsnitt uppgå till 200 timmar. Antalet deltagare får vara högst 20 och lägst 5 personer i varje studiecirkel.

Statsbidrag till studieförbunden utgår för 1986/87 med 257 kr. per studietimme (motsvarar begreppet undervisningstimme i grund-sfi). Under förutsättning av ett genomsnittligt deltagarantal på 10 personer och att deltagarna tillgodogör sig undervisningen i normaltakt uppgår det sammanlagda statsbidraget per deltagare i påbyggnadsundervisningen till drygt 5 100 kr.

Statsbidraget till studieförbunden för denna verksamhet har för budgetåret 1987/88 beräknats till 28,5 milj. kr.

Studiecirklar i påbyggnadsundervisningen skall vara kostnadsfria för deltagarna. Inget särskilt studiestöd utgår.

Påbyggnadsundervisningen vid AMU, som uppgår till ca 300 timmar, skall ingå i en fastställd yrkesinriktad utbildningsplan för deltagarna. Undervisningen skall i dessa fall vara innehållsmässigt orienterad mot den beslutade efterföljande yrkesutbildningen. Under utbildning vid AMU får kursdeltagarna utbildningsbidrag.

Synpunkter på svenskundervisningen

Den nuvarande undervisningen i svenska och samhällsorientering för vuxna invandrare har kritiserats dels därför att de resurser som avsatts för ändamålet inte skulle vara tillräckliga för att nå de angivna målen för utbildningen, dels därför att systemet för statsbidrag till kommunerna inte skulle vara ändamålsenligt utformat.

Frågan om utbildningens omfattning och kvalitet är givetvis betydelsefull, men den faller i huvudsak utanför ramen för pågående granskning. Kritiken mot statsbidragssystemet är i detta sammanhang mera allvarlig därför att bidragssystemet komplicerar de pågående förhandlingarna mellan SIV och kommunerna om flyktningmottagandet. Vissa kommuner har redan nu, enligt vad som framgår av en skrivelse från SIV till skolöverstyrelsen, framfört tanken att låta de nya avtalen om flyktningmottagning anpassas efter förväntade resurser för grundläggande svenskundervisning.

Enligt det nuvarande systemet baseras resurstilldelningen för denna undervisning både totalt och för den enskilda kommunen på antalet utbildningsberättigade nyinvandrade som kyrkobokförts under föregående kalenderår. I ett läge med ökande invandring får kommunerna därför inte full kostnadstäckning om kraven på svenskundervisning skall upprätthållas. I underlaget för bidragskvoten ingår inte heller de asylsökande trots att de omfattas av kommunens skyldighet att anordna svenskundervisning.

Skolöverstyrelsen disponerar över en reserv på 10% av det statsbidrag som beräknats för hela riket. Dessa medel skall fördelas till kommuner som har behov av statsbidrag utöver det högstbelopp som fastställts för kommunen. Denna reserv är genom sin konstruktion således endast anpassad för att utjämna effekterna av lokala förändringar i nyinvandringens omfattning. Den utgör däremot inte något resurstillskott vid en ökad nyinvandring totalt sett.

I vad mån dessa omständigheter faktiskt påverkar kommunernas vilighet att ta emot flera flyktingar är ännu oklart. Det kan dock konstateras att trots den nya ordningen för den grundläggande svenskundervisningen som trädde i kraft den 1 juli 1986 har flyktningmottagningen under det därpå följande halvåret 1986 likväl uppnått nya rekordnivåer både vad avser flyktingar och asylsökande som utplacerats från förläggningar och för direktinresta asylsökande.

Ett tänkbart resultat av de tidigare redovisade omständigheterna kan vara att de otillräckliga resurserna leder till att svenskundervisningen

framöver i ökad utsträckning skulle komma att få bedrivas vid flyktingförläggningarna i stället. Detta skulle kunna få till följd att förläggningstvistelserna för flyktingar och asylsökande ytterligare förlängs.

En direkt konsekvens har emellertid varit att väntetiderna för svenskundervisning ökat och att nyinvandrade som varit berättigade till svenskundervisning riskerat att gå miste om denna därför att de inte kunnat få undervisningen inom föreskriven tid.

Regeringen har genom beslut den 11 december 1986 medgett att skolöverstyrelsen får använda ytterligare 60000 undervisningstimmar för grund-sfi utöver redan medgivna 480345 under innevarande budgetår. Kostnaderna härför beräknades till 18240000 kr. De tilldelade timmarna kan ses som ett förskott på de undervisningstimmar, som eljest skulle utgå till kommunerna för grund-sfi under nästkommande budgetår.

8.3 Sysselsättning för flyktingar och asylsökande

De långa väntetiderna på tillstånd och därefter på arbete eller studier kan på sikt verka passiviserande och försvåra integreringen av flyktingarna i det svenska samhället. Detta delavsnitt begränsas till två särskilda aspekter på sysselsättningsfrågan. Den ena är möjligheterna att ge de asylsökande en meningsfull sysselsättning under den tid de väntar på slutligt besked i tillståndsfrågan. Den andra aspekten i sysselsättningsfrågan som skall belysas här hänger samman med att det i flera av de kommuner som tagit emot flyktingar och asylsökande inom ramen för det nya mottagningssystemet nu föreligger svårigheter att ge dem arbete eller bereda dem annan meningsfull sysselsättning även sedan tillståndsfrågan avgjorts. Svårigheterna att finna en meningsfull sysselsättning i mottagningskommunerna leder sedan till en sekundäromflyttning som kan komma att sätta det nya systemet för flyktingmottagningen ur spel.

Temporärt arbetstillstånd för asylsökande

I en rad motioner¹ som väckts under den allmänna motionstiden 1986/87 har de s. k. väntarnas situation aktualiserats. Motionärerna har genomgående tagit upp de påfrestningar som syssellosheten under väntetiden utgör för de asylsökande och de konsekvenser denna väntan kan ha för de asylsökandes sociala välbefinnande.

¹ Motion Sf501 Sonja Rembo och Anita Bråkenhielm (m) Temporärt arbetstillstånd för flyktingar.

Motion Sf504 Gunnar Thollander och Ingrid Andersson (s) Tidsbegränsat arbetstillstånd för flyktingar.

Motion Sf513 Rune Backlund m. fl. (c) Flyktingpolitiken.

Motion Sf516 Bengt Westerberg m. fl. (fp) Flyktingpolitiken.

Motion Sf518 Siw Persson (fp) Rätt till arbete för asylsökande i väntan på beslut om uppehållstillstånd.

Motion Sf520 Berndt Ekholm (s) Studier och praktik för asylsökande i väntan på beslut om uppehållstillstånd.

Motion Sf521 Nils Carlshamre m. fl. (m) Invandrarfrågor.

Motion Sf522 Erkki Tammenoksa och Oskar Lindkvist (s) Flyktingpolitiken.

Motion Sf525 Alf Svensson (c) Flyktingpolitiken.

Dessa påfrestningar förstärks givetvis av ovissheten om utgången i asyl-ärendet.

Vissa motionärer menar att den påtvingade sysslolösheten under väntetiden också kan påverka den svenska opinionens syn på flyktingar och asylsökande (motionerna Sf501 och Sf516).

Förslagen om hur de asylsökande skall beredas sysselsättning under väntetiden skiljer sig något mellan olika motionärer. I några fall har motionärerna föreslagit att de asylsökande skulle få ett tidsbegränsat arbetstillstånd under väntetiden, medan andra motionärer föreslagit olika former av beredskapsarbete för de asylsökande. Det förekommer också förslag om att förena de ekonomiska bidragen till de asylsökande med krav på deltagande i viss utbildning, t. ex. svenskundervisning och arbetsmarknadsutbildning, arbetslivspraktik etc.

Några av de i motionerna framförda förslagen pekar på sambanden mellan bl. a. svenskundervisningen och flyktingarnas och de asylsökandes möjligheter att förbättra sin situation. Förslagen har på så sätt återaktualiserat de konsekvenser det nya systemet för statsbidrag till den kommunala svenskundervisningen haft på kommunernas förmåga att anordna sådan undervisning (se föregående delavsnitt).

Riksdagen har tidigare behandlat motioner med syfte att ge asylsökande ett tidsbegränsat arbetstillstånd under väntetiden, senast våren 1986 (Sf502, SfU 21, rskr 303). Dessa motioner har emellertid avslagits med hänsyn till att ett system med tillfälliga arbetstillstånd kunde befaras leda till en uppluckring av principen om den reglerade invandringen. Man borde i stället försöka komma tillrätta med de problem som uppkommer under väntetiden genom att hålla nere handläggningstiderna. En annan omständighet av betydelse i detta sammanhang är att man redan i dagsläget har problem med att lösa sysselsättningsfrågan för de invandrare som tidigare fått arbetstillstånd.

Flera av de motioner som lämnats under den allmänna motionstiden 1986/87 har dock åsyftat ett bredare sysselsättningsprogram. I ett par kommuner har man företagit vissa åtgärder i denna riktning. Inom ramen för bl. a. svenskundervisningen har även asylsökande kunnat få en kortare tids praktisk yrkesorientering. Med nuvarande regelsystem är det emellertid inte möjligt att ge asylsökande, som alltså inte har tillståndsfrågan löst, avlönade praktikplatser.

Det kan i sammanhanget noteras att under senare år har i genomsnitt ca 90 % av de asylsökande, som fått resa in i landet och här inväntat resultatet av ärendet, fått tillstånd att stanna i riket.

Sekundäromflyttning

En av grundtankarna bakom det nya systemet för flyktingmottagningen var att flyktingar och asylsökande skulle spridas till ett större antal kommuner. Dessa kommuner skulle sedan svara för den mera långsiktiga introduktionen i det svenska samhället. Tidigare hade dessa grupper företrädesvis sökt sig till storstadsregionerna och till universitetsorterna, främst Storstockholmsområdet. En alltför stark koncentration av flykting-

ar och asylsökande till dessa områden, som har brist på bostäder och även i övrigt har begränsade resurser för att ordna en bra flyktingmottagning, kan leda till att syftet med den beslutade reformen förfelas.

Det som normalt framstår som en självklar rättighet, nämligen att själv få välja boplatz, kan emellertid när det gäller den organiserade flyktingmottagningen i vissa fall ha till följd att de för ändamålet avdelade resurserna inte blir effektivt utnyttjade. För att det skall vara möjligt att uppnå syftet med det nya systemet för flyktingmottagningen och att mera långsiktigt sprida utplaceringen av flyktingar och asylsökande till flera kommuner behövs någon form av styrmedel. Flyktingarna och de asylsökande kommer annars med stor sannolikhet att snart återta det tidigare boendemönstret och flytta till de attraktiva storstadsområdena i stället för att utnyttja de kommunplatser som SIV förhandlat fram vid överläggningar med kommunerna. Denna omflyttning kan skapa vissa problem bl. a. vid fördelningen av det statliga s. k. schablonbidraget till kommunerna (jfr avsnitt 7.5.2).

Flyttningen till storstadsregionerna kan, som nyss nämnts, skapa problem också i övriga delar av landet. Kommuner som ställt upp i det nya systemet för flyktingmottagande och som byggt upp en ny organisation för ändamålet kan ställas inför den situationen att iordningställda bostäder, daghemspatser m. m. inte blir utnyttjade i planerad omfattning. Det kan i ett sådant läge bli nödvändigt att välja mellan målet att flyktingarna och de asylsökande skall komma till kommuner som är förberedda på att ge dem ett bra mottagande och målet att bevara ett betydande mått av valfrihet och hänsynstagande till den enskilde vid utplaceringen. En målkonflikt av detta slag kan aktualiseras dels i samband med vistelsen på SIV:s s. k. slussar och förläggningar, dels vid utplaceringen i kommunen, dels ock vid flyttningen mellan olika kommuner den närmaste tiden efter den primära utplaceringen.

Det föreligger för närvarande inte någon skyldighet för flyktingar och asylsökande att acceptera en förläggningsinkvartering eller utplacering till en viss kommun. Man har, i de få fall man inte lyckats komma överens, i stället tillämpat ekonomiska sanktioner i form av bl. a. nekat bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen eller, vid vistelse på förläggning, indragen dagspenning.

Kommunernas rätt att vägra flyktingar och asylsökande bistånd enligt socialtjänstlagen när en anvisad plats på en utredningsförläggning inte utnyttjas har nyligen prövats av regeringsrätten. I en dom beslutad den 27 februari i år har regeringsrätten inledningsvis konstaterat att enligt 2 § socialtjänstlagen svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område och enligt 3 § samma lag har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta ansvar innebär, enligt regeringsrätten, ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. 6 § socialtjänstlagen föreskriver att den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

Enligt regeringsrättens mening får den asylsökandes behov i regel anses tillgodosett, i den mening som avses i 6 § socialtjänstlagen, genom att han tillhandahålls plats i en utredningsförläggning. I linje med vad som angivits

i propositionen 1983/84:124 om mottagandet av flyktingar och asylsökande m. m. måste emellertid undantag från denna regel göras för fall där särskilda omständigheter föranleder det.

Vad gäller frågan om den asylsökande i det nu aktuella målet kan anses ha haft sitt behov av bistånd tillgodosett genom att han tillhandahållits plats i en förläggning, anförde regeringsrätten att N.N. vid ankomsten till Sverige endast var 20 år gammal. Med hänsyn till hans ungdom framstod en återopad familjeanknytning till en äldre syster och hennes man, bosatta i Sundbybergs kommun, som ett så värdefullt stöd under den tid som frågan om uppehållstillstånd prövades att den borde ha beaktats. En placering i en avlägsen förläggning som den i Nybro kunde inte tillgodose hans särskilda behov. I förevarande fall hade således Sundbybergs kommun som vistelsekommun inte bort avslå N.N.:s framställning om bistånd med hänvisning till att plats fanns tillgänglig i Nybroförläggningen. Följaktligen hade det ålegat socialnämnden att utge behövligt bistånd.

Med undanröjande av underinstansernas domar har regeringsrätten därför återförvisat målet till socialnämnden i Sundbybergs kommun för ny behandling.

Det finns för närvarande inte någon statistik över i vilken utsträckning flyktingar och asylsökande lämnar SIV:s förläggningar eller s. k. tillfälliga genomgångsbostäder ute i kommunerna för att i stället ordna inkvartering på egen hand. Antalet fall bedöms dock alltjämt vara förhållandevis begränsat. Den framtida utvecklingen hänger i hög grad samman med regeringsrättens nyss relaterade dom. Regeringsrätten har där alltså slagit fast att de asylsökandes behov i regel får anses tillgodosett, i den mening som avses i 6§ i socialtjänstlagen, genom att plats tillhandahålls i en utredningsförläggning. Däremot torde det fortfarande inte vara klart vad som gäller beträffande de senare skedena i mottagningsprocessen.

Också när det gäller dem som placerats ut i kommunerna inom ramen för det nya systemet för flyktingmottagningen är det statistiska underlaget för att beräkna omfattningen av sekundäromflyttningen osäkert. Det är dock helt klart att omflyttningen i detta skede är av betydligt större omfattning än i tidigare skeden av mottagningsprocessen. Som exempel kan nämnas Nässjö kommun där sekundäromflyttningen uppgått till mer än 50% under de första 18 månaderna efter inflyttningen till kommunen. Det kan också nämnas att SIV har företagit en studie av sekundäromflyttningen bland det totala antalet flyktingar och asylsökande år 1985. I denna studie uppskattades emellertid andelen som inte stannade kvar i mottagningskommunen under det första året till endast 5% av samtliga utplacerade. Samtidigt skulle dock omflyttningen till storstäderna enligt samma studie ha varit dubbelt så hög – 10%. För närvarande saknas dock, som nyss nämnts, ett underlag som i statistiskt godtagbara termer kan beskriva omflyttningsmönstret bland asylsökande och flyktingar. Centrum för invandringsforskning vid Stockholms universitet planerar därför att tillsammans med delegationen för invandrarforskning (DEIFO) och statistiska centralbyrån företa en kartläggning av omflyttningen bland dessa invandrargrupper.

Det förekommer också att asylsökande som inkvarterats på s. k. förslus-sar i avvaktan på att man kan hålla de inledande inreseförhör, som senare

skall ligga till grund för polismyndighetens beslut i avvisningsfrågan (se avsnitt 5.3), lämnar slussförläggningen i förtid. Detta var tidigare ett visst problem, men det bedöms numera förekomma endast i ringa omfattning. Det är emellertid inte en brottslig handling för den asylsökande att lämna den anvisade förläggningen innan inreseförhøret hållits. Det anses dock som en överträdelse av ordningsföreskrift och leder i regel till efterlysning och aktualiserar ett beslut om att vederbörande skall tas i förvar.

Redog. 1987/88:2
Bilaga 3

9 Inresekontrollen

Riksdagens revisorer har i samband med den nu företagna granskningen av flyktinginvandringen m. m. tagit upp vissa frågor med anknytning till inresekontrollen dels vid sitt besök på Stockholm-Arlanda flygplats under revisorernas resa i Stockholms län i juni 1985, dels vid en resa till Trelleborg i januari 1986 då revisorernas första avdelning träffade samman med företrädare för den lokala polismyndigheten, tullverket och kommunen. Vid båda dessa tillfällen företrädde SIV av sin generaldirektör. Företrädare för rikspolisstyrelsen, bl. a. chefen för rikskriminalen, har vid en särskild föredragning för revisorernas första avdelning lämnat en fördjupad orientering kring den illegala invandringen och därmed förenade problem.

Vid dessa sammanträffanden aktualiserades bl. a. följande frågeställningar rörande inresekontrollen.

Arlanda vaktdistrikt

- Ett stort antal asylsökande som helt saknar pass och identitetshandlingar.
- Agenter som mot hög ersättning organiserar resor till Sverige för flyktingar och förser dem förfälskade passhandlingar.
- Behovet av sanktioner mot flygbolag som befraktar trafikanter utan giltiga handlingar.

Trelleborg

- Personalresurser.
- Teknisk utrustning för passkontroll.

Rikspolisstyrelsen

- Behovet av en central förstärkningsresurs hos rikskriminalen för utredning av asylärenden.
- Vissa konsekvenser av det stora antalet asylsökande med okänd eller osäker identitet.

Mot bakgrunden av den lämnade informationen beslutade revisorerna att granskningen i vad gäller inresekontrollen skulle ta upp följande tre frågeställningar.

- Passkontrollens effektivitet,
- möjligheterna att effektivisera polisens insatser i asylärenden samt
- problem med det stora antalet asylsökande med okänd eller osäker identitet.

Revisorerna slog redan i ett tidigt skede av granskningen fast att genomgången av inresekontrollen skulle avgränsas till en analys av den administrativa effektiviteten i verksamheten.

Under den tid revisorernas granskning av flyktinginvandringen m. m. pågått har regeringen tagit initiativ till olika åtgärder för att komma till rätta med de administrativa problem som det ökade antalet asylärenden föranlett. Den del av granskningen som omfattar möjligheterna att effektivisera polisens insatser i asylärenden har därigenom fått eller kommer att få en genomträngande belysning i annan ordning. Revisorernas granskning har därför i första hand inriktats på de två återstående frågeställningarna om passkontrollens effektivitet och om problem med det stora antalet asylsökande med okänd eller osäker identitet.

9.1 Passkontrollens effektivitet

Passkontrollens huvudsyfte är att hindra att utlänningar, som saknar pass eller tillstånd som krävs för inresa i Sverige eller som på grund av sina personliga förhållanden inte är önskvärda här, reser in i landet. Kontroll kan ske i form av reguljär passkontroll eller genom stickprovskontroll.

Med *reguljär passkontroll* menas sådan kontroll som bedrivs vid en nordisk yttergräns som riktar sig mot alla utlänningar som kommer från ett utomnordiskt land. Kontrollen omfattar också svensk medborgares innehav av giltigt pass.

Mellan de fem nordiska staterna har träffats ett långtgående avtal om upphävande av passkontrollen vid de internordiska gränserna (PÖK). Detta innebär att den reguljära passkontrollen skall utföras vid det tillfälle en inresande första gången passerar nordisk yttergräns.

Stickprovskontroll kan företas vid internordisk gräns. I november 1976 förordnade regeringen om en intensifierad stickprovskontroll av resande från i första hand Danmark. Syftet med stickprovskontrollen är att hindra eller försvåra för personer att ta sig in i Sverige i strid med gällande bestämmelser. Stickprovskontrollen riktar sig därför i första hand mot utomnordiska medborgare.

Granskningen av passkontrollens effektivitet skall i första hand ses mot bakgrunden av den förekommande organiserade illegala invandringen och av den ökande risken för att resande tar sig in i Sverige vid sidan av passkontrollen eller med hjälp av förfalskade eller lånade passhandlingar.

Den lokala polismyndigheten svarar för passkontrollen. Den kan utföras av såväl polispersonal som administrativ personal (passkontrollanter). Tullmyndighet skall på begäran av polismyndighet medverka vid passkontroll enligt 23 § i utlänningsförordningen.

En förutsättning för att passkontrollen skall kunna fungera effektivt är att personalen är dimensionerad efter arbetsuppgifternas omfattning, att personalen har en adekvat utbildning för sina uppgifter och att den har tillgång till den tekniska utrustning som erfordras för uppgiften.

Avgörande faktorer för personaldimensioneringen är dels arbetsbelastningen totalt sett, dels hur arbetsbelastningen varierar under dygnet. Vid färjelägena och de mindre flygplatserna är i regel ankomsten av passagerarförande transportmedel i utrikes trafik koncentrerad till vissa avgränsade delar av dygnet.

Dessa problem kan illustreras med ett exempel från Trelleborgs polisdistrikt. Av de 15–16 passagerarförande färjor som dagligen trafikerar Trelleborgs hamn i utomnordisk trafik anländer tre inom ett halvtimmesintervall på morgonen mellan 07.00 och 07.30. Förutom en kraftig topp i arbetsbelastningen innebär detta också, p. g. a. hamnens planering och trafikens karaktär, att ett flertal passkontrollställen måste vara bemannade samtidigt. Passkontrollen måste således täcka ett förhållandevis stort område och avse såväl resande till fots över passagerarlandgången som passagerare i järnvägsbilar, personbilar och lastbilar.

Antalet ankommande resenärer som passerade den reguljära passkontrollen i Trelleborg uppgick år 1986 till ca 550 000 personer. Distriktet placerade sig därmed i nivå med Stockholm (2,2 milj.), Göteborg (0,7 milj.) och Malmö (0,3 milj.). I Stockholm är den reguljära passkontrollen koncentrerad till Stockholm-Arlanda flygplats, medan passkontrollen i Göteborg, förutom flygtrafiken, även avser färjetrafiken på England – Harwich och Newcastle (ca 100 000 ankommande passagerare) – samt Västtyskland – Kiel (ca 100 000 ankommande passagerare). I Malmö avser den reguljära passkontrollen till ca 60% ankommande flygresenärer vid Malmö-Sturups flygplats. Återstående ca 40% avser de passagerare som direkt från Kastrups flygplats utanför Köpenhamn anländer med båt till svävarterminalen vid Skeppsbron i Malmö samt till en mindre del även passagerare från färjetrafiken mellan Travemünde och Malmö. Bland övriga passkontrollorter med reguljär passkontroll kan, i fråga om flygtrafik, nämnas Norrköping (30 000 ankommande passagerare), Jönköping (20 000) och Västerås (15 000), samt i fråga om färjetrafik, Ystad (75 000), Nynäshamn (25 000) samt Helsingborg. När det gäller passkontrollorter med inomnordisk färjetrafik, där passkontrollen genomförs stickprovvis, intar Helsingborg med ca 9,0 milj. ankommande passagerare en särställning. Övriga passkontrollorter med en betydande inomnordisk färjetrafik (ca 2 milj. ankommande passagerare) är Stockholm, Göteborg, Norrtälje (Kappelskär) samt Malmö (inkl. Limhamn).

Det totala antalet passkontrollorter i riket uppgår för närvarande till drygt 40.

Som ett underlag för en bedömning av behovet av utbildning för den passkontrollerande personalen och av teknisk utrustning lämnas nedan en bild av huvuddragen i passkontrollen. I kontrollen ingår bl. a. följande moment.

- Kontroll av att de som är skyldiga att ha pass vid inresa i Sverige har sådana legitimationshandlingar som enligt utlänningsförordningen (1980: 377) gäller som pass.
- Kontroll av passets giltighet.
- Kontroll av innehavarens identitet.
- Kontroll av passets äkthet.

- Kontroll av visering.
- Kontroll av återresetillstånd för viseringspliktig utlänning med gällande uppehållstillstånd i Sverige.
- Kontroll att viseringsfri utlänning under de sex senast förflutna månaderna inte vistsats mer än tre månader i Norden.
- Kontroll i respektive passkontrollregistret, U-boken och andra förekommande spärrförteckningar för att förhindra att den som skall ha visering eller annat särskilt tillstånd för att få resa in i Sverige ändå tar sig in här.
- Insamling av kontrollkort från viseringspliktig utlänning och avstämning av de på kortet lämnade uppgifterna.

För att skapa underlag för bedömning av om en utlänning skall avvisas enligt 28 eller 29 §§ utlänningslagen skall polismyndigheten i förekommande fall även fråga utlänningen om syftet med besöket, hur länge han tänker stanna, hur försörjningen är ordnad och om han har biljett för sin återresa.

Antalet passutfärdande stater är stort och det förekommer en rad olika passtyper eller andra legitimationshandlingar som gäller som pass. Det förekommer även att internationella organisationer utfärdar pass. Den normala formen av pass är hemlandspass. Dessa kan delas in i tre grupper, nämligen

- vanligt pass eller privatpass
- tjänstepass
- diplomatpass.

Därutöver förekommer s. k. främlingspass, resedokument, olika former av Laissez-passer och Certificate of Identity. Av dessa har bl. a. FN:s Laissez-passer godkänts som pass vid inresa i Sverige.

Kontrollen av passets giltighet avser i första hand att passet inte gått ut, men avser även om passet gäller för resa till Sverige.

Kontrollen av innehavarens identitet, dvs. att den som visar upp passet är identisk med den som passet är utfärdat för, är ofta en grannliga uppgift. Fotografierna i passen kan på grund av t. ex. ålder och slitage ha upphört att vara välliknande och därmed utgöra ett dåligt underlag för identitetskontrollen. Det har visat sig att vissa utseendetyper är svårare att identifiera än andra. Detta har utnyttjats och det förekommer att bl. a. svenska pass, främst främlingspass, lånats ut. I de fall man misstänker att den som vid kontrollen uppvisar ett svenskt pass inte är identisk med den som passet är utfärdat för måste kontrollen kompletteras, t. ex. genom att utröna om innehavaren har kunskaper i svenska språket.

När det gäller kontrollen av passens och, i förekommande fall, viseringarnas äkthet står man inför en mycket besvärlig uppgift. Skickligt utförda förfalskningar kan vara svåra att upptäcka t. o. m. vid en kriminalteknisk analys av handlingen. Vissa minimikrav på äkthetskontrollen måste dock kunna ställas även vid den fortlöpande passkontrollen ute på fältet. Det bör således vara möjligt att redan i detta skede kunna upptäcka de enklare förfalskningarna. I det följande tecknas några problemsituationer.

Om den passkontrollerande tjänstemannen inte känner igen en passtyp bör denne ha möjlighet att förhållandevis snabbt kunna kontrollera det

uppvisade passet mot ett referensregister över internationellt förekommande typer av passhandlingar. Detta kontrollmoment förutsätter att man har tillgång till ett sådant register lokalt eller att man via telefax kan kontrollera handlingen mot ett centralt register. I det senare fallet måste man inom distriktet ha tillgång till såväl fotokopieringsutrustning som en telefaxanläggning.

Det får dock förutsättas att flertalet av de problem som kan uppkomma vid passkontrollen också kan lösas internt inom polisdistriktet. I sådana fall kan det i stället krävas att delar av personalen är försedda med kommunikationsradio så att de snabbt kan nå den lokala ledningen för passkontrollen.

Vissa vanligt förekommande ingrepp och ändringar i pass kan relativt enkelt upptäckas genom att handlingen exponeras mot ultraviolett (UV) eller infrarött ljus. Sådan utrustning finns i olika utföranden. En av de enklare modellerna, som ute i handeln inte kostar mer än ca 100 kr., består av bärbar batteridrivna UV-lampa som mycket effektivt avslöjar några av de vanligaste sätten att ändra den handskrivna texten i passen.

Slagningen i de olika "spärregistren" över vissa utlänningar som inte utan särskilt tillstånd får komma in i Sverige förutsätter dessutom att man vid passkontrollen har tillgång till en dataterminal ansluten till passkontrollregistret och att de tjänstemän som är ute på fältet har snabb förbindelse med denna genom t. ex. kommunikationsradio. Den som svarar för dataterminalen bör därvid ha tillgång till övriga spärllistor.

Det är ett känt förhållande att ett betydande antal utlänningar tar sig in i Sverige med lånade och förfalskade pass. Det förekommer, som nyss nämnts, även att svenska pass utnyttjas för detta ändamål. Det kan därför i vissa fall vara värdefullt, bl. a. av spaningstekniska skäl, att en ifrågasatt handling skall kunna dokumenteras direkt i anslutning till passkontrollen även om utlänningen sedermera tillåts resa in i landet. För detta krävs tillgång till fotokopieringsutrustning samt om det krävs att kopian snabbt skall sändas vidare, t. ex. till rikskriminalens utlänningsrotel, även telefaxutrustning.

En rundfrågning hos de lokala polismyndigheter som svarar för passkontrollen vid de större inreseorterna har gett vid handen att man vid de berörda polisdistrikten i allmänhet innehar sådan teknisk utrustning som behövs för att fullgöra den föreskrivna kontrollen. Det är dock endast ett fåtal distrikt som har den tidigare omnämnda utrustningen för att genom belysning med UV- eller infrarött ljus avslöja förfalskningar.

Rundfrågningen har emellertid också aktualiserat det förhållandet att den tekniska utrustningen inte alltid funnits i den omfattning eller varit tillgänglig för den passkontrollerande personalen ute på fältet på ett sådant sätt att det varit möjligt att uppnå en optimal avvägning mellan effektivitet och smidighet vid passkontrollen.

Av de olika exempel på detta som kommit fram vid den företagna genomgången av tillämpade rutiner vid inresekontroller kan följande nämnas.

Vid ett av de större polisdistrikten hade man av besparingsskäl genomfört den ordningen att samtliga telefonsamtal till mottagare utanför det

egna riktnummerområdet skulle kopplas genom myndighetens växel. Efter det att växeln stängt för dagen (kl. 17.00) fanns inte möjlighet att ringa till myndigheter inom andra riktnummerområden, t. ex. SIV och rikspolisstyrelsen, annat än från vissa direktkopplade telefoner. Fram till helt nyligen saknade distriktets utlänningsavdelning en sådan anknötning. Den nu inkopplade telefonen är dock placerad vid tjänstelokalerna inne i polishuset, medan passkontrollenheten som är verksam ute på fältet alltså saknar telefon som efter kontorstid är kopplad till rikstelenätet.

Detta exempel, liksom vad som i övrigt visats vid granskningen av tillgången på teknisk utrustning vid passkontrollen, ger anledning framhålla vikten av att den passkontrollerande personalen har tillgång till teknisk utrustning m. m. i den utsträckning som erfordras för att föreskriven kontroll skall kunna företas utan alltför omfattande och tidskrävande arrangemang. Det kan annars uppstå risk för att vissa moment i passkontrollen av tids- och arbetstekniska skäl blir eftersatta. Frågor angående den tekniska utrustningen för passkontroll handläggs inom rikspolisstyrelsen av arbetskommittén för teknisk utveckling vid passkontroll.

Den passkontrollerande personalen utbildas dels genom den lokala polismyndighetens försorg, dels av rikspolisstyrelsen. Inom rikspolisstyrelsen medverkar såväl rikskriminalens utlänningsrotel som styrelsens polisrättssektion i detta arbete. När det gäller utbildningen på lokal nivå av den passkontrollerande personalen kan det finnas anledning att särskilt nämna den kunskapsupbyggnad som sker genom samarbete med mer erfarna kolleger och en längre tids egen erfarenhet från verksamheten.

9.2 Asylsökande med okänd eller osäker identitet

Antalet utlännningar som kommer till Sverige och söker asyl enligt 3, 5 och 6 §§ i utlänningslagen utan att inneha giltigt pass har ökat mycket kraftigt under senare år. Enligt rikspolisstyrelsens statistik, som täcker in drygt 90% av de asylsökande (jfr avsnitt 4.1), har antalet asylsökande utan pass eller med falska pass utvecklats enligt följande sedan år 1982.

År	Antal
1982	455
1983	651
1984	3 990
1985	3 252
1986	6 258
Summa	14 606

Den visade ökningen av antalet passlösa asylsökande hänger naturligtvis i hög grad samman med den kraftiga ökningen i tillströmningen av asylsökande till Sverige totalt sett (jfr avsnitt 4.1). Men utvecklingen hänger också i betydande utsträckning samman med det förhållandet att även andelen asylsökande utan pass ökat. Detta framgår av följande sammanställning.

År	Andel
1982	16,3%
1983	25,2%
1984	37,2%
1985	24,8%
1986	47,5%

Andelen passlösa asylsökande varierar mellan de olika polisdistrikten. Vid Arlanda vaktdistrikt, som under år 1986 tog emot ca 6 400 asylansökningar, var andelen sökande utan giltigt pass ca 70%. I Helsingborgs polisdistrikt, som tog emot drygt 400 asylansökningar, var andelen passlösa ännu högre och uppgick till nära 75%. I Göteborgs polisdistrikt, med ca 750 asylsökande, var ca 25 % utan pass. Även i Malmö polisdistrikt, som tog emot ca 1 100 asylansökningar år 1986, uppgick andelen passlösa till ca 25%.

De största differenserna framkommer dock om man jämför andelen passlösa efter nationstillhörighet. Av 1 825 asylsökande från Chile år 1986 saknade endast 8 personer (0,4 %) pass, medan 86 % av de 953 asylsökande med etiopiskt medborgarskap saknade pass. Den helt dominerande gruppen asylsökande utan pass kommer från Iran. Av de 6 282 iranier som ansökte om asyl ifrågavarande år saknade 4 238 personer (67,5 %) giltigt pass.

En jämförelse av dessa värden med de uppgifter och flyktinginvandringens fördelning på nationaliteter som redovisas i avsnitt 4.2.1 visar att det just är för de nationalitetsgrupper som har den högsta andelen asylsökande utan giltiga pass som tillströmningen av asylsökande ökat mest under senare år. Utvecklingen av antalet asylsökande utan giltiga pass fördelad på olika nationaliteter framgår närmare av *underbilaga 6*.

När man studerar dessa uppgifter om andelen asylsökande utan pass eller med förfalskade passhandlingar bör man även beakta vad som i föregående delavsnitt återges om svårigheterna att upptäcka förfalskningar och lån av pass. De här angivna värdena blir på så vis endast en form av lägsta-värden för antalet asylsökande med okänd eller osäker identitet.

På grund av svårigheterna att utreda asylärenden där sökanden saknar pass – och nästan genomgående i dessa fall även biljetter och andra handlingar som utvisar resvägen till Sverige – och det näst intill omöjliga att i förekommande fall verkställa en avvisning eller utvisning blir andelen passlösa asylsökande som slutligen får stanna i Sverige ännu högre än vad som framgår av statistiken över antalet asylansökningar.

Det kan naturligtvis föreligga legitima skäl till att vissa asylsökande saknar pass. De kan t. ex. ha förvägrats hemlandspass eller inte vågat söka pass främst på grund av att det förelegat en sådan situation som avses i 3 § UtIL om asylberättigande flyktingskap. Passen kan också ha förlorats under ett tidigare skede av flykten till Sverige, t.ex. genom stöld. Av polisens spaningsarbete framgår emellertid att passlösheten ofta ingår som ett led i en av utomstående agenter organiserad slussning av asylsökande till Sverige. Av spaningsarbetet har också framgått att det i regel är i samband med eller under den sista delsträckan i resan hit som man gör sig

av med pass, biljetter o. dyl. Utifrån den bedömningen att den som verkligen har tillräckliga skäl för sin asylansökan inte har anledning att göra sig av med pass samt biljetter och andra dokument som utvisar färdväg har under granskningen vissa förslag kommit fram om hur dessa handlingar skulle kunna "säkras" under det sista reseavsnittet till Sverige.

Ett av de förslag som lämnats har avsett sanktioner mot flygbolag som befraktar trafikanter utan giltiga handlingar. Frågan är kontroversiell och det skall här bara konstateras att någon form av sanktioner tillämpas i dessa fall bl. a. i Australien, Canada, USA och förbundsrepubliken Tyskland och numera även Storbritannien. Flera andra länder, bl. a. Nederländerna, ålägger transportören ett kostnadsansvar för utlänningar som förts till landet i fråga trots att de saknat tillstånd.

I det följande redovisas några exempel på hur grupper av asylsökande utan pass och biljetter kommit till Stockholm-Arlanda flygplats med samma flyg ("flight"). Uppgifterna är sammanställda av Arlanda vaktdistrikt utifrån dagsrapporterna under sommarmånaderna 1986 och omfattar samtliga nationaliteter.

Datum	Flight	Antal	Nationalitet
86-06-04	LH 016	24 st.	iranier
86-06-25	LH 016	12 st.	" "
86-07-02	LH 016	11 st.	" "
86-07-22	SK 414	23 st.	" "
86-07-29	SK 420	14 st.	" "
86-07-29	SK 426	11 st.	" "
86-08-16	SK 706	27 st.	" "
86-08-18	SK 582	24 st.	" "
86-08-19	SK 706	22 st.	" "
86-09-05	LO 351	12 st.	" "
86-09-08	LH 018	37 st.	" "

Därutöver förekom, enligt uppgift, ett "otal" grupper på omkring 10 personer på samma flyg. Det totala antalet iranier som kom till Stockholm-Arlanda flygplats under denna tid uppgick till 1 322 vuxna och 469 barn. Av dessa saknade 1 603 (90 %) pass.

Arlanda vaktdistrikt har därefter företagit en förnyad genomgång av dagsrapporterna avseende december 1986 och januari 1987. Bilden är nu annorlunda. Grupperna är betydligt mindre och de dokumentlösa passagerarna ankommer nu från andra europeiska flygplatser än Kastrup, som vid den tidigare genomgången dominerade helt. Till denna utveckling har i hög grad de åtstramningar i flyktinglagstiftningen som genomfördes i Danmark år 1986 bidragit liksom det förhållandet att svensk polis varit stationerad på Kastrup för att förhindra att passagerare på väg till Sverige gör sig av med pass och resehandlingar före inresekontrollen i Sverige.

De företagna åtgärderna synes emellertid inte ha minskat tillströmningen av asylsökande till Sverige och till Arlanda totalt sett. Utvecklingen illustrerar i stället det förhållandet att de utlänningar som beger sig till Sverige för att söka asyl inom förhållandevis kort tid anpassar sig till den rådande kontrollsituationen. Detta visade sig även bl. a. när möjligheterna att ta sig in i Sverige via Trelleborg begränsades i slutet av år 1985. Strax efteråt ökade i stället antalet asylsökande vid andra inreseorter, främst Arlanda.

När det gäller konsekvenserna av att ett växande antal asylsökande med okänd eller osäker identitet under senare år tagit sig till Sverige och sedermera fått tillstånd att stanna här har framför allt följande fyra följdverkningar framhållits.

Redog. 1987/88:2

Bilaga 3

1. De passlösa får företräde vid asylbedömningen genom att deras uppgifter inte kan kontrolleras och att passlösheten försvårar verkställigheten av ett eventuellt beslut om avvisning/utvisning. Genom att ett stort antal personer, som eljest sannolikt inte skulle ha fått uppehållstillstånd här, på grund av detta agerande får stanna i landet förorsakas samhället stora kostnader. I förlängningen minskas på detta sätt Sveriges möjligheter att ta emot dem som verkligen är i behov av en fristad här.
2. En stor del av de passlösa asylsökande har kommit till Sverige med hjälp av agenter som arrangerat flykten hit. Hur många som kommit till Sverige på detta sätt är oklart. Av polisens spaningsarbete framgår att det i första hand gäller asylsökande som är medborgare i Iran och i Etiopien. Det är också dessa båda nationaliteter som har den högsta andelen passlösa asylsökande.

Som grund för en bedömning av omfattningen på denna verksamhet kan nämnas att en person, som tidigare varit häktad misstänkt för brott enligt 96 § punkt 4 i utlänningslagen angående

”den som i vinningssyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller tillstånd till inresa i riket”.

vid förhör hos polisen uppgett att han själv hjälpt ett tusental asylsökande att komma till Sverige. Det finns enligt rikskriminalens bedömning flera ligor som ligger bakom den organiserade illegala invandringen till Sverige.

Vid de asylförhör som hållits med asylsökande som kommit till Sverige på detta sätt har framgått att flykten hit ofta varit förenad med höga kostnader. Belopp upp mot 200 000 svenska kronor har nämnts, varav största delen gått till dem som ordnat flykten till Sverige. Även om det är troligt att de angivna beloppen många gånger varit överdrivna är det dock klart att dessa agenter ofta kräver betydande belopp i ersättning för sin medverkan vid flykten till Sverige. Asylsökande som har möjlighet att betala dessa belopp har därmed kunnat skaffa sig försteg framför dem som saknar egna medel.

3. Det föreligger en påtaglig risk för att det bland de asylsökande, vars identitet är okänd eller osäker för de svenska myndigheterna, också finns personer som i tredje land begått allvarliga brott eller andra utlänningar som av olika skäl inte anses önskvärda i landet (terrorister m. fl.). Det föreligger också risk för att personer som redan beviljats tillstånd att stanna i annat land på detta sätt försöker få uppehållstillstånd även i Sverige.
4. Det förhållandet att ett snabbt ökande antal utlänningar med okänd eller osäker identitet enligt nu gällande praxis ändå kunnat få svenskt pass (främlingspass/resedokument) utan förbehåll samt – efter viss tid och trots att identiteten alltså inte kunnat fastställas – även svenskt medborgarskap och svenskt hemlandspass kan leda till minskad tilltro till svenska passhandlingar utomlands. Detta kan i sin tur föra med sig en utökad viseringsskyldighet för innehavare av svenska pass.

Redog. 1987/88:2

Bilaga 3

(Underbilaga 1)

Invandringens omfattning 1970–1986

Årtal	Invandring			Utvandring			Invandringsöverskott/underskott		
	Nordbor ¹	Icke nordbor	Totalt	Nordbor	Icke nordbor	Totalt	Nordbor	Icke nordbor	Totalt
1970	47953	25579	73 532	15 606	5 661	21 267	32347	19918	52 265
1971	20747	17969	38 716	23 762	7 602	31 364	–3015	10 367	7 352
1972	13 596	12 047	25 643	22 229	10 105	32 334	–8633	1 942	–6691
1973	12 683	12 199	24 882	20 038	10 219	30 257	–7355	1 980	–5 375
1974	18 012	13 906	31 918	13 846	6 254	20 100	4 166	7 652	11 818
1975	25 435	12 626	38 061	13 327	7 089	20 406	12 118	5 537	17 665
1976	22 161	17 564	39 725	12 236	6 476	18 712	9 925	11 088	21 013
1977	19 638	19 072	38 710	10 617	4 243	14 860	9 021	14 829	23 850
1978	15 337	16 335	31 672	10 077	5 549	15 626	5 260	10 786	16 046
1979	16 355	16 045	32 400	10 676	5 645	16 321	5 679	10 400	16 079
1980	16 254	18 192	34 446	13 607	7 167	20 774	2 647	11 025	13 672
1981	9 983	17 421	27 404	15 325	5 474	20 799	–5 342	11 947	6 605
1982	7 314	17 828	25 142	14 491	5 425	19 916	–7 177	12 403	5 226
1983	7 404	14 887	22 291	11 969	5 417	17 386	–4 565	9 470	4 905
1984	8 415	17 645	26 060	10 011	4 599	14 610	–1 596	13 046	11 450
1985	8 378	19 511	27 889	9 158	4 856	14 014	–780	14 655	13 875
1986 ²	8 900	24 900	33 800	8 600	7 100	15 700	300	17 800	18 100

¹ Tabellen inkluderar inte invandrade och utvandrade svenska medborgare. 1985 invandrade 5 238 och utvandrade 8022 svenskar.

² Preliminär beräkning.

Beslutandeordning vid SIV:s tillståndsbyrå

Beslutandeordning för tillståndsärenden (T-ärenden)

Redog. 1987/88:2
Bilaga 3
(Underbilaga 2)

Beslutsnivåer

För T-ärenden gäller följande beslutsnivåer.

- Beslutsnivå 1 – byråchef, bitr byråchef på T-byrån
- Beslutsnivå 2 – sektionschef, bitr sektionschef på T-byrån
- Beslutsnivå 3 – handläggare med minst ett års T-byråttjänstgöring
- Beslutsnivå 4 – övriga T-byråhandläggare
- Beslutsnivå R – vissa tjänstemän på registerenheten

Allmänna föreskrifter

Vid tveksamhet skall ärende hänskjutas till närmast högre beslutsnivå. Beslut som bedöms bli praxisbildande skall hänskjutas till beslutsnivå 1.

Om beslut begärs omprövat på i huvudsak oförändrat beslutsunderlag och oförändrat beslut föreslås, skall ärendet hänskjutas till högre beslutsnivå, om det inte är uppenbart obehövt.

Då ärende avgörs av generaldirektören/avdelningschefen resp på beslutsnivå 1 bör tjänsteman på beslutsnivå 1 resp 2 delta.

I avlägsnandebeslut skall minst två tjänstemän delta.

Tjänstemän på de skilda beslutsnivåerna får endast besluta i de ärenden som anges i det följande för de olika beslutsnivåerna. Tjänsteman på högre beslutsnivå får besluta också i ärenden som hör till lägre nivåer.

Beslut på tillståndsbyrån (T-byrån)

Sektionschef kan särskilt förordnas att besluta i ärenden som annars ankommer på beslutsnivå 1.

Tjänsteman på beslutsnivå 3 kan särskilt förordnas att besluta i ärenden som annars ankommer på beslutsnivå 2. För sådant förordnande krävs i allmänhet 3 års erfarenhet av T-ärendehandläggning samt att tjänstemannen i övrigt kan anses lämplig.

Nyanställd tjänsteman förordnas att från viss tidpunkt få besluta enligt beslutandeordningen.

Vissa T-ärenden kan avgöras av personal på R-enheten enligt särskilt beslut.

Beslutsnivå 4

1. Beviljande av IV
2. Beviljande av UT för besök före och efter inresa i klara fall samt av UT för gäststudier före inresan (alltid A-märkta)
3. Beviljande och avslag av AT (och UT) före inresa i enlighet med AMS:s yttrande

4. Beviljande av UT/UAT före inresa på grund av anknytning i klara fall
5. Förlängning av UT/UAT
6. Avslag av UT/UAT utan samband med avlägsnande (förfluten tid, sökanden utrest)
7. Beviljande av PUT
8. Beviljande och avslag av RD och flyktingförklaring för person vars flyktingstatus tidigare fastställts, t ex kvotfall
9. Beviljande av FP för person som har UT
10. Avslag av FP för person som beviljats RD eller som har HP och inte åberopar politiska skäl eller vars UT-ansökan avslagits
11. Förlängning av RD och FP
12. Tillstyrkande av kostnadsräkning

Beslutsnivå 3

1. Avslag av IV
2. Avslag av UT/UAT före inresa i övriga fall
3. Beviljande och avslag beträffande kvotöverföring i klara fall
4. Avslag av PUT
5. Återkallelse av PUT när bosättningen i landet upphört
6. Avslag av FP i övriga fall
7. Avskrivning av avlägsnandeärende på grund av utresa
8. Remiss till AMS efter inresa
9. Ärenden angående förordnande av offentligt biträde
10. Ändring av personuppgift i aktuellt ärende

Beslutsnivå 2

1. Återkallelse av IV
2. Beviljande och avslag av AT (och UT) mot AMS:s yttrande
3. Beviljande av UT/UAT före inresa i övriga fall, t ex på grund av humanitära skäl
4. Beviljande och avslag av UT/UAT efter inresa i övriga fall
5. Beviljande och avslag beträffande kvotöverföring i övriga fall
6. Återkallelse av flyktingförklaring
7. Beviljande och avslag av RD i övriga fall
8. Avlägsnandeärenden (avvisning, besvär över avvisningsbeslut, utvisning) (Även positiva beslut)
9. Anmälningssärenden (övertagande eller ej övertagande)
10. Verkställighetsärenden (verkställighet samt anstånd med verkställighet av avvisning och utvisning jämte inhibition)
11. Beviljande och avslag beträffande återvändande trots återreseförbud
12. Beviljande och avslag beträffande kort besök för utvisad person
13. Tvångsåtgärder (förvar och uppsikt)
14. Remiss till RPS
15. Ifrågasatt ändring av kostnadsräkning
16. Hemligstämpling av handling, utlämning av handling i H-doss, godtagande av legitimationshandling som pass, införande av notis i SärF
17. Frågor om förhandling

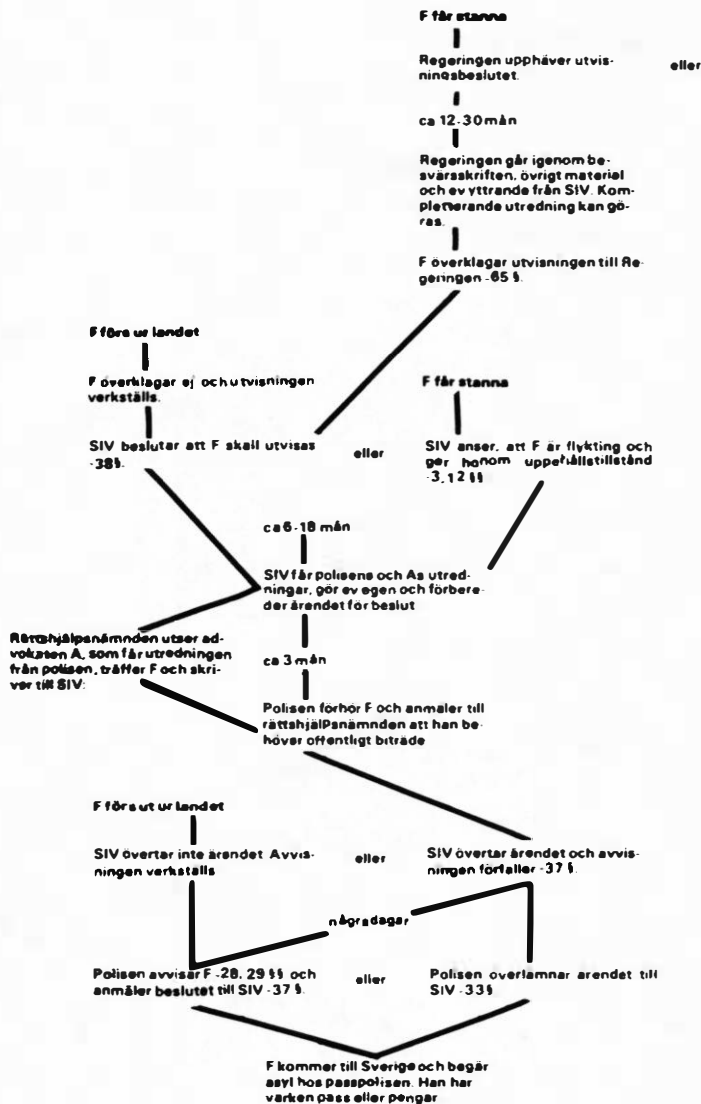
1. Avslag av UT på grund avandel
2. Återkallelse av UT/AT samt av PUT i övriga fall
3. Upphävande av avlägsnandebeslut
4. Yttranden och skrivelser till regeringen

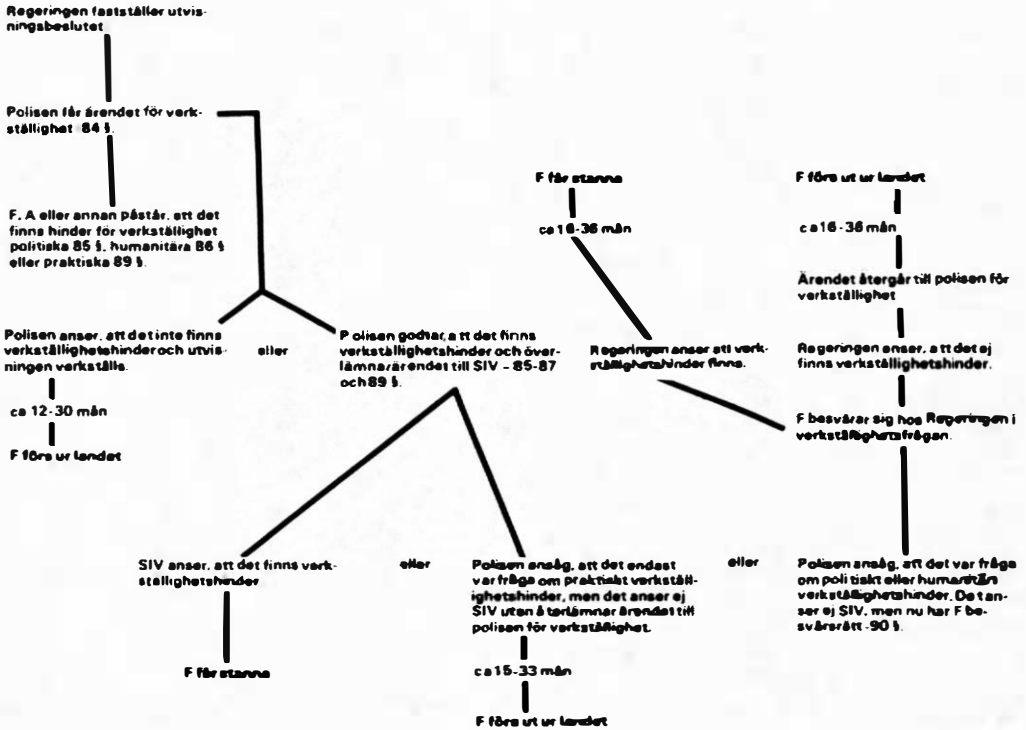
Förkortningar:

R-enheten	registerenheten på SIV
IV	inresevisum
UT	uppehållstillstånd
AT	arbetstillstånd
UAT	uppehålls- och arbetstillstånd
PUT	permanent uppehållstillstånd
RD	resedokument
FP	främlingspass
HP	hemlandspass

Ett invecklat flyktingärende

med hänvisningar till paragrafer i utlänningslagen och mycket ungefärliga uppskattningar av den tid som åtgått efter inresan i varje skede





Anm:

¹ Om SIV ej anser F som flykting kan han ändå få stanna som invandrare eller av humanitära skäl (S-flykting), men då vägrar han flyktingförklaring och rese-dokument. Över detta kan han beivra sig särskilt.

² Verkställighetshinder, som redan prövats i ärendet beaktas inte.

Kommunernas flyktningmottagning åren 1985 och 1986

Kommun	Folkmängd (85-12-31)	Skatte- underlag år 1987, 1 000-tal kr.	Mottagna flyktingar, 1985-1986			Andel invånare födda utanför Norden (%) (84-12-31)	Arbetslöshet* 1985-1986 Indextal riket=100
			Faktiskt antal	Hypotetisk kapacitet	Diff. antal		
Botkyrka	66326	36095	624	227	397	15,50	59,12
Danderyd	28706	23 375	91	147	- 56	6,20	19,61
Ekerö	16534	9 475	56	60	- 4	3,30	17,40
Haninge	61 166	32671	241	205	36	6,60	44,48
Huddinge	70209	39920	426	251	175	8,80	41,71
Järfälla	56020	34 259	305	215	390	7,00	36,46
Lidingö	38271	28837	137	181	- 44	6,70	26,24
Nacka	59688	36906	328	232	96	7,40	43,65
Norrtälje	42 204	22 330	142	140	2	1,60	62,98
Nynäshamn	20857	11 208	85	70	15	2,30	51,10
Salem	12370	6981	66	44	22	5,40	19,34
Sigtuna	29300	15750	139	99	40	7,00	51,93
Sollentuna	48 212	29220	293	184	109	7,40	33,43
Solna	49648	32909	263	207	56	10,60	57,46
Stockholm	659030	427010	4 613	2684	1 929	8,20	59,39
Sundbyberg	28516	17538	158	110	48	7,30	57,46
Södertälje	79764	41801	624	263	361	8,40	88,12
Tyresö	32 161	18032	205	113	92	6,60	43,65
Täby	54 185	33 701	225	212	13	6,20	33,98
Upplands-Bro	19887	11 023	164	69	95	4,80	37,85
Upplands Väsby	33912	18748	115	118	- 3	5,10	41,44
Vallentuna	19511	10 618	134	67	67	3,90	34,25
Vaxholm	6325	3 646	3	23	- 20	3,00	40,33
Värmdö	19 173	10 493	71	66	5	3,90	31,77
Österåker	26324	14591	101	92	9	4,30	35,91
Enköping	32881	16 900	113	106	7	2,20	104,70
Håbo	13 876	7 621	14	48	- 34	3,00	46,13
Tierp	19818	10 785	59	68	- 9	0,80	105,25
Uppsala	154 859	78506	1 371	493	881	6,00	77,62
Alvkarleby	9 270	5 045	26	32	- 6	1,20	85,91
Östhammar	21 148	11 509	49	72	- 23	1,30	80,11
Eskilstuna	88528	45055	340	283	57	4,30	132,32
Flen	17 117	9 057	39	57	- 18	3,40	97,24
Katrineholm	31 889	16 551	124	104	20	3,00	100,83
Nyköping	64 404	33427	114	210	- 96	2,20	66,57
Oxelösund	13 137	7 006	139	44	95	4,60	87,85
Strängnäs	24905	13 052	28	82	- 54	2,30	90,33
Vingåker	9 721	5 290	18	33	- 15	2,30	69,89
Boxholm	5 629	3 063	83	19	64	1,10	56,91
Finspång	23 703	12 183	162	77	85	2,40	76,24
Kinda	10 136	5 618	0	35	- 35	0,90	67,68
Linköping	116 838	60691	512	381	131	3,00	87,85
Mjölby	25725	13 611	120	86	34	2,00	82,60

* Med arbetslöshet avses antalet vid månadens slut kvarstående arbetssökande utan arbete (aktuella för omedelbar placering) samt kvarstående i beredskapsarbete och AMU, i medeltal för 24-månadersperioden 1985-1986.

Kommun	Folkmängd (85-12-31)	Skatte- underlag år 1987, 1 000-tal kr.	Mottagna flyktingar, 1985-1986			Andel invånare födda utanför Norden(%) (84-12-31)	Arbetslöshet* 1985-1986 Indextal riket=100
			Faktiskt antal	Hypotetisk kapacitet	Diff. antal		
Motala	41 350	21 670	139	136	3	2,50	116,02
Norrköping	118 567	62 733	539	394	145	4,60	88,67
Söderköping	12 339	6 715	0	42	- 42	1,40	42,82
Vadstena	7 435	4 009	0	25	- 25	1,30	59,39
Valdemarsvik	8 784	4 825	0	30	- 30	1,00	110,22
Ydre	4 330	2 466	0	15	- 15	1,00	68,23
Åtvidaberg	12 707	6 851	42	43	- 1	1,50	50,83
Ödeshög	6 042	3 258	0	20	- 20	1,30	63,54
Aneby	6 897	3 858	0	24	- 24	1,00	70,44
Eksjö	17 894	9 738	55	61	- 6	1,50	85,91
Gislaved	28 448	15 052	0	95	- 95	4,00	37,85
Gnosjö	9 175	4 854	27	31	- 4	3,70	16,30
Jönköping	107 362	54 641	402	343	59	4,30	92,82
Nässjö	30 786	15 978	184	100	84	2,20	67,96
Sävsjö	11 588	6 306	76	40	36	2,70	76,80
Tranås	17 900	9 200	39	58	- 19	2,00	132,32
Vaggeryd	12 070	6 690	53	42	11	2,10	51,38
Vetlanda	27 965	14 655	95	92	3	2,60	80,94
Värnamo	30 668	15 763	149	99	50	3,20	46,41
Alvesta	19 518	10 425	0	66	- 66	4,00	74,86
Lessebo	8 840	5 256	69	33	36	3,50	63,26
Ljungby	27 234	14 272	121	90	31	3,30	73,20
Markaryd	11 265	6 074	23	38	- 15	3,70	128,45
Tingsryd	14 376	8 331	34	52	- 18	1,80	81,77
Uppvidinge	10 465	5 906	40	37	3	1,90	79,56
Växjö	66 554	34 207	365	215	150	4,50	95,58
Älmhult	15 720	8 317	14	52	- 38	2,70	56,35
Borgholm	11 079	5 974	0	38	- 38	1,80	73,76
Emmaboda	10 854	5 633	50	35	15	2,50	66,85
Hultsfred	16 961	8 889	62	56	6	1,50	94,75
Högsby	7 392	4 172	30	26	4	1,10	165,75
Kalmar	54 165	27 840	195	175	20	2,60	89,78
Mönsterås	12 999	6 681	0	42	- 42	1,50	112,15
Mörbylånga	12 707	6 787	0	43	- 43	1,50	47,79
Nybro	20 867	10 620	77	67	10	2,50	69,89
Oskarshamn	27 605	14 606	97	92	5	2,80	138,40
Torsås	7 870	4 243	0	27	- 27	1,40	75,41
Vimmerby	15 702	8 229	33	52	- 19	1,10	110,50
Västervik	39 975	21 151	116	133	- 17	2,00	91,99
Gotland	56 144	33 100	99	208	- 109	1,60	96,96
Karlshamn	31 634	16 419	108	103	5	2,10	140,88
Karlskrona	59 393	31 425	62	197	- 135	1,60	127,62
Olofström	15 017	7 643	99	48	51	6,10	138,95
Ronneby	29 382	15 694	102	99	3	2,90	139,78
Sölvesborg	15 533	8 062	102	51	51	1,70	133,43

* Med arbetslöshet avses antalet vid månadens slut kvarstående arbetssökande utan arbete (aktuella för omedelbar placering) samt kvarstående i beredskapsarbete och AMU, i medeltal för 24-månadersperioden 1985-1986.

Redog. 1987/88:2
Bilaga 3

Kommun	Folkmängd (85-12-31)	Skatte- underlag år 1987, 1 000-tal kr.	Mottagna flyktingar, 1985-1986			Andel invånare födda utanför Norden(%) (84-12-31)	Arbetslöshet* 1985-1986 Indextal riket=100
			Faktiskt antal	Hypotetisk kapacitet	Diff. antal		
Bromölla	12 162	6 312	0	40	- 40	3,30	132,87
Båstad	12 578	6 592	14	41	- 27	2,30	38,12
Hässleholm	48 446	25 144	131	158	- 27	2,10	95,03
Klippan	16 099	8 356	58	53	5	2,70	112,43
Kristianstad	69 752	36 554	199	230	- 31	2,60	112,98
Osby	13 581	7 254	29	46	- 17	2,10	104,42
Perstorp	7 185	3 693	5	23	- 18	5,90	57,73
Simrishamn	19 887	10 322	19	65	- 46	1,60	84,25
Tomelilla	12 321	6 519	0	41	- 41	1,10	113,81
Åstorp	12 693	6 780	62	43	19	4,40	104,97
Ängelholm	31 477	16 337	71	103	- 32	2,30	85,91
Örkelljunga	9 294	4 964	0	31	- 31	2,70	56,63
Östra Göinge	14 879	7 947	68	50	18	2,50	99,17
Bjuv	14 107	7 535	38	47	- 9	6,00	81,22
Burlöv	14 314	7 217	37	45	- 8	6,20	110,22
Eslöv	26 340	13 804	101	87	14	3,60	93,92
Helsingborg	105 468	53 677	225	337	- 131	6,00	114,36
Höganäs	22 212	11 864	46	75	- 29	2,80	70,99
Hörby	12 915	6 833	0	43	- 43	1,80	76,52
Höör	11 499	6 258	12	39	- 27	2,30	82,32
Kävlinge	21 154	11 619	80	73	7	3,30	57,18
Landskrona	35 302	18 322	71	115	- 44	5,90	122,10
Lomma	16 835	8 978	17	56	- 39	3,00	30,94
Lund	82 015	43 880	359	276	83	6,70	100,28
Malmö	229 936	122 817	1 106	772	334	9,70	153,59
Sjöbo	15 157	8 020	0	50	- 50	1,50	115,19
Skurup	12 668	6 894	32	43	- 11	1,80	105,80
Staffanstorp	17 393	9 290	33	58	- 25	3,30	51,66
Svalöv	12 653	6 758	42	42	0	2,00	68,23
Svedala	16 741	9 195	50	58	- 8	2,80	67,68
Trelleborg	34 134	17 200	24	108	- 84	4,30	130,39
Vellinge	25 397	13 565	0	85	- 85	3,00	52,21
Ystad	23 900	12 284	53	77	- 24	2,20	131,22
Falkenberg	35 596	18 654	81	117	- 36	2,50	84,53
Halmstad	77 151	39 654	269	249	20	5,40	102,21
Hylte	10 841	5 791	45	36	9	2,10	64,92
Kungsbacka	48 760	24 570	29	154	- 125	2,50	45,86
Laholm	21 462	11 464	22	72	- 50	1,60	71,82
Varberg	46 253	24 472	80	154	- 74	2,30	66,57
Göteborg	425 495	235 721	2 015	1 481	534	7,30	112,43
Härryda	24 784	12 738	54	80	- 26	3,30	39,78
Kungälv	31 745	15 996	62	101	- 39	2,40	58,56
Lysekil	14 869	7 792	0	49	- 49	2,20	119,34
Munkedal	10 726	5 567	20	35	- 15	1,30	106,91
Mölnadal	49 785	26 632	130	167	- 37	4,20	45,86
Orust	12 890	6 820	0	43	- 43	1,30	67,40
Partille	29 232	15 236	67	96	- 29	4,90	61,88

* Med arbetslöshet avses antalet vid månadens slut kvarstående arbetssökande utan arbete (aktuella för omedelbar placering) samt kvarstående i beredskapsarbete och AMU, i medeltal för 24-månadersperioden 1985-1986.

Redog. 1987/88:2
Bilaga 3

Kommun	Folkmängd (85-12-31)	Skatte- underlag år 1987, 1 000-tal kr.	Mottagna flyktingar, 1985-1986			Andel invånare födda utanför Norden (%) (84-12-31)	Arbetslöshet* 1985-1986 Indextal riket=100
			Faktiskt antal	Hypotetisk kapacitet	Diff. antal		
Sotenäs	9 136	4 880	26	31	- 5	1,10	95,30
Stenungsund	17 034	8 583	37	54	- 17	2,80	71,27
Strömstad	10 001	5 191	38	33	5	1,50	78,73
Tanum	11 473	6 186	0	39	- 39	1,00	102,76
Tjörn	12 482	6 353	17	40	- 23	2,00	48,34
Uddevalla	45 816	22 856	49	144	- 95	2,10	129,01
Öckerö	10 260	5 842	0	37	- 37	1,20	50,83
Ale	23 412	12 387	67	78	- 11	2,60	63,26
Alingsås	31 394	16 294	44	102	- 58	2,80	101,93
Bengtsfors	11 891	6 471	20	41	- 21	1,40	72,93
Borås	99 963	51 379	306	323	- 17	4,20	102,49
Dals-Ed	5 362	2 972	0	19	- 19	1,20	100,28
Färgelanda	7 411	4 108	25	26	- 1	1,30	67,96
Herrljunga	9 281	4 817	7	30	- 23	1,00	46,13
Lerum	31 063	16 279	0	102	- 102	3,10	67,13
Lilla Edet	11 971	6 213	0	39	- 39	2,50	84,53
Mark	31 708	16 936	88	106	- 18	2,90	76,80
Mellerud	10 464	5 431	26	34	- 8	1,50	77,07
Svenljunga	10 888	5 816	0	37	- 37	1,70	76,24
Tranemo	12 233	6 411	0	40	- 40	2,10	31,77
Trollhättan	49 173	25 725	124	162	- 38	3,20	90,88
Ulricehamn	22 086	11 686	20	73	- 53	2,20	59,67
Vårgårda	9 481	5 112	9	32	- 23	1,20	82,60
Vänersborg	35 702	18 350	0	115	- 115	1,50	67,68
Åmål	13 215	6 726	19	42	- 23	1,30	146,96
Essunga	5 850	3 154	0	20	- 20	1,60	64,92
Falköping	31 448	16 164	44	102	- 58	1,40	58,84
Grästorp	5 892	3 117	0	20	- 20	0,90	65,47
Gullspång	6 433	3 501	0	22	- 22	1,30	93,09
Götene	13 091	6 992	0	44	- 44	1,60	56,63
Habo	8 761	5 077	0	32	- 32	2,40	44,75
Hjo	8 974	4 748	0	30	- 30	1,60	73,76
Karlsborg	8 038	4 334	0	27	- 27	1,20	106,63
Lidköping	35 212	18 276	60	115	- 55	2,30	110,22
Mariestad	24 175	12 304	77	77	0	2,20	90,33
Mullsjö	7 011	4 133	32	26	6	1,90	65,75
Skara	18 023	9 536	43	60	- 17	1,80	69,61
Skövde	46 431	23 397	199	147	52	2,90	111,88
Tibro	11 111	5 823	0	37	- 37	2,10	97,51
Tidaholm	13 027	6 827	22	43	- 21	1,70	78,45
Töreboda	10 204	5 450	17	34	- 17	1,00	132,32
Vara	16 787	8 797	47	55	- 8	1,00	63,54
Arvika	26 558	13 918	21	87	- 66	1,40	146,69
Eda	9 392	4 969	0	31	- 31	0,80	106,91
Filipstad	13 709	7 461	37	47	- 10	2,10	149,45
Forshaga	11 583	6 712	31	42	- 11	1,30	147,51
Grums	10 224	5 513	10	35	- 25	1,70	108,29

* Med arbetslöshet avses antalet vid månadens slut kvarstående arbetssökande utan arbete (aktuella för omedelbar placering) samt kvarstående i beredskapsarbete och AMU, i medeltal för 24-månadersperioden 1985-1986.

Kommun	Folkmängd (85-12-31)	Skatte- underlag år 1987, 1 000-tal kr.	Mottagna flyktingar, 1985-1986			Andel invånare födda utanför Norden(%) (84-12-31)	Arbetslöshet* 1985-1986 Indextal riket=100
			Faktiskt antal	Hypotetisk kapacitet	Diff. antal		
Hagfors	16482	8 721	20	55	- 35	1,30	184,81
Hammarö	12 888	6 754	0	42	- 42	1,90	95,30
Karlstad	74439	38 720	216	243	- 27	1,90	161,88
Kil	11 432	6 337	0	40	- 40	1,30	114,64
Kristinehamn	26 107	13 155	21	83	- 62	1,90	122,38
Munkfors	4 809	2 593	0	16	- 16	1,00	198,34
Storfors	5 333	2 875	0	18	- 18	3,40	150,28
Sunne	13 112	6 938	0	44	- 44	1,10	175,97
Säffle	18 149	9 694	0	61	- 61	2,00	138,95
Torsby	15 137	8 543	0	54	- 54	0,80	224,03
Årjäng	9 829	5 250	0	33	- 33	0,90	133,43
Askersund	11 614	6 203	0	39	- 39	1,10	106,35
Degerfors	11 912	6 243	26	39	- 13	2,00	152,21
Hallsberg	16 699	8 919	79	56	23	1,40	102,21
Hällefors	9 839	5 355	24	34	- 10	2,40	127,90
Karlskoga	35 028	18 876	219	119	100	2,60	153,87
Kumla	17 786	9 500	44	60	- 16	2,30	85,91
Laxå	7 972	4 178	7	26	- 19	3,50	105,80
Lindesberg	24 631	13 529	55	85	- 30	1,50	129,28
Ljusnarsberg	6 644	3 683	25	23	2	2,00	236,74
Nora	10 043	5 617	47	35	12	1,40	143,92
Örebro	118 043	63 051	455	396	59	3,10	145,86
Arboga	14 441	7 422	30	47	- 17	1,70	126,80
Fagersta	13 989	7 242	56	46	10	1,90	154,14
Hallstahammar	16 854	8 578	0	54	- 54	4,60	145,03
Heby	13 088	6 793	82	43	39	1,00	94,48
Kungsör	8 322	4 403	30	28	2	1,90	148,07
Köping	26 371	13 288	144	84	60	3,20	116,30
Norberg	6 485	3 497	0	22	- 22	1,00	154,97
Sala	21 000	10 793	0	68	- 68	1,50	94,48
Skinnskatteberg	5 271	2 895	0	18	- 18	1,30	141,16
Surahammar	11 234	6 000	71	38	33	3,40	150,83
Västerås	117 706	63 587	390	400	- 10	5,40	94,48
Avesta	24 969	13 211	34	83	- 49	1,40	152,21
Borlänge	45 858	23 339	67	147	- 80	1,50	128,18
Falun	51 653	26 548	67	167	- 100	1,50	95,86
Gagnef	9 877	5 624	0	35	- 35	1,00	114,09
Hedemora	16 894	9 024	29	57	- 28	1,20	99,72
Leksand	13 930	7 791	0	49	- 49	1,10	125,14
Ludvika	29 907	16 125	61	101	- 40	2,30	148,07
Malung	11 683	6 652	51	42	9	0,60	162,15
Mora	19 892	11 026	45	69	- 24	1,00	106,35
Orsa	7 353	4 150	21	26	- 5	0,90	147,51
Rättvik	10 967	6 024	0	38	- 38	1,30	183,43
Smedjebacken	13 280	7 026	40	44	- 4	1,20	164,36
Säter	11 201	6 152	27	39	- 12	1,30	76,52

* Med arbetslöshet avses antalet vid månadens slut kvarstående arbetssökande utan arbete (aktuella för omedelbar placering) samt kvarstående i beredskapsarbete och AMU, i medeltal för 24-månadersperioden 1985-1986.

Redog. 1987/88:2
Bilaga 3

Kommun	Folkmängd (85-12-31)	Skatte- underlag år 1987, 1 000-tal kr.	Mottagna flyktingar, 1985-1986			Andel invånare födda utanför Norden (%) (84-12-31)	Arbetslöshet* 1985-1986 Indextal riket=100
			Faktiskt antal	Hypotetisk kapacitet	Diff. antal		
Vansbro	8 150	4 559	0	29	- 29	0,50	173,48
Älvdalen	8 266	5 207	0	33	- 33	0,50	180,39
Bollnäs	27 871	15 729	65	99	- 34	0,70	156,63
Gävle	87 784	46 005	229	289	- 60	2,00	126,80
Hofors	12 368	6 544	109	41	68	1,30	106,08
Hudiksvall	37 604	21 222	66	133	- 67	1,00	151,66
Ljusdal	21 161	12 049	0	76	- 76	0,60	212,98
Nordanstig	11 603	6 548	0	41	- 41	0,60	127,90
Ockelbo	6 438	3 504	0	22	- 22	0,60	135,08
Ovanåker	13 613	7 683	0	48	- 48	0,50	120,17
Sandviken	40 423	20 573	81	129	- 48	1,50	148,07
Söderhamn	30 288	17 094	83	107	- 24	1,00	164,92
Härnösand	27 338	15 429	122	97	25	1,00	114,09
Kramfors	25 223	14 743	52	93	- 41	0,70	151,10
Sollefteå	25 401	15 615	53	98	- 45	0,70	159,67
Sundsvall	93 181	52 588	294	331	- 37	1,20	121,55
Timrå	18 279	10 316	2	65	- 63	0,90	161,60
Ånge	13 001	7 534	14	47	- 33	0,40	118,78
Örnsköldsvik	59 891	33 801	50	212	-162	0,80	91,44
Berg	8 641	5 356	0	34	- 34	0,60	148,07
Bräcke	8 794	5 495	47	35	12	0,50	98,90
Härjedalen	12 724	7 886	9	50	- 41	0,70	171,82
Krokom	13 979	8 946	0	56	- 56	0,80	120,99
Ragunda	7 336	4 621	0	29	- 29	0,40	136,46
Strömsund	16 611	10 630	0	67	- 67	0,60	202,49
Åre	9 659	5 987	27	38	- 11	1,10	134,25
Östersund	56 446	31 856	73	200	-127	1,20	100,83
Bjurholm	3 070	1 887	0	12	- 12	0,40	145,86
Dorotea	3 821	2 542	0	16	- 16	0,40	212,43
Lycksele	14 069	9 358	106	59	47	0,60	148,34
Malå	4 222	2 617	0	16	- 16	0,70	204,14
Nordmaling	7 900	4 777	0	30	- 30	0,80	123,76
Norsjö	5 445	3 375	0	21	- 21	0,50	131,22
Robertsfors	7 713	4 625	0	29	- 29	0,80	100,28
Skellefteå	74 282	43 420	234	273	- 39	0,80	123,48
Sorsele	3 689	2 472	0	16	- 16	0,40	216,85
Storuman	8 201	5 455	0	34	- 34	0,50	201,10
Umeå	85 108	48 032	514	302	212	1,80	101,66
Vilhelmina	8 640	5 747	0	36	- 36	0,60	209,94
Vindeln	6 636	4 079	15	26	- 11	0,50	99,45
Vännäs	8 117	4 990	41	31	10	0,60	100,28
Åsele	4 342	2 888	71	18	53	0,70	154,97
Arjeplog	3 927	2 652	0	17	- 17	0,50	194,48
Arvidsjaur	8 185	5 527	0	35	- 35	0,50	232,04
Boden	29 029	19 309	0	121	-121	0,70	149,45
Gällivare	23 532	15 652	0	98	- 98	0,40	255,52
Haparanda	9 943	6 614	0	42	- 42	0,50	346,69

* Med arbetslöshet avses antalet vid månadens slut kvarstående arbetssökande utan arbete (aktuella för omedelbar placering) samt kvarstående i beredskapsarbete och AMU, i medeltal för 24-månadersperioden 1985-1986.

Kommun	Folkmängd (85-12-31)	Skatte- underlag år 1987, i 000-tal kr.	Mottagna flyktingar, 1985-1986			Andel invånare födda utanför Norden(%) (84-12-31)	Arbetslöshet* 1985-1986 Indextal riket= 100
			Faktiskt antal	Hypotetisk kapacitet	Diff. antal		
Jokkmokk	6 893	4 689	0	29	- 29	0,40	180,66
Kalix	19 338	12 863	41	81	- 40	0,40	237,02
Kiruna	26 862	17 867	0	112	- 112	0,50	366,02
Luleå	66 557	40 916	112	257	- 145	1,10	160,22
Pajala	8 685	6 302	0	40	- 40	0,40	451,38
Piteå	38 870	23 896	62	150	- 88	0,90	166,30
Älvsbyn	9 458	6 291	0	40	- 40	0,60	293,37
Övertorneå	4 840	3 341	0	21	- 21	0,30	303,59
Övertorneå	6 181	4 392	0	28	- 28	0,40	378,45

* Med arbetslöshet avses antalet vid månadens slut kvarstående arbetssökande utan arbete (aktuella för omedelbar placering) samt kvarstående i beredskapsarbete och AMU, i medeltal för 24-månadersperioden 1985-1986.

Det ekonomiska utfallet vid SIV:s mottagnings- och utredningsförläggningar budgetåret 1985/86

Anslaget D 5, anslagspost 2, Mottagnings- och utredningsförläggningar. Utfall avseende budgetåret 1985/86¹ (Tkr.)

Förläggning	Löner exkl. tolkkost.	Tolk- kostnad	Utbildn. personal	Förvalt- nings- kostnad	Lokal- kostnad	Måltids- kostnad	Person- lig ut- rustning	Kontanta bidrag	Ers. sjuk- vård	Tjänste- köp av kommun	Summa ¹	Antal flykting- dygn	Kostn./ flykting- dygn (kr.) ⁵
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Alvesta	7986	1146	76	3 204	2 206	1 266	2 297	3840	2 532	1838	26391	89918	294
Moheda	3864	436	5	1 065	607	780	729	1 116	1 445	677	10724	31003	346
Nässjö	1948	489	11	3 434	1 170	83	1 000	1 262	948	27	10372	39356	264
Hallstahammar	4938	1 303	51	3832	2430	244	1 879	3031	1 147	1 658	20 513	71 645	286
Surahammar	3377	880	4	1 612	1 523	193	1 292	1 940	945	160	11 926	46008	259
Fagersta	1908	490	3	2 336	883	136	777	1 593	495	134	8 755	35 353	248
Flen	6515	1 529	85	4 244	2 843	335	2 515	4 149	2 260	142	24 617	96040	256
Oxelösund	1695	326	4	1 351	941	132	821	1 427	557	1 120	8 374	33 705	248
Märsta ²	886	872	1	6322	1 218	382	1 746	661	1 830	10879	24 797	78 101	317
Landskrona	2 637	721	67	3 565	3 210	105	916	1 642	625	49	13 537	37 281	363
Tyringe ³	1 322	605	3	7 173	2 584	1 641	888	862	1 121	118	16 317	32 155	507
Frostavallen	800	279	0	4 630	82	9	451	341	363	7	6 962	17 621	395
Dals-Ed	971	156	0	863	3 321	0	281	449	69	0	6 110	9 821	622
Säffle	325	0	2	9 340	28	0	899	105	942	0	11 641	38 126	305
Timrå	999	318	5	2 278	1 132	57	340	969	423	0	6 521	24 019	271
Hallandshus	1 077	156	1	4 128	88	52	343	825	305	49	7 024	17 938	392
Bocksjön	1 172	508	12	2 872	4 839	1 888	1 007	870	889	73	14 130	38 291	369
Överum	919	113	0	1 587	615	42	313	648	369	0	4 606	14 406	320
Kiruna	911	168	0	2 135	662	88	281	385	346	0	4 976	8 440	590
Laxå	482	56	0	1 452	420	25	167	239	18	0	2 859	6 113	468
Valdemarsvik	79	0	0	669	297	0	0	0	0	0	1 045	0	
Österbybruk	464	149	1	839	237	0	51	454	132	13	2 340	9 163	255
Övriga ⁴	452	1 767	3	34 187	2 555	48	1 956	2 442	5 095	7 499	56 004		
Summa ¹	45 727	12 467	334	103 118	33 891	7 506	20 949	29 250	22 856	24 443	300 541		

¹ Utfall t. o. m. den 8 augusti 1986 avseende budgetåret 1985/86.

² Inkl. slussförläggning.

³ Inkl. AMS-förläggning.

⁴ Slussar, folkhögskolor, RIL etc.

⁵ I utfallet ingår även engångsutgifter vid igångsättande.

Källa: SIV:s anslagsframställning för budgetåret 1987/88.

Redog. 1987/88:2

Bilaga 3

(Underbilaga 6)

Antalet asylsökande utan pass fördelade efter nationalitet

	1984			1985			1986			1984-1986		
	Antal	%	Rang- ord- ning	Antal	%	Rang- ord- ning	Antal	%	Rang- ord- ning	Antal	%	Rang- ord- ning
Iran	1 015	25,4	1	1 423	43,8	1	4 238	67,8	1	6 676	49,5	1
Etiopien	184	4,6	6	443	13,6	2	806	12,9	2	1 433	10,6	2
Irak	687	17,2	2	335	10,3	3	107	1,7	6	1 129	8,4	3
Turkiet	463	11,6	4	234	7,2	4	165	2,6	4	862	6,4	5
Statslösa	684	17,1	3	230	7,1	5	159	2,5	5	1 073	8,0	4
Libanon	457	11,5	5	94	2,9	7	192	3,1	3	743	5,5	6
Polen	80	2,0	7	121	3,7	6	48	0,8	9	249	1,8	7
Syrien	74	1,9	8	25	0,8	8	59	0,9	8	158	1,2	8
Rumänien	19	0,5	9	17	0,5	9	76	1,2	7	112	0,8	9
Övriga	327	8,2	—	330	10,2	—	408	6,5	—	1 065	7,9	—
Totalt	3 990	100		3 252	100		6 258	100		13 500	100	

Innehållsförteckning

Revisorernas förslag

Redog. 1987/88:2

Bilaga 3

Bilaga

Sammanfattning

- 1 Utredningens bakgrund och syfte
- 2 Flyktningbegreppet
- 3 Sverige och flyktingsituationen i världen
- 4 Flyktinginvandringen till Sverige
 - 4.1 Flyktinginvandringens omfattning
 - 4.2 Flyktinginvandringens sammansättning
 - 4.2.1 Flyktinginvandringen fördelad på olika nationaliteter
 - 4.2.2 Flyktinginvandringen fördelad efter tillståndsgrund
 - 4.3 En prognos över flyktinginvandringen år 1987
- 5 Handläggningen av flyktingärenden
 - 5.1 Ansvarsfördelningen
 - 5.2 Kvotflyktingar
 - 5.3 Asylsökande
- 6 Tyngdpunkten i den svenska flyktingpolitiken
 - 6.1 Mål för flyktingpolitiken
 - 6.2 Behov av prioriteringar
 - 6.3 Utvecklingen av statens utgifter för flyktingbiståndet
 - 6.4 Har tyngdpunkten i den svenska flyktingpolitiken förskjutits?
- 7 Flyktingmottagningen
 - 7.1 Det nya systemet för flyktingmottagning
 - 7.2 Rutiner vid inkvartering av flyktingar och asylsökande
 - 7.3 Förlägningsverksamhetens organisation
 - 7.4 Förlägningsverksamhetens omfattning
 - 7.5 Kostnader för flyktingmottagningen
 - 7.5.1 Överföring och mottagning av flyktingar
 - 7.5.2 Ersättning till kommunerna för åtgärder för flyktingar
 - 7.5.3 Kostnaderna vid olika flyktingförläggningar
- 8 Flyktinginvandringens återverkan på kommunerna
 - 8.1 Bostadsförsörjningen
 - 8.1.1 Tillgången på lediga bostäder
 - 8.1.2 Bostadsproduktionen
 - 8.1.3 Efterfrågan på bostäder
 - 8.2 Svenskundervisning för invandrare
 - 8.3 Sysselsättning för flyktingar och asylsökande
- 9 Inresekontrollen
 - 9.1 Passkontrollens effektivitet
 - 9.2 Asylsökande med okänd eller osäker identitet

Underbilagor

- 1 Invandringens omfattning 1970–1986
- 2 Beslutandeordning vid SIV:s tillståndsbyrå
- 3 Grafisk beskrivning av ett invecklat flyktingärende
- 4 Kommunernas flyktingmottagning åren 1985 och 1986
- 5 Det ekonomiska utfallet vid SIV:s mottagnings- och utredningsförläggningar budgetåret 1985/86
- 6 Antalet asylsökande utan pass fördelade efter nationalitet

1986/87:6

Riksdagens revisorers förslag om dimensioneringen av SMHI:s nät av vattenföringsstationer m. m.

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av frågor kring dimensioneringen av Sveriges meteorologiska och hydrologiska instituts (SMHI) nät av vattenföringsstationer. Revisorerna har i granskningen belyst behoven av vattenföringsdata som observationsnätet skall tillgodose, resurser för framtagande av information om vattenföring och finansieringsfrågor.

Revisorerna föreslår

att det, med hänsyn till alla olika samhälleliga krav på ökad information om vattenföringen i vattendragen, klarare definieras vilket kunskapsunderlag som SMHI i egenskap av central myndighet för ärenden om Sveriges hydrologi skall tillhandahålla.

att budgetbehandlingen samordnas mellan de departement som ställer upp målen för SMHI:s hydrologiska verksamhet. Därvid bör särskilt beaktas att de medel som erfordras för att SMHI skall kunna fullgöra sin myndighetsuppgift anslås direkt till SMHI och inte via andra statliga myndigheter.

att investeringsmedel för byggande av nya vattenföringsstationer beviljas SMHI i ordinarie budgetbehandling och inte efter handläggning inom arbetsmarknadsverket.

att vid denna budgetbehandling beaktas även behov av driftsmedel till följd av investeringarna.

En sammanfattning av granskningsrapporten och remissutfallet är som *bilaga* fogad till denna skrivelse.

1 Genomförd granskning

Vid ett besök hos SMHI, under en av riksdagens revisorers årliga länsresor, blev revisorerna uppmärksammade på att det fanns ett samhälleligt behov av en utbyggnad av SMHI:s stationsnät för uppgifter om vattenföring, dvs. mätdata om flödet av vatten i vattendragen. Resurser för utbyggnad saknades hos SMHI. En del stationer hade under senare år kunnat byggas genom utnyttjande av arbetsmarknadsmedel för sysselsättningsskapande åtgärder och då ej alltid där SMHI ansett det vara mest angeläget. Till följd av besparingar och nedskärningar av anslag för driften måste SMHI emellertid i framtiden avstå från dessa investeringar med extra medel.

Med anledning av de påtalade förhållandena gjordes en förstudie som allmänt visade på en obalans mellan samhällets krav på vattenföringsdata och SMHI:s möjligheter att tillgodose dessa. Revisorerna beslöt därför att

närmare granska främst olika myndigheters behov av SMHI:s information om vattenföring och frågor om finansiering.

Som ett led i granskningsarbetet har, i enlighet med nämnda intentioner, genomförts en enkät som omfattat statens naturvårdsverk, länsstyrelserna i Kristianstads län, Kronobergs län, Södermanlands län, Västmanlands län, Kopparbergs län och Norrbottens län samt Karlskoga och Trollhättans kommuner.

Granskningen har i korthet visat att behoven av vattenföringsdata, bl. a. för miljövårdens intressen, inte är tillgodosedda med nuvarande stationsnät. Regeringens till riksdagen lämnade förslag till ny plan- och bygglag samt lag om hushållning med naturresurser m.m. innebär också krav på ökad vattenföringsinformation.

Finansieringen av SMHI:s verksamhet sker dels med bidrag direkt över statsbudgeten, dels med ersättning för uppdrag. Bidraget avser att täcka institutets myndighetsuppgifter.

En väsentlig iakttagelse under granskningen är att statsmakterna inte konkret uttryckt vad som innefattas i SMHI:s myndighetsuppgift i vad avser att tillhandahålla hydrologisk information. Därför är det oklart vilket observationsunderlag och vilka resurser som SMHI behöver för myndighetsuppgiften. Det är vidare oklart om viss information skall finansieras via SMHI:s anslag eller genom ersättning från andra myndigheter. Av granskningen har framgått att SMHI inte anser sig ha resurser inom myndighetsanslaget för att kunna svara mot samhällets ökade behov. Enkätmyndigheterna å sin sida hävdar att SMHI:s avgifter inom uppdragsverksamheten är för höga, vilket gör att vattendata inte kan utnyttjas i önskad omfattning.

Senare års investeringar i vattenföringsstationer har i realiteten finansierats via arbetsmarknadsmedel. Lämpligheten av denna finansieringsmetod har särskilt granskats. Handlingar hos arbetsmarknadsverket angående investeringarna har infordrats och studerats. Undersökningen har styrkt att den administrativa processen är onödigt omständlig då det rör sig om förhållandevis små projekt med liten sysselsättningseffekt.

Slutligen har vid granskningen uppmärksamats att vattenfrågor handläggs i flera departement. SMHI lyder under kommunikationsdepartementet, som således har budgetansvaret, medan det politiska ansvaret för frågor om vatten och vattenplanering ligger hos främst jordbruks- och bostadsdepartementen.

I granskningsrapporten begärs en klar definition av vilket kunskapsunderlag som SMHI skall tillhandahålla andra myndigheter i egenskap av central myndighet för ärenden om Sveriges hydrologi. Genom en samordnad budgetbehandling mellan berörda departement bör erforderliga medel för den fastställda uppgiften anslås direkt till SMHI och inte via andra statliga myndigheter för köp av SMHI:s tjänster. SMHI föreslås också få investeringsmedel i ordinarie budgetbehandling i stället för som hittills efter handläggning inom arbetsmarknadsverket.

Rapporten har remissbehandlats. Remissinstanserna är över lag positiva till rapportens förslag.

2 Revisorernas överväganden

Redog. 1987/88:2

Bilaga 4

2.1 Inledning

Enligt sin instruktion (1981:1102) skall SMHI bl.a. inhämta tillförlitlig kännedom om Sveriges hydrologi med hänsyn till andra myndigheters, näringslivets och försvarets behov. SMHI skall anordna och övervaka hydrologiska observationer och mätningar samt granska, bearbeta och bevara insamlat material.

SMHI:s hydrologiska verksamhet är till största delen uppdragsfinansierad. Resterande del, den s. k. allmänna verksamheten, finansieras med bidrag direkt över statsbudgeten.

Inriktningen av den allmänna hydrologiska verksamheten bestämdes genom riksdagsbeslut våren 1981 (prop. 1980/81:149, TU 27, rskr. 334) angående bl. a. omorganisation (1982-07-01) av SMHI. Enligt denna inriktning skall SMHI som myndighetsuppgift arbeta med översiktlig rikstäckande och regional vatteninformation, utredningar och undersökningar av riksintrasse samt basinformation. Den senare skall i huvudsak utgöras av bearbetade data från de hydrologiska observationsnäten.

Till uppdragsverksamheten hänförs speciella uppgifter som SMHI utför för olika avnämare eller grupper av avnämare. Därmed avses bl. a. uppgifter åt kommuner utöver den grundläggande regionala information som rymms inom den allmänna verksamheten.

Riksdagen har våren 1985 godkänt ändrade riktlinjer för SMHI:s prissättning i uppdragsverksamheten (prop. 1984/85:100 bil. 8, TU 17, rskr. 207). Dessa innebär att SMHI skall sträva efter att successivt uppnå full kostnadstäckning, dvs. uppdragsverksamheten skall inte som hittills i princip enbart bära särkostnaderna utan även sin andel av kostnaderna för observationsnät, telekommunikationer, datalagring och databearbetning.

2.2 Samhällets behov av vattenföringsdata

Den genomförda granskningen har enligt revisorerna gjort klart att många olika samhällsaktiviteter är beroende av kännedom om flödesförhållanden i vattendragen. Såsom exempel på användningsområden för SMHI:s vattenföringsuppgifter har de i granskningsenkäten tillfrågade myndigheterna särskilt fört fram miljövårdsforskning, tillsyn enligt miljöskyddslagen och vattenlagen, vattenplanering, recipientkontroll, bedömning av flödessituationen – dvs. risker för översvämning eller torka – samt konstbevattning i jordbruket.

Allmänt har revisorerna funnit att anspråken på att utnyttja landets vattentillgångar för skilda ändamål har ökat på senare tid, liksom intresset att bevara och skydda vattenresurserna. Man har vidare alltmer kommit till insikt om att olika slags markanvändningar påverkar vattnet och att mark- och vattenanvändningen därför måste behandlas samlat i den fysiska planeringen.

Detta nya synsätt har kommit till uttryck i de propositioner om ny plan- och bygglag (prop. 1985/86:1) samt om lag om hushållning med naturresurser m.m. (prop. 1985/86:3) som upprättats inom bostadsdepartementet och lagts

fram för riksdagen. Häri föreslås att vattenfrågor mer aktivt än i dag skall föras in i samhällsplaneringen. Uppgifter om vattnen och vattenanvändningen skall ingå i kommunernas översiktsplaner. Länsstyrelsen skall vara skyldig att ställa samman underlagsmaterial, bl.a. för vattenplanering, från olika statliga myndigheter och att tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt bl.a. kommunerna.

Revisorerna har vid granskningen inhämtat att flera statliga utredningar på senare tid, däribland den s. k. vattenplaneringsutredningen år 1980, framhållit nödvändigheten av en kraftig förtätning av nätet av vattenföringsstationer. Enligt rapporten har flertalet enkätmyndigheter anmärkt att informationen rörande vattenföring i många fall är otillräcklig för deras behov eller att den i en del fall till och med helt saknas. Efterfrågan på SMHI:s vattenföringsuppgifter kommer enligt många mening sannolikt att öka om vattenfrågorna skall behandlas enligt nämnda propositionsförslag.

Behovet av en utbyggnad av observationsnätet har strukits under vid remissbehandlingen av rapporten. SMHI betonar att behovet är särskilt markant i Dalarna och Hälsingland som hösten 1985 svårt drabbades av översvämningar. Att det föreligger påtaglig brist på vattenföringsstationer i Gävleborgs län bekräftas av länsstyrelsen.

Statens planverk har i sitt remissvar meddelat att man för närvarande utarbetar en handbok för översiktlig fysisk planering enligt kommande plan- och bygglag. Under arbetet härmed har verket funnit att kunskaper om vattenresursernas storlek och om vattnets beskaffenhet är av grundläggande betydelse för vattenplanering. Dock har planverkets erfarenheter hittills visat på svårigheter att få fram ett underlag från SMHI som är lämpat att använda i kommunal planering. Detta har enligt verket berott på att datainsamlingen inte är tillräckligt täckande.

Enligt kommentarer i remissyttrandet från statens naturvårdsverk borde det övergripande målet för den hydrologiska informationstjänsten inte enbart vara att tillhandahålla uppgifter av mer eller mindre översiktlig karaktär – vilka fås genom rutinmässig datainsamling från stationerna – utan även att kunna ge informationsunderlag för i princip vilken punkt som helst i ett vattenområde. Länsstyrelsen i Södermanlands län pekar på att vattenföringsuppgifter kan tas fram genom tillämpning av en vid SMHI utvecklad datateknisk beräkningsmodell. Sådana beräknade uppgifter kan utgöra ett värdefullt komplement till data från direkta observationer.

Revisorerna kan konstatera – mot bakgrunden av vad som ovan redovisats – att det med hänsyn till olika intressen såsom miljövård, hushållning med naturresurser och fysisk planering finns ett samhälleligt krav på SMHI att i ökad utsträckning ta fram kunskap om vattenföringen i våra vattendrag.

2.3 SMHI:s uppgift att förse samhället med hydrologisk information

I granskningsrapporten har anförts kritik mot att det inte konkret uttryckts vad som innefattas i myndighetsuppgiften "översiktlig rikstäckande och regional vatteninformation, utredningar och undersökningar av riksintresse samt basinformation". Inte heller synes samlat ha bedömts vilken täthets-

grad eller omfattning observationer och mätningar bör ha. Enligt rapporten kan glesa observationsnät ge en översiktlig information med skenbart intryck av tillförlitlighet.

Revisorerna anser, som framhållits i rapporten, att riktlinjerna för den anslagsfinansierade hydrologiska verksamheten är alltför oprecisa och ger dålig ledning för tolkningen av myndighetsuppgiften. Denna uppfattning stöds av samtliga remissinstanser som uttalat sig i frågan. Planverket har föreslagit att metodförsök bör göras i någon eller några kommuner med att utnyttja SMHI:s befintliga vattenföringsdata i planeringen. De erfarenheter som därvid vinnas bör vara av intresse vid en närmare bestämning av SMHI:s allmänna informationstjänst. Revisorerna anser för sin del att verkets förslag är väl värt att ta till vara.

Den vaga beskrivningen av myndighetsuppgiften gör det, enligt revisorernas mening, också svårt att rätt dimensionera SMHI:s materiella och personella resurser. Genom granskningen har inhämtats att SMHI vid omorganisationen år 1982 inte fick något resurstillskott för vatteninformationstjänsten trots konstateranden att tjänsten var eftersatt. Efter denna, som revisorerna ser det, i princip nollbasbudgetering av verksamheten har SMHI fått vidkännas årliga besparingar som ytterligare minskat möjligheterna att producera tillräcklig information om vattenföringen. Revisorerna vill i sammanhanget erinra om att SMHI, enligt utförda studier av bl. a. statskontoret, på senare år haft en positiv produktivitetsutveckling.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län har i sitt remissvar utvecklat åsikten att det från samhällsekonomisk synpunkt är av vikt att förutsättningar finns inom SMHI:s allmänna verksamhet för en fullgod prognos- och varningstjänst i syfte att undvika kostsamma översvämningskatastrofer. Revisorerna delar detta synsätt och påminner om senare års översvämnningar.

Revisorerna har i föregående avsnitt konstaterat att samhället ställer krav på ökad vattenföringsinformation. Mot denna bakgrund och av ovan anförda skäl anser revisorerna det vara synnerligen angeläget att det klart definieras vilket kunskapsunderlag som SMHI skall tillhandahålla i egenskap av central myndighet för ärenden om Sveriges hydrologi.

2.4 Vissa finansieringsfrågor

Granskningen har fäst revisorernas uppmärksamhet på vissa problem i fråga om finansieringen av SMHI:s vattenföringsinformation. De av statsmakterna anslagna medlen till SMHI finansierar som nämnts endast en opreciserad miniminivå. Andra myndigheter är därför ofta hänvisade till SMHI:s uppdragsverksamhet för att få fram vattenföringsuppgifter som de behöver.

Enligt vad revisorerna erfarit via svaren på enkäten i granskningsärendet bedömer myndigheterna SMHI:s avgifter i uppdragsverksamheten som höga. Kostnaderna sägs hindra myndigheter med krympande ekonomiska resurser att använda vattenföringsdata. Revisorerna vill peka på att avgifterna framöver kommer att sättas än högre i och med den successiva övergången till full kostnadstäckning i uppdragsverksamheten.

I propositionerna angående ny plan- och bygglag samt naturresurslag föreslås, som tidigare framgått, att länsstyrelserna skall vara skyldiga att

tillhandahålla bl.a kommunerna statliga myndigheters planeringsunderlag. I granskningsrapporten har påtalats som anmärkningsvärt att frågan om finansieringen av kunskapsunderlag från SMHI inte behandlas i propositionerna. Det är därför enligt rapporten olöst om uppgiften för SMHI att ta fram underlag för vattenplanering skall anses höra till SMHI:s allmänna verksamhet eller till uppdragsverksamheten. I det förra fallet skall kostnaderna för underlaget finansieras över SMHI:s anslag. I det senare fallet åligger det t.ex. länsstyrelserna att köpa SMHI:s tjänster. Som en jämförelse har nämnts att de uppgifter om vattnen och vattenanvändningen som tas fram vid t.ex. naturvårdsverket, fiskeristyrelsen och lantbruksstyrelsen lämnas ut kostnadsfritt. I rapporten föreslås att SMHI:s myndighetsuppgift skall bestämmas så att erforderliga grunddata utan kostnad kan ställas till andra statliga myndigheters förfogande.

Förslaget har fått ett mycket positivt mottagande av remissinstanserna. Planverket ser det som angeläget att myndigheterna fortlöpande tillhandahåller vissa för planeringen grundläggande data utan att kostnadsansvaret ligger på avnämarna. Härigenom undviker man att viktiga uppgifter inte kommer till användning för att kostnaderna för dem är för höga. Med anledning av vattenflödesuppgifternas betydelse för vattenfrågornas behandling i den fysiska planeringen och också för miljövården måste SMHI, hävdar planverket, tilldelas resurser inom ramen för myndighetsanslaget för att kunna samla in, bearbeta och leverera viktiga vattendata.

Flera länsstyrelser, både i enkätsvar under granskningen och i remissvar över rapporten, har framhållit det orationella i att länsstyrelsen skall äska särskilda planeringsmedel för att ersätta SMHI:s kostnader.

Sålunda uttalar länsstyrelsen i Gävleborgs län i sitt remissyttrande att det inte kan vara rimligt att en i lag ålagd skyldighet att tillhandahålla planeringsunderlag innebär att länsstyrelserna med sina starkt beskurna resurser skulle behöva köpa informationen från en annan statlig myndighet. Det måste självklart anses ingå i SMHI:s allmänna verksamhet att utan kostnad tillhandahålla länsstyrelserna erforderliga uppgifter. Länsstyrelsen tillägger att beslutet om full kostnadstäckning på sikt i SMHI:s uppdragsverksamhet inte bör få leda till för snäva ramar för SMHI:s myndighetsuppgifter.

Remissinstanserna instämmer alltså i de synpunkter som förts fram i rapporten. Revisorerna anser att i de fall där samhället ställer krav på vattendata från SMHI och där avnämarna är statliga organ bör tjänsterna ingå i myndighetsuppgiften och således finansieras över SMHI:s anslag.

Som revisorerna tidigare påvisat avser samhällets behov av ökad hydrologisk kunskap olika intresseområden. Frågor rörande t.ex. miljövård, hushållning med naturresurser och fysisk planering hör till jordbruks- och bostadsdepartementens ansvarsområden. SMHI är i budgetprövningen underordnat kommunikationsdepartementet. Vid beräkningen av medlen till SMHI:s myndighetsuppgift inom hydrologin är det enligt revisorernas mening av stor vikt att budgetbehandlingen görs samordnat.

Ett annat finansieringsproblem som togs upp i granskningsrapporten rörde svårigheten att klarlägga betalningsansvaret för de extra insatser som SMHI gjorde i samband med översvämningarna hösten 1985 i Gävleborgs och

Kopparbergslän. Sedermera har riksdagen efter förslag i kompletteringspropositionen våren 1986 godkänt att statens räddningsverk, som inrättats den 1 juli 1986, får disponera högst 750 000 kr. under budgetåret 1986/87 för att bl. a. följa utvecklingen vid hot om naturolycka, t.ex. översvämningar (prop. 1985/86:150 bil. 3, FöU 11, rskr. 345). SMHI har också fått sina kostnader täckta med medel från statens brandnämnd som nu ingår i räddningsverket.

Redog. 1987/88:2
Bilaga 4

2.5 Investeringar i vattenföringsstationer via arbetsmarknadsmedel

Den utbyggnad av observationsnätet för vattenföringsuppgifter som ägt rum på senare år har huvudsakligen finansierats i form av tidigareläggningar av investeringar i sysselsättningsskapande syfte. Om sådana tidigarelagda investeringar beslutar regeringen med stöd av den s. k. finansfullmakten från riksdagen. Till grund för regeringens beslut ligger prioriteringar som arbetsmarknadsstyrelsen – efter hörande av bl. a. regionala myndigheter – gjort av statliga investeringsobjekt inom den s. k. sysselsättningsreserven. Därefter åligger det berörd länsarbetsnämnd att bestämma tidpunkt för igångsättning.

SMHI har således kunnat få nya vattenföringsstationer byggda av arbetsmarknadspolitiska skäl. Minskande resurser för driften har dock medfört att SMHI numera måste avstå från en utbyggnad genom denna finansieringsmetod.

Vid granskningen har noterats att investeringskostnaden för en station uppgår till ca 70 000 kr. Arbetet har utförts på entreprenad under SMHI som huvudman och har under en kortare tid sysselsatt ett par personer. Det har i rapporten satts i fråga om den administrativa hanteringen kring utnyttjandet av finansfullmakten är motiverad för arbeten av sådan begränsad storlek. Medel till investeringar borde i stället budgeteras direkt till SMHI.

Rapportens förslag har tillstyrkts av samtliga remissinstanser, således även av arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnden i Östergötlands län.

Revisorerna föreslår att investeringsmedel för vattenföringsstationer beviljas SMHI i ordinarie budgetbehandling och inte efter handläggning inom arbetsmarknadsverket. Vid budgetbehandlingen måste också enligt revisorernas mening beaktas eventuella behov av medel för driften av de nya stationerna.

3 Hemställan

Riksdagens revisorer hemställer

beträffande dimensioneringen av Sveriges meteorologiska och hydrologiska instituts nät av vattenföringsstationer m. m.

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om

- a) definition av SMHI:s myndighetsuppgift i fråga om hydrologisk information,
- b) samordnad budgetbehandling i vad avser anslag till denna myndighetsuppgift,

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Wiggo Komstedt (m), Kjell Nilsson (s), Wivi-Anne Radesjö (s), Stig Gustafsson (s), Anita Johansson (s), Torsten Karlsson (s), Olle Aulin (m), Rune Jonsson (s), Olle Grahn (fp), Stig Josefson (c), Margareta Gard (m) och Ulla Orring (fp).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Rolf Jensen och revisionsdirektören Kristina Lindegren (föredragande).

Stockholm den 23 oktober 1986

På riksdagens revisorers vägnar

Wiggo Komstedt

Kristina Lindegren

Sammanfattning av rapport 1985/86:4 om dimensioneringen av SMHI:s nät av vattenföringsstationer och de remissyttranden som avgetts över den

Redog. 1987/88:2

Bilaga 4

1 Rapporten

1.1 Bakgrund och syfte

En central uppgift för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, SMHI, är att inhämta tillförlitlig kännedom om Sveriges hydrologi med hänsyn till andra myndigheters, näringslivets och försvarets behov.

Revisorernas granskning har rört dimensioneringen av SMHI:s nät av vattenföringsstationer. Ärendet initierades vid ett besök hos SMHI under en av revisorernas årliga länsresor. Granskningen har syftat till att belysa de olika behov av vattenföringsdata som detta observationsnät skall tillgodose, resurser för framtagande av information om vattenföring och frågor om finansiering. Bl.a. har en enkät genomförts som riktats till vissa avnämare av SMHI:s tjänster, nämligen statens naturvårdsverk, sex länsstyrelser och två kommuner.

1.2 Samhällets behov av vattenföringsdata

Påpekanden om brister i informationen om vattenföring har under de senaste åren gjorts i utredningar under jordbruksdepartementet. Särskilt i mellersta och södra Sverige har stationsnätet för vattenföringsuppgifter ansetts vara underdimensionerat. Nätet hade nämligen fram till 1970-talets början dimensionerats huvudsakligen med hänsyn till vattenkraftens intressen och var därför bäst utvecklat i Norrland. Enligt interna utredningar inom SMHI behöver nuvarande nät om ca 380 vattenföringsstationer byggas ut med ca 70 stationer.

Av den i granskningen genomförda enkäten framgår att stort behov finns av vattenföringsuppgifter från SMHI för bl. a. miljövärdhetsforskning, tillsyn enligt miljöskyddslagen och vattenlagen, vattenplanering, recipientkontroll, bedömning av flödessituationen – dvs. risker för översvämning eller torka – samt konstbevattnings i jordbruket.

Så gott som samstämmigt framförs i enkätsvaren att nuvarande behov inte är helt tillgodosedd. Sålunda anför t. ex. naturvårdsverket att stationsnätet för vattenföring är för gles i de områden där föroreningsituationen är mest besvärande och där uppgifter om vattenföring krävs för beräkningar av transporter av olika ämnen i vatten. I Kronobergs län, anger länsstyrelsen, tillgodoses behovet av vattenföringsdata inte på långt när av nuvarande stationsnät. Enligt länsstyrelsen i Västmanlands län är det viktigt att behovet bedöms utifrån ett långsiktigt perspektiv, då flödesserier om trettio år i många fall är erforderliga för att man skall få en acceptabel bild över flödesförhållandena. Av samma mening är Karlskoga kommun som också anför att en förtätning av SMHI:s nät av vattenföringsstationer skulle bidra

till säkrare beräkningar för kommunens planering.

Härtill kommer att bostadsministern i propositioner om ny plan- och bygglag samt lag om hushållning med naturresurser m. m. föreslår att vattenfrågor mer aktivt än i dag skall föras in i samhällsplaneringen. Uppgifter om vattnen och vattenanvändningen skall ingå i kommunernas översiktsplaner. Länsstyrelsen skall vara skyldig att ställa samman och tillhandahålla olika statliga myndigheters underlagsmaterial för vattenplanering. Enligt synpunkter i enkätvaren kommer ett genomförande av lagförslagen att göra efterfrågan på vattenföringsdata ännu större.

I rapporten konstateras sammanfattningsvis att samhället ställer krav på SMHI att i ökad utsträckning ta fram kunskap om vattenföringen i våra vattendrag med hänsyn till olika intressen såsom miljövård, hushållning med naturresurser och fysisk planering.

1.3 SMHI:s uppgift att förse samhället med hydrologisk information

SMHI har inom hydrologin både s. k. allmän verksamhet och – till en övervägande del – uppdragsverksamhet.

Inför en omorganisation av SMHI den 1 juli 1982 behandlade riksdagen våren 1981 bl. a. frågor om den anslagsfinansierade allmänna verksamheten och om behovet av resurser.

Beslutet om inriktningen av den allmänna hydrologiska verksamheten innebär att SMHI som myndighetsuppgift skall arbeta med översiktlig rikstäckande och regional vatteninformation, utredningar och undersökningar av riksintresse samt basinformation. Den senare skall i huvudsak utgöras av bearbetade data från de hydrologiska observationsnäten.

Vid granskningen har noterats att den närmare innebörden av dessa övergripande riktlinjer inte angavs.

I samband med omorganisationen fick SMHI inte några ökade resurser i form av personal eller stationer. Eftersom det konstaterats att vatteninformationstjänsten var eftersatt gjordes å andra sidan inte några minskningar i denna verksamhet.

Enligt granskningsrapporten synes inte samlat ha bedömts vilken dimension observationsnätet för vattenföring borde ha för att ge underlag för den allmänna vatteninformationen.

Efter beslutet om omorganisation har SMHI fått vidkännas årliga besparingar som lett till att personal tillgänglig för arbete inom de hydrologiska stationsnäten minskat. Det är enligt SMHI ej längre möjligt att bygga fler vattenföringsstationer om man inte samtidigt får medel för driften.

I rapporten påtalas att statsmakterna inte konkret uttryckt vad som innefattas i SMHI:s myndighetsuppgift att arbeta med översiktlig rikstäckande och regional vatteninformation. Därmed är det inte klarlagt vilket observations- och mätunderlag och vilka resurser som erfordras för att SMHI skall kunna fullgöra myndighetsuppgiften.

1.4 Vissa finansieringsfrågor

Redog. 1987/88:2

Bilaga 4

Avgifterna i uppdragsverksamheten täcker för närvarande i princip särkostnaderna. Enligt riksdagsbeslut våren 1985 om ändrade riktlinjer för prissättningen skall SMHI sträva efter att successivt uppnå full kostnadstäckning. Därmed avses att kunderna skall betala även en andel av de gemensamma kostnaderna för den allmänna verksamheten och uppdragsverksamheten.

Genom enkäten har erfarits att SMHI:s avgifter redan i dag bedöms som höga. När vattendata inte finns framtagna inom den allmänna verksamheten är andra myndigheter hänvisade till att köpa SMHI:s tjänster. Kostnaderna gör emellertid att man antingen helt avstår från att inhämta uppgifter om vattenföring eller söker sådana uppgifter från annat håll. Bl. a. uppger ett par länsstyrelser att naturvårdsverket ibland redan upphandlat vattenföringsdata från SMHI som länsstyrelsen har behov av. I sådana fall brukar dessa data kunna erhållas kostnadsfritt från naturvårdsverket. Vidare har kraftverksföretag bistått med flödesuppgifter utan kostnad.

Enligt SMHI har man i vissa fall svårt att ta ut avgifter för sina tjänster. Så är särskilt fallet i vad gäller den hydrologiska prognos- och varningstjänsten om avnåmarintresset inte kan knytas till ett bestämt företag utan är mer regionalt inriktat. Extra insatser under de svåra översvämningarna i september 1985 i Dalarna och Hälsingland medförde sålunda ett anslagsöverskridande.

Under granskningen har uppmärksamats att frågan om finansiering av erforderligt kunskapsunderlag från SMHI för vattenplanering anmärkningsvärt nog inte behandlas i propositionerna angående ny plan- och bygglag samt naturresurslag. Inte heller konkretiseras närmare de krav som från naturresurs- och miljövårdssynpunkt kan komma att ställas på SMHI. Det är därför olöst om uppgiften för SMHI att ta fram underlag för vattenplanering skall anses höra till SMHI:s allmänna verksamhet eller till uppdragsverksamheten.

I flera svar på enkäten framhålls det orationella i att länsstyrelsen skall äska särskilda planeringsmedel för att ersätta en central myndighets kostnader.

Granskningen har således visat att det är oklart hur vissa tjänster, som samhället vill att SMHI skall tillhandahålla, skall finansieras. Detta torde bero på att statsmakterna inte närmare definierat innehållet i myndighetsuppgiften.

1.5 Vattenfrågornas behandling i regeringskansliet

Av granskningen har framgått att vattenfrågor i högre eller lägre grad berör sju departement. Utan tvekan ligger det tyngsta politiska ansvaret på jordbruks- och bostadsdepartementen. De samhälleliga behov av ökad hydrologisk kunskap, bl. a. om vattenföringen i vattendragen, som uttryckts på senare tid avser huvudsakligen intressen som miljövård, hushållning med naturresurser och fysisk planering. Dessa frågor hör till jordbruks- och bostadsdepartementens ansvarsområden. SMHI lyder under kommunikationsdepartementet, som således handlägger frågor om SMHI:s budget för hydrologisk verksamhet.

1.6 Investeringar i vattenföringsstationer via arbetsmarknadsmedel

Nästan samtliga, eller drygt 60, nya vattenföringsstationer har under åren 1977–1984 finansierats via arbetsmarknadsstyrelsen, AMS. Huvuddelen av byggnadsprojekten har genomförts i form av tidigareläggningar av investeringar i sysselsättningsskapande syfte. Om sådana tidigarelagda investeringar beslutar regeringen med stöd av den s. k. finansfullmakten från riksdagen och efter handläggning inom arbetsmarknadsverket.

På grund av minskande resurser för driften tvingas SMHI dock numera avstå från en vidare utbyggnad av stationsnätet genom sådana extra medel.

I granskningsärendet, som till en del initierats av dessa påtalade förhållanden, har kunnat konstateras att investeringskostnaden för en ny vattenföringsstation uppgår till 60 000–75 000 kr. Arbetet har utförts på entreprenad under SMHI som huvudman och har sysselsatt ett par personer under en kortare tid.

Såväl kostnaderna för som sysselsättningseffekterna av tidigarelagda investeringar via AMS i nya vattenföringsstationer är alltså skäligen små. Det har därför i rapporten satts i fråga om finansfullmakten skall utnyttjas för arbeten av sådan begränsad storlek.

1.7 Förslagen

De iakttagelser som gjorts under granskningen har gett anledning till följande förslag.

- Med hänsyn till alla olika samhällseliga krav på ökad information om vattenföringen i vattendragen måste klarare definieras vilket kunskapsunderlag som SMHI i egenskap av central myndighet för ärenden om Sveriges hydrologi skall tillhandahålla.
- Då målen för SMHI:s hydrologiska verksamhet ställs upp av flera departement bör en samordnad budgetbehandling komma till stånd. Därvid bör särskilt beaktas att de medel som erfordras för att SMHI skall kunna fullgöra sin myndighetsuppgift anslås direkt till SMHI och ej via andra statliga myndigheter.
- Investeringsmedel för byggande av nya vattenföringsstationer bör beviljas SMHI i ordinarie budgetbehandling och ej efter handläggning inom arbetsmarknadsverket. Vid budgetbehandlingen bör även beaktas eventuella behov av driftsmedel.

2 Remissyttrandena

Yttranden över rapporten har lämnats av nio myndigheter och organ. Dessa är SMHI, statens naturvårdsverk, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens planverk, länsstyrelserna i Gävleborgs län, Södermanlands län och Östergötlands län, länsarbetsnämnden i Östergötlands län och Svenska kommunför-

2.1 Allmänna synpunkter på rapporten

Rapporten har fått ett klart positivt mottagande av remissinstanserna. Revisorernas förslag tillstyrks till alla delar. Dock har AMS och länsarbetsnämnden i Östergötlands län begränsat sina yttranden till det egna ansvarsområdet.

SMHI framhåller att rapporten på ett korrekt och utförligt sätt skildrar situationen i fråga om observationsnätet för vattenföringsuppgifter. Åtgärderna som föreslås bedöms som angelägna och bör snarast realiseras. De skulle underlätta SMHI:s planering och genomförande av verksamheten samt minska byråkratin och rundgången av medel i statsförvaltningen.

2.2 Samhällets behov av vattenföringsdata och SMHI:s myndighetsuppgift

Enligt rapporten har statsmakterna inte konkret uttryckt vad som innefattas i SMHI:s myndighetsuppgift att arbeta med översiktlig rikstäckande och regional vatteninformation. Därför är det ovisst vilket observationsunderlag och vilka resurser som SMHI behöver för myndighetsuppgiften. Särskilt med hänsyn till olika samhälleliga krav på ökad information om vattenföringen i vattendragen begärs i rapporten att det klart skall bestämmas vilket kunskapsunderlag som SMHI skall tillhandahålla i egenskap av central myndighet för ärenden om Sveriges hydrologi.

Behovet av en utbyggnad av nätet av mätstationer för vattenföringsdata har strukits under av flera remissinstanser.

SMHI betonar att behovet är särskilt markant i de under hösten 1985 svårt drabbade översvämningsområdena i Dalarna och Hälsingland. Att stationstätheten är mycket låg i *Gävleborgs län* säger sig *länsstyrelsen* ha påtalat i olika sammanhang. Erfarenheterna från en vattenvårdsplanering inom länet är att tillgången på tillförlitligt material om bl. a. vattenresursernas storlek är begränsad utom i vissa större reglerade vattendrag. I sitt remissvar utvecklar styrelsen åsikten att det är av vikt från samhällsekonomisk synpunkt att förutsättningar finns inom SMHI:s allmänna verksamhet för en fullgod prognos- och varningstjänst i syfte att undvika kostsamma översvämningskatastrofer. Allmänt anför länsstyrelsen att det torde vara helt klart att kunskaperna om flödesvariationerna i vattendragen är otillräckliga och att SMHI:s nät av vattenföringsstationer är underdimensionerat i stora delar av landet.

En komplettering av nätet förordas även av *länsstyrelsen i Östergötlands län* som menar att vattenföringsstationerna i länet är alltför få för att ge underlag för ett ändamålsenligt arbete med t. ex. planering, tillsyn och miljöövervakning. *Motala Ströms Vattenvårdsförbund*, som hörts av länsstyrelsen, anser det vara rimligt att basinformation, såsom vattenföringsuppgifter, hålls tillgänglig hos centralmyndigheten för hydrologi, SMHI.

Länsstyrelsen i Södermanlands län pekar på att vattenföringsuppgifter kan tas fram vid SMHI med hjälp av datatekniska beräkningsmodeller. Dessa beräknade uppgifter kan vara ett värdefullt komplement till uppgifter från de direkta observationerna.

Planverket ansluter sig till uppfattningen i rapporten att behovet av data om vatten kommer att öka. Förslagen till plan- och bygglag (PBL) och naturresurslag (NRL) förutsätter att vattenfrågor behandlas i den kommunala fysiska planeringen. Planverket meddelar att verket för närvarande utarbetar en handbok för översiktlig fysisk planering enligt PBL. Verket har härvid konstaterat att av grundläggande betydelse för vattenplanering är kunskaper om vattenresursernas storlek och om vattnets beskaffenhet. I remissyttrandet erinras om att verket tidigare under hand framfört till riksdagens revisorer att man funnit det vara förenat med vissa problem att få fram ett underlag från SMHI som är lämpat att använda i kommunal planering. Detta har berott på att datainsamlingen i en del fall inte är tillräckligt täckande.

Enligt planverkets mening är således en utbyggnad av stationsnätet nödvändig. Verket anser vidare att metodförsök bör göras i någon eller några kommuner med att utnyttja SMHI:s vattenföringsdata i planeringen. De erfarenheter som därvid vinnas bör vara av intresse vid en närmare avgränsning av vilka uppgifter SMHI skall tillhandahålla i egenskap av central myndighet för hydrologi.

Den kunskapsöverföring om vattendata som förutsätts i de föreslagna lagarna, PBL och NRL, leder enligt styrelsen för *Svenska kommunförbundet* till att SMHI måste ges utökade ekonomiska resurser. SMHI bör i samband härmed se till att bättre definiera och strukturera olika intressenters behov.

I *naturvårdsverkets* tillstyrkande remissvar görs den kommentaren att en utbyggnad av SMHI:s stationsnät inte är ett ändamål i sig utan måste ses i ett något större sammanhang. På sikt gäller det frågan om en nyorientering av den hydrologiska informationstjänsten som i dag enligt verket lämnar en del i övrigt att önska. Det övergripande målet för den hydrologiska informationstjänsten är, anför verket, inte enbart att tillhandahålla uppgifter av mer eller mindre översiktlig karaktär – vilka fås genom rutinmässig datainsamling från stationerna – utan även att kunna ge informationsunderlag för i princip vilken punkt som helst i ett vattenområde. Informationen på densamma nivån är det stora problemet i vattenplaneringssammanhang i vad gäller resurstilldelning, kompetens, kommunikation m. m.

2.3 Vissa finansieringsfrågor

Förslaget om att budgetbehandlingen bör samordnas mellan de departement som sätter målen för SMHI:s hydrologiska verksamhet i syfte att medel skall anslås direkt till SMHI och ej via andra statliga myndigheter för köp av SMHI:s tjänster har av remissinstanserna noterats med särskild tillfredsställelse.

Planverket anmärker att underlagsmaterial i den fysiska planeringen hittills i stort sett har kunnat erhållas utan kostnader för kommunerna. Vidgningen av den kommunala planeringen till områden inom vilka affärs-

drivande myndigheter skall lämna planeringsunderlag aktualiserar frågan om fördelningen av kostnaderna. Denna fråga har – som påvisats i revisorernas rapport – inte behandlats i PBL- och NRL-förslagen. Planverket ser det som angeläget att myndigheterna fortlöpande tillhandahåller vissa för planeringen grundläggande data utan att kostnadsansvaret ligger på avnämarna. Härigenom undviker man att viktiga uppgifter inte kommer till användning för att kostnaderna för dem är för höga. Med anledning av vattenflödesuppgifternas betydelse för vattenfrågornas behandling i den fysiska planeringen och också för miljövården måste SMHI, hävdar planverket, tilldelas resurser inom ramen för myndighetsanslaget för att kunna samla in, bearbeta och leverera viktiga vattendata.

Behovet av vattendata inom miljövården och introduktionen av vattenfrågor inom hushållningen med naturresurser och den fysiska planeringen kräver, enligt planverket, att – som föreslagits i rapporten – en samordning sker mellan berörda departement vid budgetbehandlingen för SMHI.

Införandet av PBL och NRL kommer att medföra att länsstyrelserna skall tillhandahålla kunskapsunderlag bl.a. i fråga om vattenresursernas storlek. Enligt *länsstyrelsen i Gävleborgs län* kan det inte vara rimligt att en i lag ålagd informationsskyldighet innebär att länsstyrelserna med sina starkt beskurna resurser skulle behöva köpa informationen från en annan statlig myndighet. Det måste självklart anses ingå i SMHI:s allmänna verksamhet att ta fram sådan information. Länsstyrelsen tillägger att beslutet om full kostnadstäckning på sikt i SMHI:s uppdragsverksamhet inte bör få leda till för snäva ramar för SMHI:s myndighetsuppgifter. Detta skulle enbart innebära en orationell cirkelgång av medel mellan olika statliga myndigheter samtidigt som SMHI:s kompetens inte kan nyttjas fullt ut av kostnadsskäl. Ingendera av dessa konsekvenser kan vara önskvärda från samhällets sida.

Liknande synpunkter förs fram av *länsstyrelsen i Östergötlands län* som betecknar utredningens förslag att SMHI skall tillhandahålla hydrologiska uppgifter kostnadsfritt till andra statliga myndigheter som väsentligt. Det kan, menar styrelsen, inte vara rationellt att t. ex. planeringsmedel anslås till länsstyrelsen som i sin tur använder dessa för att ersätta SMHI.

En förutsättning för att kommunerna skall kunna redovisa vattentillgång m. m. i översiktsplaner är enligt styrelsen för *Svenska kommunförbundet* att den information som finns hos länsstyrelser och centrala verk ställs till kommunernas förfogande utan kostnad.

Naturvårdsverket finner det viktigt att myndigheter och forskare kan erhålla hydrologiska data från SMHI kostnadsfritt eller till självkostnadspris förutsatt att användningen inte konkurrerar med SMHI:s uppdragsverksamhet.

2.4 Investeringar i vattenföringsstationer via arbetsmarknadsmedel

Som framgått inledningsvis har remissinstanserna odelat ställt sig bakom revisorernas förslag om att investeringsmedel till vattenföringsstationer bör beviljas SMHI i ordinarie budgetbehandling och inte efter handläggning inom arbetsmarknadsverket. Särskilda kommentarer har lämnats av främst

de hörda arbetsmarknadsmyndigheterna.

AMS anser att den utbyggnad av vattenföringsstationer som bedrivits som beredskapsarbete i allmänhet har varit väl anpassad till behovet av sysselsättning för berörda arbetssökande. Styrelsen vill emellertid understryka att beredskapsarbete inte får utgöras av sådana uppgifter som kan bedömas tillhöra huvudmannens inom ordinarie anslag bedrivna verksamhet utan måste avse en reell utökning av verksamheten under budgetåret. AMS tillstyrker för sin del förslaget att investeringsmedel för byggande av nya vattenföringsstationer beviljas SMHI i ordinarie budgetbehandling.

Med hänsyn till att sysselsättningsresursen bör omfatta objekt med stor sysselsättningseffekt vill *länsarbetsnämnden i Östergötlands län* förorda det förslag till finansiering av ifrågavarande investeringar som läggs fram i rapporten.

Länsstyrelsen i Östergötlands län, som uttryckligen stödjer rapportens förslag, tar upp frågan om inte en viss ytterligare avgift skulle kunna tas ut i varje mål som provas av vattendomstolarna. Denna avgift kunde bidra till att finansiera utbyggnaden av stationsnätet eller driften av stationerna.

2.5 Övriga synpunkter

Naturvårdsverket anser det vara angeläget att SMHI kan bearbeta data från det hydrologiska nätet på ett sådant sätt att önskad information kan erhållas direkt från SMHI. Informationen skall vara aktuell, lättfattlig och lättåtkomlig. Verket visar genom exempel på publicerade uppgifter att delgivningen av vatteninformation – särskilt vattenföringsinformation – i flera avseenden är eftersatt.

Revisorernas förslag

- 1 Genomförd granskning
- 2 Revisorernas överväganden
 - 2.1 Inledning
 - 2.2 Samhällets behov av vattenföringsdata
 - 2.3 SMHI:s uppgift att förse samhället med hydrologisk information
 - 2.4 Vissa finansieringsfrågor
 - 2.5 Investeringar i vattenföringsstationer via arbetsmarknadsmedel
- 3 Hemställan

Bilaga

- 1 Rapporten
 - 1.1 Bakgrund och syfte
 - 1.2 Samhällets behov av vattenföringsdata
 - 1.3 SMHI:s uppgift att förse samhället med hydrologisk information
 - 1.4 Vissa finansieringsfrågor
 - 1.5 Vattenfrågornas behandling i regeringskansliet
 - 1.6 Investeringar i vattenföringsstationer via arbetsmarknadsmedel
 - 1.7 Förslagen
- 2 Remissyttrandena
 - 2.1 Allmänna synpunkter på rapporten
 - 2.2 Samhällets behov av vattenföringsdata och SMHI:s myndighetsuppgift
 - 2.3 Vissa finansieringsfrågor
 - 2.4 Investeringar i vattenföringsstationer via arbetsmarknadsmedel
 - 2.5 Övriga synpunkter

1986/87:8

Riksdagens revisorers förslag om den regionala projektverksamheten

Riksdagens revisorer anmäler sin granskning av frågor angående den regionala projektverksamheten. Revisorerna har inriktat sin granskning på hur utvärderingar av projektverksamheten genomförs och utnyttjas. Revisorernas granskning har visat att utvärderingen av de regionala projektmedlens användning har påtagliga svagheter. Goda möjligheter borde dock finnas att utveckla utvärderingsverksamheten. Detta kan väntas öka effektiviteten både på kort och lång sikt. Vidare har revisorerna funnit att det projektregister som innehåller information om projekten behöver förbättras.

Revisorerna föreslår

att en expertgrupp tillsätts med uppgift att utarbeta riktlinjer för utvärdering av den regionala projektverksamheten.

En sammanfattning av granskningsrapporten och remissutfallet är som *bilaga* fogad till denna skrivelse.

1 Genomförd granskning

Sedan budgetåret 1979/80 bedrivs ett regionalt utvecklingsarbete med hjälp av statliga budgetmedel, ställda direkt till länsstyrelsernas förfogande. De anvisade beloppen kallades till att börja med åtgärdsmedel. Numera benämns de projektmedel. Med dessa medel kan länsstyrelserna finansiera vidareutvecklingen av olika förslag som väcks i samband med det regionalpolitiska utvecklingsarbetet i länen. Projektverksamheten har formen av utredningar, försöksprojekt, information, utbildning, företagar-service och konsultarbete samt stöd till produktutveckling och marknadsföring m. m.

År 1983 uppmärksammade revisorerna det redan vid den tiden stora antalet startade projekt och mångfalden i utformningen av dem. Inte minst vid länsresorna hade revisorerna fått ta del av innehållet i projektplaner och pågående projekt. Efter en år 1983 företagen första förstudie beslöt revisorerna att invänta resultatet av en rad pågående utredningar som helt eller delvis berörde projektverksamheten. Därefter gjordes en ny förstudie. I utredningarna redovisades ett utförligt material med bl. a. synpunkter på projektverksamheten. Revisorerna ansåg emellertid att särskilt utvärderingsaspekten borde beaktas mer än vad den gjorts i utredningarna. Revisorerna beslöt därför att granskningen skulle föras vidare.

Revisorernas granskning har haft till syfte att slå fast hur resultatanalyser av den regionala projektverksamheten genomförs och utnyttjas. Intresset har särskilt inriktats på de mera uttömmande bedömningar som benämns utvärderingar. Faktaunderlaget har erhållits från olika utredningar, genom bearbetning av utdrag ur det centrala projektregistret och genom en enkät om projektmedlen vid åtta länsstyrelser.

Granskningsrapporten 1985/86:6, Den regionala projektverksamheten, togs fram under våren 1986. I rapporten redovisas att projektmedlens totala årliga belopp har ökat från 35 milj. kr. budgetåret 1979/80 till 80 milj. kr. budgetåret 1985/86. Tilldelningen av projektmedel per län budgetåret 1985/86 varierade mellan 5,5 och 1,5 milj. kr.

I granskningsrapporten visas det breda användningsområdet för projektmedlen. Enligt de regionalpolitiska besluten skall med projektmedlens hjälp inom regionala obalanser motverkas genom insatser i mindre utvecklade länsdelar. Medlen skall också kunna användas vid lokalt koncentrerade sysselsättningskriser som uppkommit genom strukturomvandling inom industrin. De skall leda till en ökad samverkan mellan länsstyrelsen, länets kommuner och andra aktörer vilkas verksamhet har betydelse för den regionala utvecklingen. Projektmedlen skall i stort sett betraktas som en fri resurs för det regionala utvecklingsarbetet. Enligt statsmakterna bör de dock i betydande utsträckning inriktas på näringslivet. De får emellertid inte användas till direkta investerings- och driftstöd, inte heller till att inrätta fasta tjänster på länsstyrelserna.

I början av år 1986 fanns ca 1 760 projekt införda i det centrala projektregistret vid Umeå högskoloregions datorcentral (UMDAC). Därutöver hade projektmedel betalats ut för ytterligare ca 500 projekt. Vid många projekt tillskjuter intressenterna medel för täckande av stora delar av projektets totalkostnad. Enligt en undersökning omfattande tolv län märks följande delfinansiärer — nämnda i ordning efter storleken av deras bidrag till projektfinansieringen: primärkommuner, företag, utvecklingsfonderna, centrala myndigheter, landsting, högskolor och organisationer.

De vanligaste projektområdena budgetåret 1984/85 var industriell utveckling (39 %), jord, skog och glesbygd (12 %), utbildning, teknikspridning (11 %), kommun- och regionprojekt (9 %) samt turism (8 %).

Granskningen har i korthet visat att utvärderingen av projektverksamheten inte är särskilt utvecklad. Alla faktaunderlag visar klart att utvärderingen av de regionala projektmedlens användning har påtagliga svagheter.

Bland dessa kan nämnas att utvärderingsverksamheten bedrivs på olika ambitionsnivåer i olika län. Sålunda varierar erfarenhetsredovisningen utmed hela skalan från uteslutande en ren projektbeskrivning till en redogörelse för projektens effekter i form av en utvärdering. I regel har inte länsstyrelserna fastställt riktlinjer för utvärderingsverksamheten.

Vid granskningen har även uppmärksamats att bristerna i utvärderingen beror på en rad olika svårigheter, bland vilka följande kan nämnas. Antalet projekt är stort och de har skilda inriktningar. Projekten administreras av en komplex organisation med många aktörer. Länsstyrelserna har otillräckliga resurser för utvärderingen av projektverksamheten. Metoder för utvärdering saknas. I vissa fall saknas också klar målformulering för projekten.

Som en konsekvens av den bristande utvärderingen blir även de uppgifter som länsstyrelserna lämnar till det centrala projektregistret vid UMDAC otillfredsställande. Sättet att redovisa erfarenhet skiljer sig mellan olika projekt men också mellan olika län avseende samma slags projekt. Ofta erhålls ingen upplysning om huruvida de uppsatta målen har nåtts. Projektregistrets förteckning över sökord upptar ca 500 ord. Någon princip för klassificering av projekt på sökord finns inte. Detta medför att det är svårt att ta ut information ur registret. Alla projekt för vilka regionala projektmedel har beviljats är vidare inte registrerade. De nämnda bristerna i registret är en anledning till att länsstyrelserna i mycket begränsad utsträckning utnyttjar registret.

Trots svårigheter borde det enligt granskningsrapporten finnas goda möjligheter att utveckla utvärderingsverksamheten. Även bristerna i registret bör undanröjas, så att detta kan bli ett verkligt hjälpmedel för bl. a. länsstyrelserna i deras arbete med styrning av projektverksamheten.

I granskningsrapporten har anförts att utgångspunkten för arbetet med att utveckla utvärderingsverksamheten bör vara att alla projekt skall ha någon form av erfarenhetsredovisning. Större och principiellt intressanta projekt bör dock alltid utvärderas. För att detta skall säkerställas kan det diskuteras om inte länsstyrelserna bör avsätta en del av de till en aktör utdelade projektmedlen för utvärdering. Det kan även övervägas om inte uppdraget att utvärdera en del större och principiellt intressanta projekt borde läggas ut till forskare eller forskningsorgan.

I rapporten har föreslagits att en expertgrupp tillsätts, med uppgift att utarbeta riktlinjer för utvärdering av den regionala projektverksamheten.

Ett reformerat register bör enligt granskningsrapporten ge en så aktuell information som möjligt om projekten. Med hjälp av registret skall besked kunna erhållas om vilka projekt som pågår och vilka som är avslutade. Uppgifter om hur mycket som har satsats på olika branscher skall kunna tas fram. Registret bör ha en sådan kvalitet att det kan användas som urvalsram för fördjupade undersökningar. Information om projektverksamhetens utfall, i första hand sammanfattande utvärderingsresultat, bör kunna hämtas ur registret. En länsstyrelse skall av registret kunna få upplysning om andra länsstyrelsernas erfarenheter av sådana projekt som den är intresserad av.

I rapporten har föreslagits att en översyn görs av rapporteringsrutiner och klassificeringsnormer för det centrala projektregistret vid Umeå högskoleregions datorcentral (UMDAC).

Rapporten har remissbehandlats. Remissinstanserna är överlag positiva till rapportens förslag.

2 Revisorernas överväganden

2.1 Allmänt

Den regionala projektverksamheten har successivt utökats sedan starten budgetåret 1979/80. Med medlen för denna verksamhet kan länsstyrelserna helt eller delvis finansiera vidareutvecklingen av de olika förslag som kommer fram i det regionalpolitiska utvecklingsarbetet i länen. Det kan t. ex. gälla konkreta projekt som senare genomförs med hjälp av regionalpolitiskt stöd, projekt som till slutresultatet ger en förbättrad samordning mellan olika statliga insatser eller olika former av lokala utvecklingsprojekt som tar till vara lokala och regionala förutsättningar och initiativ.

I statsmakternas senaste regionalpolitiska beslut (prop. 1984/85:115. AU 13. rskr. 354) anförts att den regionalpolitiska projektverksamheten "är ett viktigt regionalpolitiskt medel. För länen utanför stödområdet är projektmedlen det dominerande regionalpolitiska medlet." Vidare framhålls att projektmedlens andel av det s. k. länsanslaget bör höjas.

Betydelsen av den regionala projektverksamheten påpekas i remissyttrandena från flera länsstyrelser utan att denna fråga har behandlats speciellt ingående i granskningsrapporten. Länsstyrelsen i Kronobergs län anför att länsstyrelserna anser att projektverksamheten är en utomordentligt viktig del av deras arbete. Tillkomsten av regionala projektmedel har i hög grad vitaliserat arbetet med utveckling i länen. Genom medlen kan direkta insatser göras på olika områden. En annan och mera effektiv och intressant möjlighet är att länsstyrelsen kan mera konkret initiera och medverka i projekt tillsammans med andra intressenter som landsting, kommuner, andra länsorgan och även enskilda företag. På detta sätt får projektmedlen effekter som är större än vad en direkt medelsanvisning skulle ge. En följd av projektverksamheten har enligt länsstyrelsen också blivit att intresset för och samverkan i arbetet med länets utveckling har ökat på regional nivå.

Riksdagens revisorer konstaterar i detta sammanhang att den betydelse som läggs vid projektverksamheten understryker kraven på att verksamheten också styrs på ett tillfredsställande sätt. En framgångsrik projektverksamhet påverkar enligt revisorerna på ett gynnsamt sätt samverkan mellan olika intressenter i det totala regionala utvecklingsarbetet.

I granskningsrapporten har konstaterats att utvärderingen av projektverksamheten inte är särskilt utvecklad. Utvärderingsverksamheten bedrivs på olika ambitionsnivåer i olika län. De uppgifter som länsstyrelserna lämnar till det centrala projektregistret har vissa brister. Det gäller särskilt erfarenhetsredovisningarna. Remissinstanserna delar uppfattningen att brister finns i resultatanalyserna.

Bristerna i utvärderingen beror enligt granskningsrapporten på ett antal svårigheter. Bl. a. är antalet projekt stort och projekten har de mest skilda inriktningar. Projekten administreras av en komplex organisation med många aktörer. Vidare har länsstyrelserna otillräckliga resurser för utvärderingen av projektverksamheten. Metoder för utvärdering saknas. Trots svårigheter borde det enligt rapporten finnas goda möjligheter att utveckla

utvärderingsverksamheten. Remissinstanserna understryker de svårigheter som har redovisats i granskningsrapporten. Några pekar särskilt på de metodproblem som föreligger i utvärderingen av projektverksamheten. Statens industriverk (SIND) menar att intresset i rapporten i alltför hög grad inriktas på kvantitativa mått, i synnerhet antal arbetstillfällen. Det är SIND:s uppfattning att projektverksamhetens effekter är av olika slag där kvalitativa effekter av typ bättre samverkan och förbättrat informationsunderlag sannolikt överväger de direkta kvantitativa effekterna.

Revisorerna anser att utvärderingen av den regionala projektverksamheten nu har påtagliga svagheter. Revisorernas uppfattning är att resultatanalyser – utvärderingar och uppföljningar – skall ingå tillsammans med bl. a. verksamhetsplanering och projektadministration i ett fungerande ekonomiadministrativt styrsystem och anser därför att länsstyrelsernas resultatanalyser måste avsevärt förbättras. Statsmakternas krav på fungerande system för styrning av statlig verksamhet har alltmer skärpts.

2.2 Riktlinjer för utvärdering

Den genomförda granskningen har enligt revisorernas mening klart visat att utvärderingsverksamheten behöver stödjas och utvecklas. I granskningsrapporten har föreslagits att en expertgrupp tillsätts med uppgift att utarbeta riktlinjer för utvärdering av den regionala projektverksamheten.

Rapportens förslag om en expertgrupp har mottagits positivt av samtliga remissinstanser. SIND tillstyrker förslaget och anför att expertgruppens uppgift bör vara att hitta lämpliga metoder och mallar för utvärdering av projektverksamheten. Länsstyrelsen i Uppsala län instämmer helt i de förslag till åtgärder som lämnas i rapporten. Metodutveckling inom området är enligt länsstyrelsen nödvändig. Synpunkten att utvärdering endast bör ske av större och principiellt viktiga projekt, medan för övriga en redovisning av erfarenheter bör vara tillräcklig, framförs av länsstyrelsen i Kronobergs län. Länsstyrelsen tillstyrker att riktlinjer utarbetas för informationsinnehållet i erfarenhetsredovisningarna. Eventuellt bör också vissa allmänna kriterier ställas upp för att ett projekt skall anses lämpligt för utvärdering. Länsstyrelsen anser dock att detta inte får medföra att länsstyrelsernas frihet att anpassa projekten efter länens specifika förhållanden begränsas. Utvecklingsfonden i Västerbottens län har inget att erinra mot förslagen och anser att verksamheten måste styras utifrån väl definierade och konkreta mål.

Revisorerna föreslår att en expertgrupp tillsätts med uppgift att utarbeta riktlinjer för utvärdering av den regionala projektverksamheten. Utgångspunkten för expertgruppens arbete bör vara att alla projekt skall ha någon form av erfarenhetsredovisning. Större och principiellt intressanta projekt bör enligt revisorernas mening alltid utvärderas. För att detta skall säkerställas kan det diskuteras om inte länsstyrelserna bör avsätta en del av de till en aktör utdelade projektmedlen för utvärdering. Revisorerna anser att det även kan övervägas om inte uppdraget att utvärdera en del större och principiellt intressanta projekt borde läggas ut till forskare eller forskningsorgan.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anför att eftersom klara samband finns mellan förslaget om en expertgrupp rörande riktlinjer för utvärdering och förslaget om en översyn av projektregistret bör samma grupp kunna fullgöra båda uppdragen.

Revisorerna är dock av den uppfattningen att en speciell grupp med inriktning på metodproblem behövs för att utarbeta riktlinjer för utvärderingsverksamheten.

2.3 Förbättrat projektregister

I granskningsrapporten har föreslagits att en översyn görs av rapporteringsrutiner och klassificeringsnormer för det centrala projektregistret vid Umeå högskoleregions datorcentral (UMDAC).

Under granskningens gång har upplysning erhållits om att industridepartementet startat en arbetsgrupp med syfte att förbättra projektregistret.

Förslaget i rapporten har fått ett i stort sett positivt mottagande av remissinstanserna, av vilka flera även yttrar sig om den arbetsgrupp som har startats. SIND delar den principiella synpunkten att en förutsättning för att det centrala projektregistret vid UMDAC skall kunna tjäna som erfarenhets- och informationsbank är att registret hålls aktuellt och att resultatredovisningen för projekten förbättras. Verket påpekar dock att den begärda översynen redan ombesörjs genom industridepartementets försorg. Länsstyrelsen i Norrbottens län finner det angeläget att formerna för rapportering och klassificering förbättras och nämner att man ingår i den aktuella arbetsgruppen. Även UMDAC påpekar att den tillsatta arbetsgruppen arbetar med att systematisera klassificeringen och sänka trösklarna för länsstyrelsernas användning av registret.

Enligt länsstyrelsens i Västerbottens län mening är en översyn en absolut nödvändighet om registret skall kunna användas på något annat sätt och med annat syfte än att få fram en totalredovisning av varje läns projektverksamhet. Länsstyrelsen ställer sig dock tveksam till registrets styrande funktion utan vill hellre se registret som ett uppslagsverk där länsstyrelserna kan hitta intressanta projekt och kontaktmän. Övriga remissinstanser är positiva till förslaget i rapporten.

Utvecklingsfonden i Västerbottens län framhåller särskilt att det inte bara för anslagsgivande myndigheter utan också för de länsorgan som arbetar med projekten är angeläget med ett fungerande informationssystem varigenom tidigare och pågående aktiviteter kan överblickas. Den avslutade verksamheten skall enligt fonden kunna utvärderas och den pågående styras.

En arbetsgrupp med deltagare från regeringskansliet (industridepartementet), UMDAC och fyra länsstyrelser genomför nu en översyn av projektregistret. Enligt uppgifter som revisorerna har inhämtat från regeringskansliet har arbetsgruppen till syfte att lösa de problem som påpekats vid granskningen. Revisorerna utgår därför från att uppställda krav kommer att bli tillgodosedda.

3 Hemställan

Redog. 1987/88:2

Bilaga 5

Riksdagens revisorer hemställer

beträffande *den regionala projektverksamheten*
att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorer-
na anført om att en expertgrupp tillsätts med uppgift att utarbeta
riktlinjer för utvärdering av den regionala projektverksamheten.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit
revisorerna Wiggo Komstedt (m), John Johnsson (s), Börje Stensson (fp),
Kjell Nilsson (s), Wivi-Anne Radesjö (s), Bertil Jonasson (c), Stig Gustafs-
son (s), Birgitta Rydle (m), Anita Johansson (s), Torsten Karlsson (s),
Hans Lindblad (fp) och Olle Aulin (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Gö-
ran Hagbergh, byråchefen Rolf Jensen och revisionsdirektören Leif Rind-
löv (föredragande).

Stockholm den 11 december 1986

På riksdagens revisorers vägnar

Wiggo Komstedt

Leif Rindlöv

Sammanfattning av rapport 1985/86:6 om den regionala projektverksamheten och de remissyttranden som avgetts över den

1 Rapporten

1.1 Allmänt

Sedan budgetåret 1979/80 bedrivs ett regionalt utvecklingsarbete med hjälp av särskilda statliga budgetmedel, ställda direkt till länsstyrelsernas förfogande. Med dessa s. k. regionala projektmedel kan länsstyrelserna finansiera vidareutvecklingen av olika förslag som väcks i samband med det regionalpolitiska utvecklingsarbetet i länen. Medlen kan användas för utredningar, försöksprojekt, information, utbildning, företagsservice och konsultarbete samt stöd till produktutveckling och marknadsföring m. m.

Riksdagens revisorers granskning har inriktats på hur resultatanalyser av projektverksamheten genomförs och utnyttjas. Här avses huvudsakligen de mera uttömmande bedömningar som benämns utvärderingar till skillnad från uppföljning. Det har således inte varit fråga om att granska utfallet av enskilda projekt eller projektgrupper.

Projektmedlens totala årliga belopp har ökat från 35 milj. kr. budgetåret 1979/80 till 80 milj. kr. budgetåret 1985/86. Tilldelningen av projektmedel per län budgetåret 1985/86 varierade mellan 5,5 och 1,5 milj. kr.

De regler, som i början av år 1986 gäller för projektverksamheten, utformades i väsentliga delar genom 1979 års regionalpolitiska beslut. Genom 1982 och 1985 års regionalpolitiska beslut har inriktningen av projektverksamheten ytterligare preciserats. Regler för projektmedlens användning ges även i regleringsbrevet för budgetåret 1985/86, avseende anslag till Regional utveckling.

Enligt de regionalpolitiska besluten skall med projektmedlens hjälp inomregionala obalanser motverkas genom insatser i mindre utvecklade länsdelar. Medlen skall också kunna användas vid lokalt koncentrerade sysselsättningskriser som uppkommit genom strukturomvandling inom industrin. De skall leda till en ökad samverkan mellan länsstyrelsen, länets kommuner och andra aktörer vilkas verksamhet har betydelse för den regionala utvecklingen.

Projektmedlen skall i stort sett betraktas som en fri resurs för det regionala utvecklingsarbetet. Enligt statsmakterna bör de dock i betydande utsträckning inriktas på näringslivet. De får emellertid inte användas till direkta investerings- och driftstöd, inte heller till att inrätta fasta tjänster på länsstyrelserna.

Om projektarbetet i form av utredningar, förstudier, försöksprojekt osv. leder till att en fortsatt verksamhet på längre sikt etableras, skall denna finansieras på annat sätt, t. ex. med lokaliseringsbidrag eller lokaliseringslån.

Om länsstyrelse ställer projektmedel till annans förfogande skall riktlinjer för medlens användning lämnas. Om medel ställs till förfogande för enskilt företag, får ersättning uppgå till högst hälften av den beräknade totalkostnaden.

Umeå högskoleregions datorcentral (UMDAC) handhar på uppdrag av industridepartementet ett register över de projekt som helt eller delvis finansieras genom projektmedlen. Registret förs löpande. Uppgifter om projekten inrapporteras via datamedium till UMDAC.

I januari 1986 fanns ca 1 760 projekt införda i UMDAC-registret. Därutöver har projektmedel betalats ut för ytterligare ca 500 projekt. Vid många projekt tillskjuter intressenterna medel för täckande av stora delar av projektets totalkostnad. Enligt en undersökning omfattande tolv län märks följande delfinansiärer — nämnda i ordning efter storleken av deras bidrag till projektfinansieringen: primärkommuner, företag, utvecklingsfonderna, centrala myndigheter, landsting, högskolor och organisationer.

En genomgående tendens de senaste åren har varit att ökat utrymme har getts åt projekt med inriktning mot teknikutveckling och teknikspridning. Projekt i vilka högskola och näringsliv samverkar har fått ökad betydelse.

De vanligaste projektområdena budgetåret 1984/85 var industriell utveckling (39 %), jord, skog och glesbygd (12 %), utbildning, teknikspridning (11 %), kommun- och regionprojekt (9 %) samt turism (8 %).

Projektens tidsåtgång varierar ganska mycket. Ca 1/3 av projekten slutförs inom kortare tid än ett år. Nästan alla är avslutade efter tre år.

Faktaunderlaget för revisorernas granskningsrapport har erhållits på tre vägar. För det första har vissa uppgifter om utvärdering av projektverksamheten erhållits från ett antal utredningar som redovisats under åren 1984 och 1985, även om dessa utredningars huvudsyfte inte har varit att granska hur projektverksamheten redovisas. För det andra har kansliet gått igenom några utdrag ur det projektregister som finns vid UMDAC, med särskild inriktning på hur man i registret redovisar de erfarenheter som gjorts av projekten. För det tredje har kansliet utfört en enkät om projektmedlen. Enkäten sändes ut till åtta länsstyrelser. Syftet var att få upplysningar om hur de regionala projekten utvärderades. De slutsatser som kan dras av faktamaterialet från var och en av de tre källorna överensstämmer väl sinsemellan.

1.2 Utvärderingen

Utvärderingen av projektverksamheten är inte särskilt utvecklad. Alla faktaunderlag visar klart att utvärderingen av de regionala projektmedlens användning har påtagliga svagheter.

Utvärderingsverksamheten bedrivs på olika ambitionsnivåer i olika län. Sålunda varierar erfarenhetsredovisningen utmed hela skalan från en ren projektbeskrivning till en redogörelse för projektens effekter i form av en utvärdering. Man sysslar i flera län ibland med samma slags projekt, men samordning och erfarenhetsutbyte mellan länen förekommer sällan.

Uppgiften att utvärdera ett projekt ligger ofta på mottagarna av projektmedel. Länsstyrelsen har emellertid alltid det yttersta ansvaret för att en utvärdering genomförs.

Det bör uppmärksammas att innebörden av begreppet "utvärdering" växlar mellan de utredare som skrivit om projektmedlen. Ibland används sålunda ordet "utvärdering" när "uppföljning" avses. I bl. a. budgethand-

boken definieras emellertid dessa båda resultatanalytiska begrepp. "Uppföljning" är en löpande kontroll av en verksamhet mot planer och budgetar. "Utvärdering" är en mera uttömmande bedömning av en verksamhets effekter.

I regel har inte länsstyrelserna fastställt riktlinjer för utvärderingsverksamheten. Metoder för utvärdering av de regionala projekten saknas.

De nämnda bristerna vid utvärderingarna beror på ett antal svårigheter.

Projekten har ofta oklara syften. De administreras av en komplex organisation med många aktörer. Överblicken över projekten compliceras av att en rad delprojekt ofta ingår tillsammans i ett ramprojekt.

Projekten kan omfatta de mest skilda verksamheter, ämnesområden och samhällssektorer. Projektens planering, utförande och utvärdering måste därför variera mycket från projekt till projekt.

Det finns – oavsett ämne och samhällssektor – olika typer av projekt. Utvärderingarna måste bli av olika slag beroende på projekttyp.

Projekten kan delas in enligt följande. A. Projekt som enligt intentioner eller planer skall utmynna i fortsatt verksamhet sedan det projektmedelsfinansierade arbetet avslutats. B. Projekt som innebär tillfällig verksamhet. C. Projekt som innebär endast utredning.

För projekt av typ A spelar tidsaspekten en stor roll för utvärderingen. Skall en avrapportering göras när den initierande projektfasen avslutats, eller skall bedömningen knytas till den tidpunkt när den åsyftade verksamheten funnit sina former och löper vidare av egen kraft?

Man ställs inför en rad metodproblem när de regionala projekten skall utvärderas. En del projekt kan utvärderas genom att kvantitetsuppgifter anges. Utfallet av andra projekt måste redovisas utan "hårddata". Vilka kriterier skall man uppställa för ett "lyckat" projekt? Hur mäter man den förändring i sysselsättning, produktion, försäljning etc. som uppkommit t. ex. genom ett utbildningsprojekt? Normer för utvärdering kan bli komplicerade.

Trots de förut angivna svårigheterna borde det finnas goda möjligheter att utveckla utvärderingsverksamheten. En bättre utvärdering av projektverksamheten kan väntas öka effektiviteten både på kort och lång sikt. I det korta perspektivet innebär en utvärdering ett kontrollmoment som medför ett ökat tryck att starta och genomföra projekt vilka väntas ge påtagliga resultat. På längre sikt kan utvärderingarna väntas ge återföring av erfarenheter som underlättar styrning av projektverksamheten mot de områden som ger avkastning.

En ytterligare anledning till att förbättra utvärderingarna är att projektverksamheten är föga reglerad.

Utvärderingsverksamheten behöver, som visats, stödjas och utvecklas. Därför behöver en särskild expertgrupp tillsättas med uppgift att utarbeta metoder och principer för en förbättrad resultatanalys av den regionala projektverksamheten. Flera av de länsstyrelser som deltog i enkäten uttryckte önskemål om ett sådant stöd.

Utgångspunkten för expertgruppens arbete bör vara att alla projekt skall ha någon form av erfarenhetsredovisning. Större och principiellt intressanta projekt bör dock alltid utvärderas. För att detta skall säkerställas kan

det diskuteras om inte länsstyrelserna bör avsätta en del av de till en aktör utdelade projektmedlen för utvärdering. Det kan även övervägas om inte uppdraget att utvärdera en del större och principiellt intressanta projekt borde läggas ut till forskare eller forskningsorgan. I princip bör nämligen inte ett verkställande organ utvärdera sin egen verksamhet.

I granskningsrapporten har föreslagits att en expertgrupp tillsätts med uppgift att utarbeta riktlinjer för utvärdering av den regionala projektverksamheten.

1.3 Projektregistret

De uppgifter som länsstyrelserna lämnar till projektregistret vid UMDAC har vissa brister. Det gäller särskilt erfarenhetsredovisningarna, vilket återspeglar vad som har beskrivits i föregående avsnitt. Redovisningarna kan variera från ett återgivande av projektets innehåll till en regelrätt utvärdering. Sättet att redovisa "erfarenhet" varierar mellan olika projekttyper men också mellan olika län avseende samma slags projekt. Ofta erhålls ingen upplysning om huruvida de uppsatta målen nåtts. Kvaliteten på erfarenhetsredovisningarna borde emellertid kunna höjas sedan utvärderingarna har förbättrats. I många fall saknas projektdata i registret.

Projektregistrets förteckning över sökord upptar ca 500 ord. Någon princip för klassificering av projekt på sökord finns dock inte. Detta medför att det är svårt att ta ut information ur registret.

Bristerna i registret är en anledning till att länsstyrelserna i mycket begränsad utsträckning utnyttjar registret för styrning av projektverksamheten.

De påtalade bristerna i projektregistret vid UMDAC bör undanröjas, så att detta kan bli ett verkligt hjälpmedel för bl. a. länsstyrelserna i deras arbete med styrning av projektverksamheten. Därför behövs regler för rapporteringen av projektdata till registret samt ett system för klassifikation av projekten.

Ett reformerat register bör ge en så aktuell information som möjligt om projekten. Med hjälp av registret skall besked kunna erhållas om vilka projekt som pågår och vilka som är avslutade. Uppgifter om hur mycket som satsats på olika branscher skall kunna tas fram. Registret bör ha en sådan kvalitet att det kan användas som urvalsram för fördjupade undersökningar. Information om projektverksamhetens utfall, i första hand sammanfattande utvärderingsresultat, bör kunna hämtas ur registret. En länsstyrelse skall av registret kunna få upplysning om andra länsstyrelsernas erfarenheter av sådana projekt som den är intresserad av.

I granskningsrapporten har föreslagits att en översyn görs av rapporteringsrutiner och klassificeringsnormer för det centrala projektregistret vid Umeå högskoleregions datorcentral (UMDAC).

2 Remissyttrandena

Yttranden över rapporten har avgetts av sju myndigheter och organ. Dessa är statens industriverk (SIND), Umeå högskoleregions datorcentral (UM-

2.1 Allmänt

Rapporten har fått ett klart positivt mottagande av remissinstanserna. Revisorernas förslag har i huvudsak tillstyrkts eller lämnats utan erinran i remissvaren. Umeå universitets datorcentral (UMDAC) har begränsat sitt yttrande till det egna ansvarsområdet.

Flera länsstyrelser påpekar *betydelsen av den regionala projektverksamheten* utan att denna fråga har behandlats speciellt ingående i granskningsrapporten.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anför att länsstyrelserna anser att projektverksamheten är en utomordentligt viktig del av deras arbete. Tillkomsten av regionala projektmedel har i hög grad vitaliserat arbetet med utveckling i länen. Enligt länsstyrelsen kan genom medlen direkta insatser göras på olika områden. Länsstyrelsen understryker också att en annan och mera effektiv och intressant möjlighet är att länsstyrelsen mera konkret kan initiera och medverka i projekt tillsammans med andra intressenter som landsting, kommuner, andra länsorgan och även enskilda företag. På detta sätt får projektmedlen effekter som är större än vad en direkt medelsanvisning skulle ge. Vidare anser sig länsstyrelsen böra påpeka att en följd av projektverksamheten också har blivit att intresset för och samverkan i arbetet med länets utveckling har ökat på regional nivå.

Även länsstyrelsen i Västerbottens län pekar på att projektmedlen fyller en viktig funktion som komplement till övrig regionalpolitisk verksamhet som i huvudsak är inriktad mot investeringsverksamhet. Med det regionalpolitiska verktyget projektmedel kan länsstyrelserna mycket mer aktivt än tidigare arbeta med och stödja projekt- och affärsidéer i den inledande fasen i utvecklingsprocessen. Just denna inriktning av verksamheten mot förstudier och produktutveckling, som föreskrivs i de regionalpolitiska besluten medför enligt länsstyrelsen ofta ett högre risktagande än i det konventionella regionalpolitiska stödet.

I revisorernas granskningsrapport konstateras att *utvärderingen av projektverksamheten* inte tycks vara särskilt utvecklad. Utvärderingsverksamheten bedrivs på olika ambitionsnivåer i olika län och har brister. Revisorerna har funnit att de uppgifter som länsstyrelserna lämnar till det centrala projektregistret också har brister.

Remissinstanserna instämmer i att brister finns i utvärderingarna. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anför att riksdagens revisorer konstaterar att utvärderingen av projektverksamheten inte är särskilt utvecklad och att samordning och erfarenhetsutbyte mellan länen endast sker i begränsad omfattning. Länsstyrelsen instämmer i dessa revisorernas påpekanden. Vidare framhåller man bl. a. att den systematiska utvärderingen av enskilda projekt fortfarande ges för litet utrymme.

Även länsstyrelsen i Kronobergs län delar uppfattningen att utvärderingen av den regionala projektverksamheten inte är särskilt väl utvecklad. I granskningsrapporten anges att erfarenhetsutbyte mellan länen om pro-

jekt sällan förekommer. Länsstyrelsen anser dock att möjligheter till sådant finns eftersom projekten i regel redovisas i de årliga länsrapporterna och i flera fall i s. k. projektkataloger. Ofta förekommer även regionala träffar och i flera fall personliga kontakter mellan länsstyrelserna.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anför att enligt riktlinjerna för projektverksamheten skall projekten fortlöpande rapporteras till Umeå högskoleregions datorcentral (UMDAC). Länsstyrelsen konstaterar att det är ett stort antal länsstyrelser som av olika anledningar inte följer den riktlinjen.

Enligt *länsstyrelsen i Norrbottens län* skulle mer systematiska utvärderingar av projektresultaten med stor sannolikhet höja kvaliteten på den regionala projektverksamheten i allmänhet. *Utvecklingsfonden i Västerbottens län* instämmer i den analys som föranlett förslagen.

UMDAC anser att kritiken mot bristerna i det nuvarande registret är berättigad både vad avser innehåll och stringens. Dessa svagheter försvårar utvärderingen av projektarbetet. Bristerna kan delvis förklaras av att registret till helt nyligen varit i sin uppbyggnadsfas, vilket också framhålls i rapporten.

De nämnda bristerna i utvärderingen beror enligt granskningsrapporten på ett antal svårigheter.

Remissinstanserna understryker detta. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* hade per den 1 juni 1986 fått in 96 st. diarieförda ärenden med anspråk på projektmedel under budgetåret 1985/86. Projektverksamheten är den till antalet största ärendegruppen per tjänst på den regionalekonomiska enheten. I den prioriteringssituation som uppstår mellan att låta nya ärenden ligga för att i stället satsa de knappa resurserna på att hålla UMDAC:s projektregister à jour har länsstyrelsen valt att satsa på kundkontakter dvs. de nya ärendena. Med hänsyn till bristerna i registret anser länsstyrelsen att valet har varit logiskt och försvarbart.

En ytterligare svårighet som diskuteras av några remissinstanser är de metodproblem som föreligger i utvärderingen av projektverksamheten. SIND menar att intresset i rapporten i allt för hög grad inriktas på kvantitativa mått, i synnerhet antal arbetstillfällen. Verket framhåller att projektverksamheten är ett regionalpolitiskt medel och skall därigenom medverka till att uppfylla de allmänna regionalpolitiska målen att skapa arbetstillfällen och förbättra service och miljö. Det är SIND:s uppfattning att projektverksamhetens effekter är av olika slag där kvalitativa effekter av typ bättre samverkan och förbättrat informationsunderlag sannolikt överväger de direkta kvantitativa effekterna.

Länsstyrelsen i Västerbottens län påpekar att utvärderingen av projektet är förenad med ett flertal metodproblem. Enligt länsstyrelsens uppfattning måste det vara svårt att hitta en allmängiltig metod för att bedöma om projektet är lyckat.

Beträffande den i granskningspromemorian påtalade svårigheten att projekten ofta har oklara syften menar *länsstyrelsen i Uppsala län* att de förklaringar som anges i rapporten inte är fullständiga. När revisorerna anser att utvärderingen försvåras av att projekten ofta har oklara syften vill länsstyrelsen bestämt protestera. I de allra flesta fall har projektens syften varit mycket klara men dokumentationen/registreringen har varit undermålig.

2.2 Riktlinjer för utvärdering

I granskningsrapporten föreslås att en expertgrupp tillsätts med uppgift att utarbeta riktlinjer för utvärdering av den regionala projektverksamheten.

Förslaget har mottagits positivt av samtliga remissinstanser. *SIND* tillstyrker förslaget och anför att expertgruppens uppgift bör vara att hitta lämpliga metoder och mallar för utvärdering av projektverksamheten. *SIND* har erfarit att forskargruppen Beckman vid Lunds universitet har analyserat bl.a. sådana frågor. Expertgruppen skulle förslagsvis kunna bestå av Björn Beckman, någon från industridepartementet och någon länsstyrelserepresentant. Expertgruppen bör enligt *SIND* på kort tid kunna få fram en utvärderingsmall avseende en rad olika effekter såväl kvalitativa som kvantitativa.

Länsstyrelsen i Uppsala län instämmer helt i de förslag till åtgärder som lämnas av riksdagens revisorer. En expertgrupp med uppgift att utarbeta riktlinjer för utvärdering av den regionala projektverksamheten bör snarast tillsättas. Metodutveckling inom området är nödvändig. I de flesta fall bör utvärderingsansvaret kunna ligga på det organ eller den grupp som haft projektansvaret. Undantagsvis – i mycket stora och principiellt viktiga projekt av nationellt intresse – bör utvärderingen läggas på forskare eller fristående experter.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att utvärdering endast bör ske av större och principiellt viktiga projekt, medan för övriga en redovisning av erfarenheter bör vara tillräcklig. Länsstyrelsen tillstyrker att riktlinjer utarbetas för informationsinnehållet i erfarenhetsredovisningarna. Eventuellt bör också vissa allmänna kriterier ställas upp för att ett projekt skall anses lämpligt för utvärdering. Detta får dock inte medföra att länsstyrelsernas frihet att anpassa projekten efter länens specifika förhållanden begränsas.

I rapporten föreslås att utarbetandet av riktlinjer skall göras av en expertgrupp utan att närmare redovisa gruppens sammansättning. Länsstyrelsen anser att uppdraget bör lämnas till en arbetsgrupp bestående av tjänstemän från industridepartementet och länsstyrelserna. Eftersom klara samband finns med den översyn som föreslås av UMDAC:s projektregister, bör samma grupp enligt länsstyrelsen kunna fullgöra båda uppdragen. Enligt rapporten kan det övervägas om forskare skall stå för utvärderingen av vissa större projekt. Kostnaderna för en sådan utvärdering får emellertid inte belasta projektmedlen utan måste täckas på annat sätt. Länsstyrelsen anser det synnerligen angeläget att projektmedlen används för åtgärder att förbättra den regionala utvecklingen.

Länsstyrelsen i Västerbottens län är positiv till tanken att få en ökad kunskap om utvärdering och utvärderingsmetodik. Enligt länsstyrelsens mening förefaller det, med hänsyn till resurssituationen, dock inte praktiskt genomförbart att utveckla utvärderingsmomentet i varje projekt i någon större utsträckning. För länsstyrelsens del ter det sig därför mer intressant att forskare eller forskningsorgan, exempelvis Centrum för regionalvetenskaplig forskning vid Umeå universitet (CERUM), med något eller några års mellanrum genomför en mera vetenskapligt betonad utvär-

dering av intressanta projekt och ämnesområden eller genomför jämförelser mellan länen. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* ser gärna att en expertgrupp tillsätts med uppgift att utarbeta metodiska och effektiva rutiner för utvärdering av projektverksamheten.

Utvecklingsfonden i Västerbottens län har inget att erinra mot förslagen och anser det angeläget att ett informationssystem för den regionala projektverksamheten utvecklas.

2.3 Förbättrat projektregister

I rapporten föreslås att en översyn görs av rapporteringsrutiner och klassificeringsnormer för det centrala projektregistret vid Umeå högskoleregions datorcentral (UMDAC).

Förslaget i rapporten har fått ett i stort sett positivt mottagande av remissinstanserna. Flera remissinstanser yttrar sig även om den arbetsgrupp som startats. *SIND* delar den principiella synpunkten att en förutsättning för att det centrala projektregistret vid UMDAC skall kunna tjäna som erfarenhets- och informationsbank är att registret hålls aktuellt och att resultatredovisningen för projekten förbättras. Verket påpekar dock att industridepartementet för närvarande genomför en översyn. Bl. a. avser man förändra rapporteringsrutinerna till UMDAC-registret så att varje länsstyrelse inte behöver bekosta inmatning och uppdatering utan endast leverera underlaget till UMDAC som ombesörjer inmatning m. m. på industridepartementets bekostnad. *SIND* finner att riksdagens revisorers krav redan ombesörjs genom industridepartementets försorg.

Länsstyrelsen i Norrbottens län finner det angeläget att formerna för rapportering och klassificering förbättras. Länsstyrelsen ingår i en mindre arbetsgrupp med bl. a. industridepartementet och UMDAC med syftet att dels förbättra registreringsunderlaget för projektregistret, dels finna ett bättre sökordssystem.

Även *UMDAC* nämner att den tillsatta arbetsgruppen arbetar fram en systematisk klassificering. Gruppen arbetar också med att sänka trösklarna för länsstyrelsernas användning av registret för att på detta sätt få ett mer aktuellt och konsistent registerinnehåll och därmed även öka länsstyrelsernas incitament att utnyttja registret i sitt arbete med projektverksamheten.

Enligt *länsstyrelsens i Västerbottens län* mening är en översyn en absolut nödvändighet om registret skall kunna användas på något annat sätt och med annat syfte än att få fram en totalredovisning av varje läns projektverksamhet. Länsstyrelsen ställer sig dock tveksam till registrets styrande funktion utan vill hellre se registret som ett uppslagsverk där länsstyrelserna kan hitta intressanta projekt och kontaktmän.

Länsstyrelsen i Uppsala län anser att påtalade brister i UMDAC-registreringen snarast bör undanröjas och *länsstyrelsen i Kronobergs län* anför att eftersom klara samband finns mellan de två förslagen bör samma grupp kunna fullgöra båda uppdragen.

Utvecklingsfonden i Västerbottens län anför, eftersom resultatet av expertgruppens arbete säkerligen får konsekvenser för annan projektverk-

samhet, följande. Inte bara för anslagsgivande myndigheter utan också för de länsorgan som arbetar med projekten är det därför angeläget med ett fungerande informationssystem varigenom tidigare och pågående aktiviteter kan överblickas. Den avslutande verksamheten skall kunna utvärderas och den pågående styras. Genom informationssystemet bör vägledning för annan projektverksamhet kunna erhållas. För att uppnå nämnda syften måste, enligt utvecklingsfondens mening, den regionala projektverksamheten styras utifrån en strategisk planering med väl definierade och konkreta mål. Informationen bör omfatta uppgifter om ansvarig för målformulering, för genomförande och för resultatredovisning.

Revisorernas förslag

- 1 Genomförd granskning
- 2 Revisorernas överväganden
 - 2.1 Allmänt
 - 2.2 Riktlinjer för utvärdering
 - 2.3 Förbättrat projektregister
- 3 Hemställan

Bilaga

- 1 Rapporten
 - 1.1 Allmänt
 - 1.2 Utvärderingen
 - 1.3 Projektregistret
- 2 Remissyttrandena
 - 2.1 Allmänt
 - 2.2 Riktlinjer för utvärdering
 - 2.3 Förbättrat projektregister

Registret upptar de ärenden som revisorerna slutbehandlat under åren 1978 t. o. m. verksamhetsåret 1986/87. Det omfattar också ärenden i vilka granskningsarbete under motsvarande period påbörjats eller beslut om förstudier fattats.

Tidigare års verksamhetsberättelser finns för varje år intagna i riksdagstrycket bland förslag och redogörelser saml. C 2.

ADB inom statsförvaltningen	86/87:33
Administrationskostnaden för högskoleutbildning	81/82:21
Affärsverkens intäkt- och kostnadsutveckling	
Kommunikationsverken	80:12
Domänverket	82/83:14
Allmänna reklamationsnämndens verksamhet	85/86:18
Ambassadlokaler, kostnader för	83/84:27
AMS-bidrag till flyttningskostnader	86/87:32
Anhållna, kostnaderna för	84/85:13
Anslagsutvecklingen vid Operan	83/84:10
Arbetsgivaravgifter	81/82:12, 84/85:20
Arbetsmarknadsverkets personalsituation	83/84:13
Avbemannade fyr- och lotsplatser	83/84:17
Avgiftsfinansierad statlig verksamhet	86/87:31
Avgiftssystem, luftfartsverkets	86/87:21
Beredskapsarbeten administrerade av statens vägverk	78:15
Beredskapslån, ÖEF:s handläggning av	84/85:22
Besparingsåtgärder	
i statsförvaltningen	82/83:13
inom skogsvårdsorganisationen	86/87:29
Biblioteksväsen	
DFI	86/87:20
Information om statliga publikationer	81/82:10
LIBRIS	78:19
Bidragsförskott	85/86:12
Bostadsbebyggelse, statens stöd till	81:24
Bostadslån, räntebidrag till	84/85:19
Bostadsstyrelsens ADB-resurser	86/87:33
Bosättningsbegreppen och deras tillämpning	84/85:18
Byggnadsstyrelsens hyressättning	86/87:15
Byggnadsstyrelsens byggnadsverksamhet	86/87:24
Centrala studiestödsnämnden	78:26
Civilförsvarets planeringssystem	81:11
Databehandling	
Bostadsstyrelsens ADB-resurser	86/87:33
Datorbaserat system för studiedokumentation	84/85:12
Informationssystem för vetenskapliga bibliotek	78:19

Delegationen för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning (DFI)	86/87:20
Depositionsverksamhet, statens konstmuseers	85/86:21
Domarbanan, avhopp från	86/87:18
Domstolsväsendet, personalplanering inom	86/87:18
Domänverket	82/83:14
Exekutionsväsendet	
Allmänna och enskilda mål vid exekution	81:10
Indrivningsstatistiken	83/84:18
Kronofogdemyndigheterna	
a) personalresurser	86/87:10
b) indrivningsverksamheten	84/85:20
Exportrådet	84/85:19
Fartygsbränsle, skatt på	85/86:11
Fartygskreditgarantinämnden	84/85:9
Fastighetsbildnings- och mättningsväsendet	79:11
Finansförvaltningens centrala organisation	80:7
Fiskeristöd	86/87:28
Flygplatser, huvudmannaskap och kostnadsansvar	86/87:22
Flyktingförläggningar, kostnader vid	86/87:11
Flyktinginvandringen till Sverige	86/87:11
Flyttningsbidrag, arbetsmarknadsstyrelsen	86/87:32
Frivårdskostnaderna inom kriminalvården	85/86:19
Fyr- och lotsplatser	83/84:17
Förlustavdrag, statliga bolags rätt till	86/87:26
Försvarsväsen	
Anskaffning av försvarsmateriel	82/83:26
Försvarets planerings- och ekonomisystem:	
a) produktionsledningssystemet	80:9
b) planeringssystemet inom civilförsvaret	81:11
c) övergripande försvarsplanering	82/83:16
Tjänstledighet vid frivillig utbildning	79:10
Upphandling av byggentreprenader	86/87:27
Upphandling, målflygverksamheten m. m.	86/87:19
Utarrendering av övningsfält	79:26
Utlokalisering av militära myndigheter	81:20
Glesbygdstöd, utvärdering av	86/87:29
Grundskolan, statsbidraget till	83/84:30
Heraldiska nämnden	82/83:27
Hydrologisk information	86/87:12
Hyressättning, byggnadsstyrelsens	86/87:15
Häktningskostnader	84/85:13
Högskoleutbildning, kostnaderna för några utbildningar	86/87:27
Högskoleutbildningens administrationskostnader	81/82:21

Redog. 1987/88:2	Idrottsstöd	82/83:10
	Indrivning av skatter och avgifter	84/85:20
	Industricentra i Skellefteå, Stiftelsen	85/86:21
	Information	
	DFI	86/87:20
	Statliga publikationer	81/82:10
	Toxikologisk informationsservice	84/85:19
	Inresekontroll	86/87:11
	Institutet för rikskonserter	79:10
	Internationellt bistånd, Kotmale-projektet	81/82:23
	Jordbruksprisreglering	80:11
	Kammarkollegiet	78:23
	Konsertverksamhet finansierad av staten	79:10
	Kontrollen av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter	
	Personalresurser	82/83:9
	Uppbördsstatistik	86/87:25
	Kriminalvården, frivårdskostnaderna inom	85/86:19
	Kriminalvårdsanstalter	83/84:14
	Kronofogdemyndigheterna	
	Exekutionsväsendet	83/84:18
	Personalresurser	86/87:10
	Myndigheternas organisation	83/84:18, 84/85:20
	Myndigheternas personalresurser	86/87:10
	Kulturrådet	82/83:28
	Landskrona Finans AB	85/86:22
	Lantbruksuniversitetet	82/83:29
	Lantmåteriverksamhet, lokal	79:11
	LIBRIS – ett datasystem för bibliotek	78:19
	Lokalanvändning vid myndigheter	85/86:12, 86/87:10
	Lokaliseringsbidrag	80:12
	Lots- och fyrplatser	83/84:17
	Luftfart	86/87:22
	Luftfartsverket	80:12
	Luftfartsverket och dess avgiftssystem	86/87:21
	Läkemedel, rätt till fria	85/86:23
	Läkemedelskontrollen	83/84:28
	Läkemedelskontrollen inom sjukförsäkringen	85/86:20
	Länsskatterätterna	78:27
	Länsmyndigheternas ansvarsområden	82/83:31
	Länsstyrelsernas planeringsavdelningar	78:30
	Lönesystem för SIDA-personal	84/85:16
	Medborgarskap, rutiner vid ansökan om svenskt	85/86:15, 86/87:10
	Mellankommunala skatterätten	78:22
	Mervärdeskatt	85/86:18, 86/87:17
	Multinationella företags skatteförhållanden	84/85:11

Näringsstöd	
Fartygskreditgarantinämnden	84/85:9
Lokaliseringsbidrag	80:12
Strukturstöd	82/83:11
Svenskt Stål AB	82/83:11
Uddeholms AB	80:10
Operans anslagsutveckling	83/84:10
Planerings- och ekonomisystem inom försvaret	83/84:9
Postverkets fastighetsinvesteringar	80:12, 81:21
Postverkets medverkan i skatteuppbörden m. m.	82/83:28
Programbudgetering hos civila myndigheter	80:8
Redovisningsrevision inom statsförvaltningen	80:7
Redovisningsskyldighet för statliga bidrag	84/85:17
Redovisningssystemet för statsmyndigheter	81/82:9
Regional projektverksamhet	86/87:14
Regionmusiken	79:10
Regleringsföreningar	80:11
Reklamskatten	86/87:17
Returpapper	83/84:30
Revisionskontoren och verkscheferna	85/86:16
Riksbankens avdelningskontor	82/83:15
Riksbankens planerings- och budgetsystem	86/87:15
Riksdagen och försvarsplaneringen	83/84:9
Riksdagens förvaltningskontors befogenheter mot riksgäldskontoret	86/87:31
Riksgäldskontoret, riksdagens förvaltningskontors befogenheter gentemot	86/87:31
Räntebidrag till bostadslån	84/85:19
Samarbete på skatteområdet	86/87:26
SIDA	84/85:16
Skatter och avgifter	
Arbetsgivaravgifter, personalresurser för kontroll	81/82:12, 84/85:20
Arbetsgivaravgifter, uppbörd	81:9
Indrivning av skatter och avgifter	84/85:20
Kontrollen av mervärdeskatt	86/87:17
Mervärdeskatt vid import	85/86:18
Reklamskatten	86/87:17
Samarbete på skatteområdet	86/87:26
Skatter och arbetsgivaravgifter, kontroll	81/82:12, 84/85:20
Statliga bolags avdrag vid inkomstbeskattning	86/87:26
Åtgärder på beskattnings- och indrivningsområdet	83/84:18
Skjutvapen, handläggning av tillstånd	86/87:18
Skogsodling på nedlagd jordbruksmark	81:22
Skogsvårdsorganisationen, personalresurserna	86/87:29
Skoldatorn Compis	85/86:22
SMHI:s hydrologiska observationsstationer	86/87:12

Spri	86/87:19
Statens anslag till Operan	83/84:10
Statens järnvägar	80:12
Statens järnvägar, trafikantservice	86/87:24
Statens konstmuseers depositionsverksamhet	85/86:21
Statens lån till Uddeholms AB	80:10
Statens stöd till	
bostadsbebyggelse	81:23
fisket	86/87:28
idrotten	82/83:10
Waplans Mekaniska Verkstad AB	85/86:23
Statens utgifter för bidragsförskott	85/86:12
Statens utlåningsverksamhet	84/85:17
Statistik över inkomst- och förmögenhetsskatterna	86/87:25
Statliga bidrag, redovisning	84/85:17
Statliga bolags rätt till förlustavdrag	86/87:26
Statliga myndigheters uppdragsverksamhet	86/87:31
Statliga myndigheters överskottsmateriel	86/87:24
Statliga publikationer, information om	81/82:10
Statligt förhandlingssystem	82/83:30
Statligt redovisningssystem	81/82:9
Statsbudgetens utfall, analys	86/87:16
Strukturstöd till industrin	82/83:11
Studiedokumentation vid högskolan, STUDOK/ LADOK	84/85:12
Studiestödsnämnden	78:26
Styrelsen för teknisk utveckling	85/86:22
Svenskt medborgarskap	84/85:22, 86/87:10
Svenskt Stål AB	82/83:11
Sveriges lantbruksuniversitet	82/83:29
Säkerheten till sjöss	86/87:21
Taxering i första instans	83/84:18
TEKO-stöd	82/83:24
Televerket	80:12
Toxikologisk informationsservice	84/85:19
Trafiksäkerhet	84/85:15
Uddeholms AB	80:10
Uppbördsstatistik, inkomst- och förmögenhets- skatterna	86/87:25
Upphandling av målflygverksamhet och ombyggnad av helikoptrar	86/87:19
Utbildning	
Administrationskostnaden för högskoleutbildning	81/82:21
Högskoleutbildningar, kostnader för några	86/87:27
Studiedokumentation vid högskolan STUDOK/ LADOK	84/85:12
Tjänstledighet vid försvarsutbildning	79:10

Utlokalisering av statliga myndigheter	
Civila myndigheter	84/85:14
Militära myndigheter	81:20
Utlåningsverksamhet, statens	84/85:17
Utvecklingsfonden i Stockholms län	86/87:32
Utvecklingsinsatser, regionala	84/85:24
Vapenlicens	86/87:18
Vapenregister	86/87:18
Vattenföringsstationer	86/87:12
Venngarns slott, överlåtelsen av	85/86:17
Verkscheferna och revisionskontoren	85/86:16
Vägtrafiksäkerheten	84/85:15
Vägverkets administration av beredskapsarbeten	78:15
Waplans Mekaniska Verkstads AB, statens stöd till	85/86:23
Yrkesinspektionen	83/84:29
Årsbibliografin	81/82:10
Återbetalning av lokaliseringsbidrag	80:12
Ärendebalanser hos vissa statsmyndigheter	79:12
Centrala studiestödsnämnden	78:26
Kammarkollegiet	78:23
Länsskatterätterna	78:27
Länsstyrelsernas planeringsavdelningar	78:30
Mellankommunala skatterätten	78:22
ÖEF:s handläggning av beredskapslån m. m.	85/86:10
ÖEF:s handläggning av lån till Holma Fabriks AB	85/86:20
Överskottsmateriel	86/87:24

