RIKSREVISIONENS UPPFÖLJNINGSRAPPORT 2020

2020

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-557-2
RIKSREVISIONENS UPPFÖLJNINGSRAPPORT 2020
TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2020

RIKSREVISIONENS UPPFÖLJNINGSRAPPORT 2020

RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN FINANSUTSKOTT

DATUM: 2020-03-23
DNR: 1.2.2-2019-1166

Riksrevisionens uppföljningsrapport 2020

Riksrevisionen överlämnar härmed resultatet av 2020 års uppföljning av granskningsrapporter, revisionsrapporter och modifierade revisionsberättelser.

Riksrevisorerna Stefan Lundgren och Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Peter Johansson har varit föredragande. Utredare Hans Folkesson, biträdande avdelningschef Lena Björck och enhetschef Ulrika Meyer har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Helena Lindberg

Peter Johansson

För kännedom:

Riksdagens råd för Riksrevisionen
Övriga riksdagsutskott

Innehåll

Riksrevisorernas förord 7

1 Inledning 9
1.1 Årets uppföljning och rapportens disposition 9

2 Sammanfattande bedömning 11
2.1 Årlig revision 11
2.2 Effektivitetsrevisionen 12

3 Djup uppföljning av 20 granskningsrapporter 14
3.1 Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre (RiR 2015:4) 14
3.2 Digitalradio – varför och för vem? (RiR 2015:05) 17
3.3 Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen? (2015:06) 19
3.4 Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet? (2015:07) 24
3.5 Arktiska rådet – vad Sverige kan göra för att möta rådets utmaningar (2015:8) 29
3.6 Transparensen i Årsredovisning för staten (2015:9) 32
3.7 Transporter av farligt avfall – fungerar tillsynen? (2015:10) 34
3.8 Regeringens styrning av SOS Alarm – viktigt för människors trygghet (2015:11) 39
3.9 Patientsäkerhet – har staten gett tillräckliga förutsättningar för en hög patientsäkerhet? (2015:12) 43
3.10 Regeringens jämställdhetssatsning – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar? (2015:13) 49
3.11 Överskuldsättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser? (2015:14) 53
3.12 Regeringens hantering av risker i statliga bolag (RiR 2015:15) 56
3.13 Statens finansiella tillgångar – något att räkna med? (RiR 2015:16) 58
3.14 Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva? (RiR 2015:17) 61
3.15 Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar (2015:18) 67
3.16 Rehabiliteringsgarantin fungerar inte – tänk om eller lägg ner (RiR 2015:19) 72
3.17 Gruvavfall – Ekonomiska risker för staten (RiR 2015:20) 76
3.18 Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning – vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov? (RiR 2015:22) 80
3.19 Transparensen i budgetpropositionen för 2016 – Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket (2016:1) 83
3.20 Tillsyn över brottsbekämpande myndigheter – En granskning av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (RiR 2016:02) 85

4 Uppföljning av den årliga revisionens granskningsverksamhet 89
4.1 Årlig revision – planering, granskning och rapportering 89
4.2 Uppföljning av modifierade revisionsberättelser och rekommendationer i revisionsrapporter 90

5 Basuppföljning av 38 granskningsrapporter 94
5.1 Arbetsmarknadsutskottet 95
5.2 Civilutskottet 99
5.3 Finansutskottet 105
5.4 Försvarsutskottet 114
5.5 Justitieutskottet 117
5.6 Näringsutskottet 120
5.7 Skatteutskottet 126
5.8 Socialförsäkringsutskottet 129
5.9 Socialutskottet 136
5.10 Trafikutskottet 140
5.11 Utbildningsutskottet 145
5.12 Utrikesutskottet 152

Bilaga 1. Kvantitativ redovisning av uppgifter i de djupa uppföljningarna 156

Bilaga 2. Regeringens och de granskade organisationernas behandling av modifierade revisionsberättelser 159

Bilaga 3. Regeringens och de granskade organisationernas behandling av rekommendationer i revisionsrapporter 167

Riksrevisorernas förord

I det följande presenteras Riksrevisionens uppföljningsrapport 2020. Rapporten innehåller uppföljningar av granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen samt de modifierade revisionsberättelser och rekommendationer i revisionsrapporter som lämnades av den årliga revisionen för räkenskapsåret 2018.

Uppföljningen visar att Riksrevisionens samlade granskning genom årlig revision och effektivitetsrevision har haft genomslag och har bidragit till förbättringar i den granskade verksamheten.

Granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen har medfört någon form av åtgärd av regeringen eller andra granskade organisationer. Åtgärderna ligger i linje med Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer. Särskilt den djupa uppföljningen gör det tydligt att det skett förbättringar inom de granskade verksamheterna, även om fel och brister kan kvarstå i vissa fall, enligt Riksrevisionens bedömning.

De modifierade revisionsberättelser och rekommendationer i revisionsrapporter som den årliga revisionen lämnade för räkenskapsåret 2018 har lett till åtgärder från de granskade organisationerna. Flertalet av de rekommendationer som Riksrevisionen lämnat till myndigheterna i revisionsrapporter har omhändertagits, redan på kort sikt.

Det är inte alltid möjligt att dra slutsatsen att det är Riksrevisionens granskningar som är den direkta anledningen till de iakttagna förbättringarna. Uppföljningen visar dock att Riksrevisionen har en roll i arbetet med att förändra och förbättra den statliga verksamheten.

På Riksrevisionens webbplats finns alla granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen publicerade.

Stefan Lundgren Helena Lindberg

1 Inledning

Riksrevisionens uppföljningsrapport 2020 är den fjortonde i ordningen sedan 2007. Syftet med uppföljningsrapporten är att ge riksdagen underlag för att bedöma resultatet av Riksrevisionens granskningsverksamhet, det vill säga om granskningen bidragit till en bättre statlig verksamhet.

Uppföljningsrapporten kan också ge andra än riksdagen kunskap om Riksrevisionens granskning, hur granskningen tas emot och vad den leder till. Genom att regelbundet följa upp granskningen kan Riksrevisionen dessutom lära av erfarenheterna och utveckla såväl vår granskning som rapporteringen av granskningens resultat.

1.1 Årets uppföljning och rapportens disposition

I det här inledande kapitlet redovisas några utgångspunkter för uppföljningen och för uppföljningsrapportens struktur.

I *kapitel 2* gör Riksrevisionen en sammanfattande bedömning av resultatet av vår granskningsverksamhet, baserat på uppföljningar av både den årliga revisionens och effektivitetsrevisionens granskning.

I kapitlet redovisas kortfattat hur Riksrevisionen har följt upp granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen genom både översiktliga och djupa uppföljningar. Vidare redovisas hur vi följt upp hur berörda myndigheter hanterat de modifierade revisionsberättelser och de rekommendationer som årlig revision har riktat till myndigheterna i så kallade revisionsrapporter för räkenskapsåret 2018.

I *kapitel 3* redovisas de djupa uppföljningar av granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen som Riksrevisionen genomfört till årets uppföljningsrapport. Uppföljningen avser 20 granskningsrapporter som beslutades under perioden mars 2015–mars 2016. Syftet med uppföljningen är att spåra vidtagna eller planerade åtgärder och förbättringar som är ett resultat av granskningsrapporten, fyra till fem år efter att granskningarna har publicerats. Översiktligt anges också problem som Riksrevisionen iakttagit i granskningarna och som enligt vår bedömning fortfarande kvarstår.

Uppföljningsresultaten i den djupa uppföljningen bygger på analyser av skriftlig dokumentation och i förekommande fall på uppgifter från företrädare för Regeringskansliet samt övriga granskade organisationer.[1] De intervjuer och enkäter som genomförts har syftat till att fördjupa kunskaperna om i vilken utsträckning Riksrevisionens granskningar har bidragit till de eventuella förbättringar som har kunnat spåras. Kvantifierade uppgifter från den djupa uppföljningen redovisas i bilaga 1.

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

I *kapitel 4* redovisar Riksrevisionen en uppföljning av den årliga revisionens granskning av myndigheters årsredovisningar för räkenskapsåret 2018. Riksrevisionen har följt upp vilka åtgärder de granskade myndigheterna har vidtagit med anledning av modifierade revisionsberättelser och rekommendationer i revisionsrapporter. Uppföljningen omfattar 21 modifierade revisionsberättelser och 30 revisionsrapporter med totalt 73 rekommendationer.

Avslutningsvis redovisas i *kapitel 5* resultatet av en översiktlig uppföljning av 38 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen från i huvudsak 2017. Rapporterna har sorterats efter det beredande utskottet, med utgångspunkt från riksdagens behandling av regeringens skrivelser med anledning av granskningsrapporterna.

2 Sammanfattande bedömning

Att mäta resultaten av Riksrevisionens granskning är en sammansatt uppgift. En del av våra slutsatser och rekommendationer som lämnas till de granskade organisationerna leder tydligt och tämligen omgående till åtgärder från regeringen eller de berörda myndigheterna. Det är dock svårt att bedöma genomslaget av en granskning, och det är inte alltid möjligt att dra slutsatsen att just Riksrevisionens granskning är anledningen till att regering och myndigheter vidtagit åtgärder.

I andra fall kan revisionsobjekten dela Riksrevisions uppfattning och slutsatser, men väga dem mot andra hänsyn som granskningen inte har beaktat, så att åtgärderna uteblir. Det förekommer också att regeringen och myndigheter inte håller med om det som rekommenderas i en granskning.

Vidare tar det ofta tid innan Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer medför åtgärder. Exempelvis kan iakttagelser från granskningar behöva fortsatt utredning inom Regeringskansliet, myndigheterna eller kommittéväsendet. De metoder som tillämpas i uppföljningsrapporten fångar inte alla långsiktiga effekter, och vi kan förvänta oss skilda resultat i olika tidsperspektiv.

Den sammanfattande bedömningen är dock att Riksrevisionens samlade granskning genom årlig revision och effektivitetsrevision har haft genomslag och har bidragit till förbättringar i den granskade verksamheten.

I de flesta fall har revisionsberättelser och revisionsrapporter från den årliga revisionen och granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen medfört någon form av åtgärd från regeringen eller andra granskade organisationer. Åtgärderna ligger i linje med Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer och har inneburit förbättringar, även om fel och brister kan kvarstå i vissa fall, enligt Riksrevisionens bedömning.

2.1 Årlig revision

Genom årlig revision ska Riksrevisionen granska årsredovisningar i staten. Granskningen syftar till att bedöma om redovisningen och den underliggande redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.[2] Granskningen omfattar cirka 230 årsredovisningar per räkenskapsår, varav merparten gäller förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Den årliga revisionen pågår under hela året och en stor del av revisorernas granskning sker innan myndigheterna har upprättat sina årsredovisningar. Om revisorerna noterar fel och brister i den tidigarelagda granskningen kommunicerar de iakttagelserna till myndigheten. På så sätt har myndigheten möjlighet att rätta sådant innan

[2] Bedömningen av ledningens förvaltning görs inte vid granskning av årsredovisning för staten, Regeringskansliet eller Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens förvaltning (3 och 5 § lagen (2002:2022) om revision av statlig verksamhet med mera.

årsredovisningen upprättas. Den årliga revisionens granskning blir därmed även förebyggande och bidrar till att stärka den interna styrningen och kontrollen hos myndigheterna.

När all granskning är avslutad lämnar den årliga revisionen en revisionsberättelse för varje granskad årsredovisning:

- en standardutformad revisionsberättelse om årsredovisningen inte innehåller några väsentliga fel
- en modifierad revisionsberättelse om årsredovisningen innehåller väsentliga fel.

I den modifierade revisionsberättelsen bedömer den årliga revisionen hur felet påverkar olika delar av revisionsberättelsen och beskriver varför det är ett väsentligt fel.

Den årliga revisionen lämnar en skriftlig revisionsrapport när den ansvariga revisorn bedömer att det finns betydande brister i myndighetens interna styrning och kontroll, eller när det finns väsentliga fel i årsredovisningen som behöver utvecklas mer än i revisionsberättelsen. I revisionsrapporten framgår de identifierade bristerna, deras eventuella effekter och förslag på lämpliga åtgärder. Om den ansvariga revisorn bedömer att regeringen bör ta del av innehållet skickas revisionsrapporten med kopia till det berörda departementet.

Riksrevisionen har följt upp modifierade revisionsberättelser och revisionsrapporter. Syftet med uppföljningen är att bedöma genomslaget av den årliga revisionens granskning, det vill säga om rapporteringen har lett till att myndigheterna har vidtagit åtgärder.

Totalt 21 av 231 granskade myndigheter fick en modifierad revisionsberättelse för räkenskapsåret 2018. De flesta har vidtagit åtgärder.

Vidare fick 30 myndigheter totalt 73 rekommendationer i revisionsrapporter i samband med revisionen av räkenskapsåret 2018. En majoritet av de granskade myndigheterna har vidtagit åtgärder i linje med rekommendationerna, och uppföljningen visar att myndigheterna helt eller delvis har omhändertagit 61 av rekommendationerna. När myndigheterna inte vidtar åtgärder kan det exempelvis bero på att de ännu inte har hunnit. Det kan också bero på att myndigheterna inte håller med om rekommendationerna.

2.2 Effektivitetsrevisionen

Effektivitetsrevisions granskning har bedömts genom en djup uppföljning av 20 granskningsrapporter som beslutades under perioden mars 2015–mars 2016, samt via en översiktlig uppföljning av 38 rapporter för vilka regeringens skrivelse utskottsbehandlades under riksdagsåret 2017/18. Uppföljningen omfattar alltså olika tidsperspektiv för att fånga både kortsiktiga och långsiktiga effekter av granskningarna.

Särskilt den djupa uppföljningen gör det tydligt att det skett förbättringar inom de granskade verksamheterna, även om fel och brister kan kvarstå i vissa fall, enligt Riksrevisionens bedömning. Årets uppföljningsrapport omfattar djup uppföljning av 20 granskningsrapporter som publicerades under perioden mars 2015–mars 2016.

I uppföljningen bedöms bland annat om regeringen och övriga granskade organisationer haft nytta och vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning.[3] De djupa uppföljningarna redovisas i kapitel 3 nedan, och i bilaga 1 finns en kvantitativ redovisning av uppgifter i de djupa uppföljningarna.

Av de 20 granskningsrapporter som har följts upp djupt har 17 riktat rekommendationer till regeringen och 11 till andra organisationer. Regeringen har i flera av fallen uppgett att man haft nytta av granskningarna, och bedömningen är att regeringen vidtagit åtgärder med anledning av 15 av granskningarna. Motsvarande gäller för 9 av de 11 granskningarna med rekommendationer till andra organisationer än regeringen. Organisationerna har i flera fall uppgett att de haft nytta av granskningen.

Av uppföljningen framgår att regeringen ofta tillsätter utredningar, eller ger utredningar tilläggsuppdrag. Återkommande åtgärder för de andra organisationerna är att utveckla och ändra sina instruktioner för verksamheten, sin redovisning eller sin information.

[3] Se bilaga för en närmare redovisning.

3 Djup uppföljning av 20 granskningsrapporter

Syftet med den djupa uppföljningen är att ge belysande exempel på resultatet av effektivitetsrevisionens granskning samt hur rapporterna tas emot och vad de leder till. Det är viktigt att den djupa uppföljningen genomförs en tid efter publiceringen, så att det går att spåra granskningsrapporternas genomslag. Därför har Riksrevisionen i år följt upp 20 granskningsrapporter som publicerades under perioden mars 2015–mars 2016.

För att kunna ge en samlad bild av vad som framkommer i djupuppföljningarna har Riksrevisionen kvantifierat en del uppgifter och redovisar dem i bilaga 1. Uppgifterna ingår i underlaget för den sammanfattande bedömningen i kapitel 2.

Nedan redovisas de granskningsrapporter som varit föremål för djup uppföljning. Uppgifterna har hämtats från offentliga dokument och kontakter med de granskade organisationerna.

3.1 Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre (RiR 2015:4)

Syftet med granskningen har varit att undersöka om systemet för brottsförebyggande insatser ger goda förutsättningar för att bedriva det återfallsförebyggande arbetet på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Kriminalvården och regeringen har varit primära granskningsobjekt, medan Arbetsförmedlingen och Kronofogden har varit sekundära.

Riksrevisionens sammanfattande slutsats är att samhällets insatser inte täcker de behov som finns, och att det arbete som görs skulle kunna ge bättre effekter om vissa brister åtgärdades. Insatserna för att minska återfall i brott är för få i relation till de bedömda behoven, och de görs ofta inte koordinerat eller tillräckligt snabbt. När vissa avgörande åtgärder uteblir finns dessutom en risk att tidigare insatser blir bortkastade.

Rekommendationer till regeringen:

- Ställ tydligare krav på samverkan mellan myndigheter som är ansvariga för återfallsförebyggande insatser och ta initiativ till att kommuner och landsting ska samverka med Kriminalvården.
- Se till att direktiven till myndigheter som är ansvariga för återfallsförebyggande insatser är samstämmiga vad gäller krav på samverkan, i instruktioner och regleringsbrev.
- Utred hur kostnader för olika återfallsförebyggande insatser ska fördelas för att stärka samverkan mellan berörda aktörer.
- Initiera samhällsekonomiska analyser som inkluderar långsiktiga kostnader och besparingar i övervägandena för insatser.
- Ta tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och andra ansvariga myndigheter fram en nationell handlingsplan för att utveckla det återfallsförebyggande arbetet.
- Se till att det blir obligatoriskt för Kriminalvården att erbjuda kompletterande utbildning för de klienter som inte har någon fullständig gymnasieutbildning.

Rekommendationer till Kriminalvården:

- Vidta lämpliga åtgärder för att samverkan med andra ansvariga myndigheter i verkställighetsplaneringen ska starta så tidigt som möjligt – i god tid före frigivning och helst redan under häktestiden.
- Se till att det skapas ett ”tvärprofessionellt team” runt varje klient och att dessa team får möjligheter att följa klienten.
- Bli mer pådrivande i samverkan genom att tillsätta en samordnare som ansvarar för kontakterna med alla aktörer kring respektive klient.
- Arbeta för att en aktörsgemensam individuell plan för varje klient kommer till stånd och att de planerade och påbörjade insatserna fullföljs.
- Verka för att frivilligorganisationer kopplas in i högre grad än för närvarande.
- Se till, i samband med att det nya uppföljningssystemet inom myndigheten införs, att de återfallsförebyggande insatser som görs följs upp och utvärderas.

3.1.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I sin skrivelse till riksdagen om granskningen instämde regeringen i huvudsak med Riksrevisionens slutsatser. Regeringen ansåg att det återfallsförebyggande arbetet behövde stärkas så att klienterna i större utsträckning fick del av sådana insatser som de bedömts behöva. Regeringen såg det som särskilt angeläget att utveckla samverkan mellan de berörda aktörerna. Dessutom instämde regeringen i Riksrevisionens bedömningar av bland annat uppföljning, behov av utbildning för intagna och tidig identifikation av klienters behov. På två punkter – att låta utreda fördelningen av kostnader mellan aktörer och att initiera samhällsekonomiska analyser – instämde regeringen endast delvis i Riksrevisionens rekommendationer.[4]

Justitieutskottet skrev med anledning av skrivelsen att utskottet, i likhet med regeringen, bedömde att Riksrevisionens rekommendationer i huvudsak var adekvata och väl underbyggda. Utskottets förslag var att lägga skrivelsen till handlingarna, vilket riksdagen biföll.[5]

3.1.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

I budgetpropositionen för 2016 föreslog regeringen en ökning av Kriminalvårdens anslag med 25 miljoner kronor årligen för att stärka myndighetens förutsättningar för effektiva utslussningsåtgärder och för att utveckla samverkan med berörda aktörer.[6] Regeringen gav i december 2015 Kriminalvården ett uppdrag om förstärkta insatser i arbetet med utslussning i syfte att öka klienternas förutsättningar för att inte återfalla i brott.[7] Uppdraget redovisades i mars 2018 och Kriminalvården uppger att man nu arbetar med att utveckla och förstärka myndighetens arbete med utslussning. Fler intagna placeras på anstalter med lägre säkerhetsklass och därmed finns möjlighet till fler frigivningsförberedande insatser. Goda resultat av elektronisk övervakning

4 Skr. 2015/16:27.
5 Bet. 2015/16:JuU8, rskr. 2015/16:34.
6 Prop. 2015/16:1, UO 4.
7 Ju2015/09899/KRIM.

bidrar enligt Kriminalvården till en bättre kontroll av internernas vistelse utanför anstalten. Kriminalvården har tillsammans med Arbetsförmedlingen satsat på arbetsmarknadsutbildningar med lovande resultat när det gäller att få ett arbete efter verkställt straff. Andelen klienter som får del av dessa utslussningsåtgärder har ökat, uppger Kriminalvården. Ett hinder för utslussning är dock att många interner har så korta straff att man inte hinner med att utföra alla åtgärder i utslussningen.[8]

Under 2016 inrättade Kriminalvården en numera avvecklad nationell samordnare för myndighetens samverkan med andra relevanta aktörer samt inledde samverkan med kommuner och landsting.[9] Mot bakgrund av Riksrevisionens granskning tillsatte regeringen samma år en utredning med uppdrag att lämna förslag på en modell för samverkan om återfallsförebyggande insatser.[10] Utredningen resulterade 2017 i en rapport med bland annat förslag om ett inslussningsprogram för klienter efter villkorlig frigivning, med samordnat stöd från Kriminalvården och samhällsaktörer på klientens hemort.[11] Regeringen gav i april 2018 Kriminalvården i uppdrag att inleda en försöksverksamhet med inslussning,[12] och Kriminalvården uppger i dag att man arbetar intensivt med inslussning av frivilligorganisationer. Brottsförebyggande rådet (Brå) ska efter sommaren 2020 utvärdera försöket och bland annat redovisa förutsättningarna för att fortsätta en nationell inslussning. Den avvecklade nationella samordnarens uppgifter har numera övertagits av ett antal inslussningsgrupper.[13]

Efter granskningen fick även Kriminalvården i uppdrag att utreda förutsättningarna för att erbjuda kompletterande gymnasieutbildning i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer.[14] Kriminalvården uppger nu att man har fortsatt arbetet med att öka tillgängligheten till och genomströmningen i vuxenutbildningen, bland annat genom att öka möjligheten till distansstudier för yrkesutbildning på gymnasial nivå och genom att prioritera klienter som inte har fullföljt gymnasieutbildningen när det är fler sökande än platser. Ett problem är dock att det behövs ett bättre digitalt systemstöd, och att det är svårt att hitta ett sådant på marknaden som klarar komplexiteten i Kriminalvårdens vuxenutbildning. Kriminalvården försöker därför hitta alternativa lösningar.[15]

I övrigt har Kriminalvården sedan Riksrevisionens granskning arbetat med att utveckla sin verkställighetsplanering. Detta har enligt Kriminalvården inneburit en bättre samverkan med andra aktörer i denna planering, och att denna dessutom inleds tidigare. Kriminalvården menar dock att verkställighetsplaneringen behöver utvecklas ytterligare.[16]

---

8 Slutredovisning av Kriminalvårdens insatser i arbetet med utslussning, 2018-03-23, dnr 2015-29400.

9 Prop. 2016/17:1, UO 4.

10 Justitiedepartementet, promemoria. *Uppdrag att lämna förslag på en modell för samverkan kring återfallsförebyggande insatser*, Ju2016/08506/KRIM.

11 *Inslussning: En idéskiss*. Rapport från utslussningsutredningen, Ju 2016:E.

12 Ju2018/02430/KRIM.

13 Projektdirektiv, Kriminalvården, *Samverkan i Kriminalvården inklusive regeringsuppdrag Inslussningsgrupper*, 2018-06-04, dnr 2018-14435. Kriminalvårdens skriftliga svar på Riksrevisionens uppföljning 2019-12-09. Justitiedepartementets skriftliga svar på Riksrevisionens uppföljning 2020-12-12.

14 Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Kriminalvården. Ju 2015/09899/KRIM.

15 Kriminalvårdens skriftliga svar på Riksrevisionens uppföljning, 2019-12-09.

16 Kriminalvårdens skriftliga svar på Riksrevisionens uppföljning, 2019-12-09.

3.1.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Denna uppföljning talar starkt för att både Kriminalvården och regeringen har haft nytta av Riksrevisionens granskning. Båda har vidtagit åtgärder, helt eller delvis till följd av granskningen, och rekommendationerna har till stora delar blivit omhändertagna. Kriminalvården uppger att åtgärderna haft en positiv effekt på det återfallsförebyggande arbetet. Det finns dock områden som fortfarande har brister, till exempel när det gäller att slussa ut interner som suttit inne så kort tid att man inte hinner med att vidta alla nödvändiga åtgärder. I övrigt bedömer Riksrevisionen att de brister som blev uppdagade i granskningen i allt väsentligt har blivit omhändertagna på något sätt. Därför förväntar vi oss inga ytterligare åtgärder med anledning av denna granskning.

3.2 Digitalradio – varför och för vem? (RiR 2015:05)

Riksrevisionen har granskat om staten har bidragit till en effektiv övergång till marksänd digitalradio utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv och ett lyssnarperspektiv. Granskningen har också syftat till att ge riksdagen ett underlag som belyser konsekvenser av och alternativ till att släcka FM-nätet och ersätta det med ett DAB+-nät.

I propositionen *Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019*[17] framhöll regeringen fördelarna med digitalradio. En samordnare fick i uppdrag att utarbeta ett förslag till plan för övergången, och den överlämnade sitt betänkande till regeringen i december 2014. Planen var att släcka FM-nätet och gå över till ett marksänt digitalradionät med tekniken DAB+ år 2022, eller senast 2024. Betänkandet remitterades.[18]

Riksrevisionens granskning visade att tidigare utredningar underskattat en rad risker med övergången. Exempelvis saknades ett tydligt lyssnarperspektiv. Vad medborgarna behövde och efterfrågade när det gällde framtidens radiolyssnande hade till exempel inte analyserats tillräckligt. Utredningarna som hade gjorts tog inte heller hänsyn till teknikutvecklingen och förändrade medievanor, framför allt hos unga. Att byta ut alla FM-mottagare mot DAB+-mottagare skulle dessutom bli kostsamt för hushållen, och det fanns en risk för att man överskattat lyssnarnas benägenhet att köpa nya radioapparater till både hus och bilar.

Regeringen hade inte heller analyserat övergången ur ett brett samhällsekonomiskt perspektiv. Den samhällsekonomiska skattning som Riksrevisionen lät göra visade att det var tveksamt om investeringen kunde bli lönsam ens efter 50 år med den plan som förelåg.

Vidare fanns brister i de tidigare tekniska bedömningar som gjorts, och framför allt kunde ytterligare investeringar behövas för att DAB+ skulle ge samma yttäckning som FM-nätet. Yttäckningen är viktig för att kunna lyssna på radio mobilt, till exempel i bil. DAB+-nätet riskerade därmed att bli sämre ur beredskapssynvinkel. I granskningen konstaterade Riksrevisionen också att:

---

17 Prop. 2012/13:164.

18 SOU 2014:77, *Från analog till digital marksänd radio – en plan från Digitalradiosamordningen*.

> En utbyggnad av DAB+-nätet innebär en risk att dagens nyttjande av radiofrekvenser kan få negativa konsekvenser för framtidens planering av frekvensutrymmet. Frekvenser kan ha ett värde på lång sikt och ju mer frekvensutrymme som tas i anspråk i dag, desto mindre utrymme finns det i framtiden. De frekvenser som är avsatta för DAB+ har troligen ett betydande samhällsekonomiskt värde för annan användning på längre sikt. Regeringen bör beakta detta för att effektivt hushålla med statens medel.

I granskningen konstaterade Riksrevisionen vidare att användningen av traditionella medier snabbt minskar till förmån för internetbaserade medier hos framför allt yngre generationer, det vill säga morgondagens lyssnare. En iakttagelse kopplad till detta var att Sveriges Radio inte kunde tillgodoräkna sig programtjänster via internet som ett sätt att uppfylla tillståndsvillkoren. Detta regleras i yttrandefrihetsgrundlagen, och regeringen hade dittills inte ansett att det var nödvändigt att se över lagen. Eftersom allt fler lyssnar på radio via internet var detta en begränsning för public service, enligt Riksrevisionen. Utan att ge en rekommendation till regeringen skrev Riksrevisionen så här:

> Ett problem är att Sveriges Radio enligt yttrandefrihetsgrundlagen i dagsläget inte får tillgodoräkna sig programtjänster via internet som ett sätt att uppfylla tillståndsvillkoren, bara program som sänds i marknätet. Regeringen har hittills inte ansett att det är nödvändigt att initiera en översyn av lagen. Riksrevisionen anser att regeringen bör överväga att modernisera bestämmelserna i yttrandefrihetsgrundlagen. Bestämmelserna är i sin nuvarande utformning en onödig begränsning för public service eftersom lyssnarna i ökande grad kommer att finnas på internet.

I granskningen konstaterade Riksrevisionen också att en släckning av FM-nätet skulle kunna innebära risker från beredskapssynpunkt, bland annat för att färre lyssnare skulle ha tillgång till DAB-radio och för att DAB-nätet skulle bli mindre robust än FM-nätet.

3.2.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Utskottet delade regeringens uppfattning att frågan om en digitalisering av marksänd radio kan komma att aktualiseras på nytt i framtiden, och ansåg därför att det var bra att regeringen avser att följa utvecklingen internationellt. Inga motioner har väckts med anledning av skrivelsen. Utskottet förslog att skrivelsen skulle läggas till handlingarna, vilket kammaren biföll.[19]

[19] Bet. 2015/16:KU6, rskr. 2016/16:138.

3.2.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

I skrivelsen till riksdagen med anledning av Riksrevisionens rapport hänvisade regeringen till budgetpropositionen för 2016, i vilken regeringen aviserade att man inte tänkte gå vidare med Digitalradiosamordningens förslag om en övergång till digital marksänd radio. Enligt regeringen visade remissutfallet att det fanns alltför många invändningar och olösta frågor för att regeringen och riksdagen skulle kunna fatta beslut om en så avgörande och genomgripande förändring som en digital övergång och släckning av FM-nätet innebar. Regeringen bedömde dock att frågan om en digitalisering av marksänd radio kunde komma att aktualiseras på nytt i framtiden. Regeringen avsåg därför att fortsätta att följa utvecklingen internationellt.

Regeringen framhöll att Riksrevisionens granskningsrapport inte innehåller några rekommendationer. I och med skrivelsen till riksdagen ansåg regeringen att granskningsrapporten var slutbehandlad.

I skrivelsen angavs att vissa av de invändningar som framkom i remissvaren, och som regeringen vägt in i sin bedömning, var desamma som i Riksrevisionens slutsatser, men regeringen betonade att det var remissutfallet som legat till grund för bedömningen att inte gå vidare med övergången till digital marksänd radio.[20]

Sedan dess har regeringen gjort ett antal utredningar med koppling till digitalradiofrågan, men ingen har tagit upp frågan om FM-nätets framtid. De viktigaste utredningarna som har anknytning till Riksrevisionens granskning är *Frekvenser i samhällets tjänst*[21], proposition *Ett modernt public service nära publiken*[22] och utredningen om yttrandefrihetsgrundlagen *Några frågor på tryck- och yttrandefrihetens område*.[23]

3.2.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Granskningens iakttagelser är fortfarande relevanta Den utveckling som skett inom olika områden pekar på att ett markbundet digitalradionät inte kommer att ersätta FM-nätet inom överskådlig framtid. Granskningen torde ha bidragit till utvecklingen genom att bidra till den bredare problembilden för övergången till DAB-radio.

3.3 Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen? (2015:06)

Riksrevisionen har granskat Vattenfalls förutsättningar för att bli ett konkurrenskraftigt och ledande bolag i energiomställningen så att bolaget ska kunna bidra till EU:s energimål. Granskningen omfattade också frågan om regeringen styrt Vattenfall i riktning mot att bolaget ska kunna uppnå sitt uppdrag och sina miljörelaterade hållbarhetsmål.

---

20 Skr. 2015/16:25.
21 SOU 2018:92.
22 2018/19:136; prop. 2018/19:136.
23 Dir. 2018:51.

En övergripande slutsats var att Vattenfall inte hade utformat ett koldioxidmål som ledde till reella utsläppsminskningar på EU-nivå. Ytterligare en slutsats var att regeringen inte heller hade styrt mot målet.

Vattenfalls förnybarhetsmål var inte transparent eftersom bolaget samfinansierade produktionsanläggningar med partner som inte visade Vattenfalls förändring i andel egenproducerad förnybar energi. Vidare planerade och genomförde inte Vattenfall åtgärder som visade att bolaget var konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen. Granskningen visade att regeringen initialt inte hade granskat de statliga bolagens val och utformning av hållbarhetsmål. Det var otydligt hur regeringen följde upp den miljörelaterade delen i uppdraget och om det genomfördes på ett affärsmässigt sätt. Regeringen hade heller inte identifierat framgångsfaktorer för bolagets konkurrenskraft och hade inte tillräckligt tydligt styrt Vattenfall så att förutsättningarna för en långsiktig avkastning för staten kunde säkerställas.

Riksrevisionen rekommenderade *regeringen* att:

- på ett tidigt stadium påverka val och utformning av Vattenfalls hållbarhetsmål.
- följa upp Vattenfalls uppdrag i bolagsordningen och förtydliga hur bolaget ska tolka uppdraget för att garantera att bolaget är ett ledande företag i energiomställningen
- kontinuerligt inhämta ett brett kunskapsunderlag och göra egna analyser om bolagets risker och förutsättningar på marknaden
- tydliggöra hur Vattenfall ska agera föredömligt avseende sin tyska brunkolsverksamhet
- i sin rapportering till riksdagen bli mer transparent, utförlig och kvalitativ i redovisningen av Vattenfalls strategier och utveckling.

Riksrevisionen rekommenderade *Vattenfall* att:

- utforma en målbild för att bli konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen och genomföra en strategisk långsiktig planering för hur bolaget ska nå dit
- öka bolagets forskning och utveckling, samt göra denna mer långsiktig
- utforma hållbarhetsmål som leder till utsläppsreducerande effekter.

3.3.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I sin skrivelse instämde regeringen i Riksrevisionens bedömning att Vattenfall saknade en tydlig målbild för hur bolaget ska bli konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen. Regeringen framhöll att Vattenfall arbetade med frågan i sitt strategiarbete och att ägardialogerna inkluderade en löpande diskussion om målbild och strategi. Regeringen instämde i Riksrevisionens bedömning om vikten av god kunskapsinhämtning och oberoende analys, och angav att sådan genomförs kontinuerligt via ägarförvaltningen. Regeringen avsåg förbättra kunskapsinhämtningen inom Regeringskansliet, men i övrigt tänkte man inte vidta några genomgripande förändringar i arbetssättet.

Regeringen avsåg heller inte att påverka valet och utformningen av Vattenfalls strategiska hållbarhetsmål, utan framhöll att detta är en del av bolagsstyrelsens ansvar och att bolaget självt har bäst kunskap om vilka hållbarhetsutmaningar som är de mest relevanta. Det överensstämde också med modellen för regeringens arbete med hållbart företagande i bolag med statligt ägande. Regeringen hänvisade till att Vattenfall inom ramen för sitt uppdrag hade beslutat om mål och strategier som leder till minskade koldioxidutsläpp. Vidare framhöll regeringen att verksamhetsföremålet i bolagsordningen inte bör tolkas så att det finns en miljörelaterad del av Vattenfalls uppdrag som är fristående från uppdraget att vara affärsmässig. Enligt regeringen var det självfallet viktigt att bolagen samtidigt på ett föredömligt sätt arbetar strategiskt med hållbart företagande i enlighet med statens ägarpolicy. Regeringen ansåg också att Riksrevisionen hade fel grund för sin rekommendation om att tydliggöra hur Vattenfall skulle agera föredömligt när det gäller den tyska brunkolsverksamheten eftersom detta är en fråga för styrelsen. Regeringen höll delvis med Riksrevisionen om att återrapporteringen till riksdagen inte i tillräcklig omfattning behandlade bolagets strategier, utveckling och bidrag till EU:s 2020-mål och EU:s antagna tvågradersmål till 2050. Regeringen avsåg därför att vidta åtgärder för en förbättrad och fortlöpande återrapportering till riksdagen.

Vad gäller rekommendationen till Vattenfall att utforma en målbild för att bli ett konkurrenskraftigt och ledande bolag i energiomställningen hänvisade regeringen till att bolaget arbetade aktivt med detta i strategiarbetet som påbörjades 2014. Enligt Vattenfall arbetade bolaget även aktivt med forskning och utveckling inom många centrala områden som är relaterade till energiomställningen. Bolaget hade satt som mål att öka användningen av biobränslen i fjärrvärmeproduktionen och byta från kol till gas där det var möjligt. Störst energieffektiviseringspotential fanns i brunkolsverksamheten. Vattenfall ansåg att bolaget därmed hade mål och strategier som leder till minskade koldioxidutsläpp. Vidare pågick en översyn av de strategiska hållbarhetsmålen. Med de ovan redovisade åtgärderna ansåg regeringen att Riksrevisionens rapport var slutbehandlad.[24]

Enligt näringsutskottet var regeringens skrivelse tillsammans med Riksrevisionens granskningsrapport viktiga underlag för att riksdagen ska kunna följa om Vattenfall är konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen, och därigenom bidrar till att uppnå EU:s klimat- och energimål, samt om bolaget kan nå sina miljörelaterade hållbarhetsmål inom ramen för hållbart företagande.[25]

Eftersom Vattenfall är en central aktör i det framtida energisystemet och för den framtida svenska elförsörjningen lämnade riksdagen ett tillkännagivande med innebörden att regeringen borde göra tydligt att frågor som rör Vattenfalls roll i energisystemet och bolagets uppdrag och mål skulle diskuteras inom Energikommissionen. Med det lade riksdagen regeringens skrivelse till handlingarna.[26] Riksdagens tillkännagivande behandlades på Energikommissionens sammanträde den 29 september 2016. Enligt regeringen var tillkännagivandet därmed tillgodosett och slutbehandlat.[27] Regeringen beslutade att lägga riksdagsskrivelsen till handlingarna.[28]

---

24 Skr. 2015/16:33.

25 Bet. 2015/16:NU7, s. 24, rskr. 2015/16:140.

26 Bet. 2015/16:NU7, s. 6, rskr. 2015/16:140.

27 Prop. 2016/17:73, s. 17, bet. 2016/17:NU10, rskr. 2016/17:165.

3.3.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen har efter granskningen förbättrat rapporteringen till riksdagen när det gäller Vattenfall, och för bolag med statligt ägande redovisas i den årliga verksamhetsberättelsen bolagets utveckling vad gäller CO_2-utsläpp, förnybara energikällor och energieffektivisering med EU:s 2020-mål som referenspunkt.[29] Regeringen har för informations- och erfarenhetsutbyte tillsatt en interdepartemental arbetsgrupp för hållbart företagande.

Regeringen har vidtagit andra åtgärder som rör de områden som analyserats i granskningen. Under 2015 genomförde Regeringskansliet en klimatanalys av den statliga bolagsportföljen med fokus på transparens, koldioxidutsläpp och energianvändning.[30] och regeringen hade för avsikt att använda resultatet i analysen i ägarstyrningen.[31] Vidare har regeringen i statens ägarpolicy förtydligat förväntningarna på de statliga bolagen inom klimat- och miljöområdet. Enligt ägarpolicyn från 2015 anser regeringen att arbetet med miljö och klimat är viktigt, och den verkar för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen som riksdagen beslutat om ska uppnås.[32] Bolag med statligt ägande ska agera föredömligt inom miljöområdet, vilket bland annat innebär att de bör sträva efter minskad klimat- och miljöpåverkan genom en hållbar och giftfri resursanvändning. I ägarpolicyn 2017 infördes en skrivning att de statliga bolagen ska analysera de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030 för att identifiera målen som de genom sin verksamhet påverkar och bidrar till.[33]

Vattenfall tog 2015 fram en vision om att bolaget ska vara klimatneutralt 2050, och i Norden till 2030. Fossilbaserade bränslen ska fasas ut stegvis. Avgörande för att nå målet var, enligt Vattenfall, att genomföra den planerade försäljningen av den tyska brunkolsverksamheten. Affären slutfördes i september 2016 då det tjeckiska energibolaget EPH och dess finansiella partner PPF Investment blev nya ägare. Vattenfalls styrelse beslutade 2015 om fyra strategiska ambitioner: bli ledande inom hållbar konsumtion, bli ledande inom hållbar produktion, säkerställa att man har motiverade och engagerade medarbetare, och säkerställa att verksamheten är effektiv.[34] I december 2015 antog bolagsstyrelsen sex nya strategiska långsiktiga mål som skulle uppnås till 2020.[35] Enligt det tidigare hållbarhetsmålet för CO_2-utsläpp skulle Vattenfalls utsläpp 2020 uppgå till högst 65 miljoner ton per år. Det nya målet sattes till 21 miljoner ton 2020. Det tidigare förnybarhetsmålet ändrades från att ha varit ett jämförande mål, där tillväxttakten inom förnybart jämfördes med nivån i tio utvalda europeiska länder, till ett nytt mål om idrifttagen förnybar kapacitet ackumulerat från

---

28 Skr. 2016/17:75, s. 191.
29 Regeringskansliet, Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande avseende åren 2015–2018.
30 Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2015*, s. 17.
31 Ibid.
32 Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy 2015*, s. 6.
33 Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2016*, s. 98.
34 Vattenfall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2015*, s. 19.
35 Ibid, s. 27.

2016 på minst 2 300 megawatt till 2020.[36] År 2018 var CO_2-utsläppen 22,0 miljoner ton och den förnybara kapaciteten var 752 megawatt.[37]

Vattenfall har tagit fram en handlingsplan för minskade koldioxidutsläpp i den egna verksamheten och i kundernas verksamhet. Efter försäljningen av brunkolverksamheten minskade bolagets CO_2-utsläpp från 84 till 24 miljoner ton per år.[38] Åtgärder för att få ned återstående CO-utsläpp handlar om att fasa ut torv och kol genom att konvertera till biomassa eller lägga ned eller avyttra anläggningar, men också om att bygga gasdrivna kraftverk med möjlighet till övergång till bio- eller syntetgas, och om att ta fram lågemitterande energi- och värmelösningar som kombinerar olika energikällor. Exempel på utsläppsreducerande åtgärder är Klingenberg där brunkol har ersatts med gas motsvarande en reduktion med 0,6 miljoner ton CO_2 per år.[39] Vid årsskiftet 2019/2020 stängde Vattenfall också kolkraftverket Hemweg 8 i Nederländerna efter den nederländska regeringens beslut att fasa ut koleldad produktion på fem år.[40] Även det stenkolseldade kraftverket Reuter C i Tyskland togs ur drift hösten 2019.[41] I Uppsala investerar Vattenfall i ett värmekraftverk som ska eldas med förnybara eller återvunna bränslen.[42]

Enligt handlingsplanen för minskade koldioxidutsläpp ska Vattenfall även göra det möjligt för kunder och partner att nå sina klimatmål. Samarbeten pågår med energiintensiva industrier för att minska CO_2-utsläppen genom att elektrifiera industriella processer.[43] Vattenfall arbetar till exempel med LKAB och SSAB i ett projekt som syftar till att åstadkomma en koldioxidfri stålproduktion. Vidare pågår ett projekt med Cementa om att elektrifiera cementtillverkning och med Preem om biobränsle. Enligt Vattenfall har deras elektrifieringsprojekt inom svensk basindustri en potential att sänka Sveriges koldioxidutsläpp med 30 procent.[44]

Riksrevisionen konstaterade i granskningsrapporten att Vattenfall 2015 hade dragit ned sin investeringsplanering från fem år till två år. Orsaken var den rådande marknadssituationen med överutbud och låga priser.[45] Investeringsplanerna har sedan dess fortsatt löpa under två år. Andelen planerade tillväxtinvesteringar har ökat betydligt under de senaste åren och huvudsakligen inom förnybart.[46]

Under åren 2015–2018 satsade Vattenfall motsvarande 0,3–0,4 procent av nettoomsättningen per år på forskning och utveckling (FoU).[47] Andelen FoU

---

36 Ibid, s. 26–27.

37 Vattenfall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2018*, s. 160. Enligt Vattenfall, *Bokslutskommuniké för 2019*, 2020-02-05, s. 5, tog bolaget 2016–2019 i drift 1 226 megawatt förnybar kapacitet. Absoluta CO_2-utsläpp uppgick 2019 preliminärt till 19,0 miljoner ton. Slutgiltig uppgift avses redovisas i bolagets års- och hållbarhetsredovisning för 2019.

38 Vattenfall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2016*, s. 20.

39 Ibid.

40 Vattenfall, Pressmeddelande, *Vattenfall's last coal power plant in the Netherlands is closing*, 2019-12-20.

41 Vattenfall, Pressmeddelande, *A vital part of Berlin's energy history retires*, 2019-10-10.

42 Vattenfall, Pressmeddelande, *Vattenfalls nya miljardinvestering hjälper Uppsala nå klimatmålen*, 2018-12-18.

43 Vattenfall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2016*, s. 20.

44 Vattenfall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2018*, s. 57.

45 Vattenfall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2014*, s. 20.

46 Vattenfall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2015*, s. 24 och *Års- och hållbarhetsredovisning 2018,* s. 22.

47 Vattenfall, Års- och hållbarhetsredovisningar avseende åren 2015–2018.

i förhållande till nettoomsättningen har dock inte ökat jämfört med 2014 och tidigare. Bolaget beskriver hur FoU-verksamheten under de senaste åren utvecklats från ett fokus på elproduktion till ökad kundorientering inom områden såsom digitalisering, decentraliserade lösningar och e-mobility.[48] Enligt Vattenfall driver bolagets FoU på mot målet om fossilfrihet inom en generation.[49]

3.3.3 Avslutande bedömning och kommentar

Som ett resultat av granskningen har regeringen förbättrat sin rapportering till riksdagen av Vattenfalls utveckling och strategi. Regeringen har även utvecklat kunskapsinhämtningen inom Regeringskansliet. Vattenfall har vidtagit åtgärder rör granskningsrapporten, även om åtgärderna inte är en direkt följd av rapporten. Bolaget har utarbetat en vision eller målbild om fossilfrihet till 2050 och en handlingsplan för att fasa ut CO-utsläppen. Som tidigare nämnts avser Vattenfall nå målet för CO_2-utsläpp 2020 primärt genom den genomförda försäljningen av brunkolsverksamheten, men bolaget har även genomfört utsläppsreducerande åtgärder i flera befintliga anläggningar. Vattenfalls framtida mål för utsläppsminskningar ligger i linje med vad som krävs för att begränsa den globala uppvärmningen till två grader och målet har godkänts av Science Based Targets Initiative.[50]

3.4 Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet? (2015:07)

Riksrevisionen har granskat om systemet med aktivitetsersättning är effektivt vad gäller att aktivera unga med långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Granskningen berörde regeringen och Försäkringskassan.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att syftet med aktivitetsersättningen inte uppnås och att ersättningen inte lever upp till riksdagens och regeringens mål om ett aktivt förhållningssätt för unga med nedsatt arbetsförmåga. Regeringen har varit alltför passiv i sin styrning, enligt Riksrevisionens bedömning.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att se över

- ansvariga aktörers uppdrag när det gäller samordning av insatser till personer med aktivitetsersättning
- möjligheten att öka de ekonomiska incitamenten att arbeta
- möjligheten till längre beslutsperioder och differentierade ersättningsnivåer.

48 Vattenfall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2017*, s. 54–55.
49 Vattenfall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2018*, s. 54–55.
50 Vattenfall, *Pressmeddelande – Vattenfalls utsläppsminskningsmål vetenskapligt förankrade*, 2019-10-22. Science Based Targets initiative (SBTi) är ett samarbetsprojekt mellan CDP, UN Global Compact, WRI och WWF. SBTi:s anvisningar definierar hur de vetenskapliga utsläppsminskningsmålen kan räknas fram, det vill säga hur mycket och hur snabbt företagen måste minska sina utsläpp av växthusgaser för att nå målen i Parisavtalet. Vattenfall har åtagit sig att minska sina absoluta utsläpp av Scope 1 och 2 GHG3 med 38 procent till år 2030 jämfört med 2017 års nivå, samt sina absoluta utsläpp av Scope 3 GHG4 från användning av sålda produkter med 20 procent till år 2030.

Riksrevisionen rekommenderade vidare Försäkringskassan att

- lyfta fram uppföljningen i samordningsuppdraget och utveckla statistik över relevanta resultatmått
- informera om de ekonomiska incitamenten kring aktivitetsersättningen.

3.4.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringen konstaterade i sin skrivelse[51] att man i stort delade Riksrevisionens bedömning och att den oroande ökningen av antalet personer med aktivitetsersättning behövde bemötas.

Med anledning av Riksrevisionens rekommendation om ansvar och samordning lyfte regeringen i skrivelsen särskilt fram Arbetsförmedlingens praktikantprogram i statliga myndigheter för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Regeringens bedömning var att fler personer borde få möjlighet att delta i programmet. Regeringen meddelade att programmet, som var avsett att pågå under minst tre år, skulle drivas vidare från 2016 och framåt samt att man avsåg följa utvecklingen av praktikantprogrammet. Vidare framhöll man att det även hade varit intressant om kommunernas insatser på området hade omfattats av redovisningen av insatser i granskningen.

Vad gäller Riksrevisionens bedömning att öka de ekonomiska incitamenten till att arbeta, framhöll regeringen att det finns vissa positiva ekonomiska incitament för att pröva att arbeta, men instämde samtidigt i att incitamenten till viss del kan ha en återhållande effekt.

Vad gäller möjligheten till längre beslutsperioder och differentierade ersättningsnivåer delade regeringen Riksrevisionens bedömning i sak. Regeringen påpekade också att det kan finnas etiska och administrativa skäl att se över möjligheten att få längre beslutsperioder. I sammanhanget hänvisade regeringen till en pågående översyn av regelverket för aktivitetsersättning.[52]

I och med skrivelsen ansåg regeringen att Riksrevisionens rapport var slutbehandlad. Granskningen riksdagsbehandlades av socialförsäkringsutskottet som la särskilt stor vikt vid frågan om incitament för att gå över från aktivitetsersättning till studier och arbete. Precis som regeringen hänvisade utskottet till den pågående översynen av regelverket för aktivitetsersättningen och meddelade att man skulle följa resultatet av den. Utskottet föreslog att skrivelsen lades till handlingarna.[53] Riksdagen biföll detta förslag.[54]

---

51 Skr. 2015/16:37.
52 Översynen aviserades i budgetpropositionen för 2016. Se prop. 2015/16:1, UO 10, s. 5.
53 Bet. 2015/16:SfU9.
54 Rskr. 2015/16:126.

3.4.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Den översyn som regeringen och socialförsäkringsutskottet hänvisade till i skrivelsen till riksdagen redovisades i promemorian *Mer tydlighet och aktivitet i sjuk- och aktivitetsersättningen*.[55] Där föreslogs att hel sjukersättning ska kunna beviljas redan från 19 års ålder. Vidare föreslogs att en försäkrad som haft aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga under minst ett år, och anmäler till Försäkringskassan att han eller hon avser att börja studera, ska kunna behålla aktivitetsersättningen i högst sex månader samtidigt som personen i fråga prövar att studera. En försäkrad som haft sjukersättning i minst ett år, och får pröva att arbeta med vilande sjukersättning, ska kunna få ett belopp motsvarande 25 procent av den sjukersättning som har förklarats vilande varje månad under en period om 24 månader, i stället för 12 månader.

I enlighet med förslagen i promemorian kan hel sjukersättning sedan 2017 beviljas från 19 år för de försäkrade som inte bedöms kunna utveckla arbetsförmåga. Syftet att öka tryggheten för dessa försäkrade har enligt Försäkringskassan uppnåtts. Förändringarna har också haft som syfte att renodla aktivitetsersättningen så att det blir tydligare vilka unga som troligen behöver aktiva insatser från Försäkringskassan. Enligt Försäkringskassans uppföljning har man uppnått detta, dels genom att de ungdomar som står längst från arbetsmarknaden kan få sjukersättning, dels genom att de som står närmast arbetsmarknaden i dag får avslag på sin ansökan om aktivitetsersättning. De sistnämnda bedöms ha för god arbetsförmåga och blir i stället hänvisade till Arbetsförmedlingen. En annan förändring som infördes samtidigt är att det nu är möjligt att studera i sex månader med bibehållen aktivitetsersättning.[56] Försäkringskassans uppföljning visar att förändringen har lett till att fler personer med aktivitetsersättning börjat studera.[57]

Mellan 2016 och 2019 fick Försäkringskassan återkommande uppdrag i sitt regleringsbrev om insatser för unga med aktivitetsersättning. Dessa rör bland annat hur Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen samverkar för personer med aktivitetsersättning. Under samma period fick Försäkringskassan återkommande uppdrag med anledning av samordningsförbundens verksamhet. Uppdragen innefattar att redovisa målgrupper för och resultat av de insatser som finansieras av samordningsförbunden samt att arbeta för att samordningsförbunden ska prioritera att finansiera insatser för bland annat unga som har aktivitetsersättning.[58] I budgetpropositionen för 2016 föreslog regeringen en ökning av de statliga medlen till samordningsförbunden för att fler samordningsförbund skulle bildas i landet. Samtliga medel som tilldelats har dock inte använts, bland annat på grund av att samordningsförbund inte startats i den takt som förväntats.[59] Regeringen har gett Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) i uppdrag att utvärdera samordningsförbundens verksamhet. ISF har redovisat två av utvärderingens tre delar

---

55 Ds. 2016:5.

56 Prop. 2016/2017:1, UO 10.

57 Prop. 2019/20:1, UO 10, s. 28–29. Se även Försäkringskassan, Uppföljning av regeländringar för mer tydlighet och aktivitet i sjuk- och aktivitetsersättningen.

58 Regleringsbrev för budgetåren 2016–2019 avseende Försäkringskassan.

59 Prop. 2019/20:1, UO 10, s. 31.

och lämnat ett antal rekommendationer till regeringen.[60] Dessa bereds i Regeringskansliet. Utöver detta uppdrag har ISF fått ytterligare två regeringsuppdrag med anledning av aktivitetsersättningen. I det ena ska ISF analysera variationen avslag och nybeviljande av aktivitetsersättning, och i det andra ska man granska hur Försäkringskassan tillämpar sin lagstadgade utredningsskyldighet i ärenden som gäller sjukpenning och aktivitetsersättning.[61]

I regleringsbrevet för 2017 fick Försäkringskassan särskilt i uppdrag att utveckla arbetet med att identifiera de unga personer med aktivitetsersättning som behöver förberedande eller arbetslivsinriktade insatser, bland annat i samverkan med Arbetsförmedlingen och genom samordningsförbund. Uppdraget innefattade även att utveckla utredningarna av arbetsförmågan inför beslut om aktivitetsersättning. Uppdraget redovisades 2018 i rapporten *Utvecklade utredningar inför beslut om aktivitetsersättning och förstärkta insatser för unga med aktivitetsersättning*. För att komma tillrätta med bristerna i utförandet av samordningsuppdraget har Försäkringskassan utvecklat arbetssätt och metoder för att förbättra förmågan att utreda och bedöma behov av insatser samt planera, dokumentera och följa upp insatser.[62]

Försäkringskassan har även tagit fram ett metodstöd som anger hur ofta uppföljningar bör ske utifrån typen av insats och samordningsbehovet. Syftet har varit att säkerställa att varje person får tillgång till rätt insats i rätt tid under tiden med aktivitetsersättning samt att det ska vara tydligt för individen när och varför Försäkringskassan kommer att följa upp insatser och behov under ersättningsperioden.[63]

När det gäller utredningar av arbetsförmågan har Försäkringskassan utvecklat metoder och arbetssätt för att säkerställa att ärenden utreds utifrån deras beskaffenhet och att utredningar och beslut håller en god kvalitet.[64] Bland annat har man vidtagit åtgärder för att höja kompetensen hos handläggarna och ge dem bättre stöd i att värdera och analysera medicinska underlag.[65] Försäkringskassans nya rutiner innebär att det medicinska underlaget har fått en avgörande betydelse för beslutet om ersättning, och därmed har avslagen ökat kraftigt. I budgetpropositionen för 2020 framförde regeringen att det behövs mer kunskap om de individer som får avslag på sin ansökan om aktivitetsersättning, och betonade att man ser det som angeläget att den stärkta handläggningen kombineras med ett utvecklat stöd för både de individer som får avslag och de som beviljas ersättningen.[66]

---

60 ISF, rapport 2019:1 och ISF, rapport 2019:4.

61 Regeringsbeslut S2019/03412/SF och S2019/03411/SF.

62 Försäkringskassan, Utvecklade utredningar inför beslut om aktivitetsersättning och förstärkta insatser för unga med aktivitetsersättning.

63 Mejl från företrädare för Försäkringskassan, 2020-01-17.

64 Försäkringskassan, *Utvecklade utredningar inför beslut om aktivitetsersättning och förstärkta insatser för unga med aktivitetsersättning*.

65 Försäkringskassan, *Årsredovisning för 2018*, s. 53.

66 Prop. 2019/20:1, UO 10, s. 36.

Med anledning av Riksrevisionens första rekommendation framförde regeringen i skrivelsen till riksdagen att man avsåg följa utvecklingen av Arbetsförmedlingens praktikantprogram.[67] Sedan Riksrevisionens granskning har programmet fortsatt, och i två separata regeringsuppdrag har ett stort antal myndigheter fått i uppdrag att ta emot personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga för praktik.[68] Man har dock inte nått målet om att myndigheterna gemensamt ska ta emot i genomsnitt minst 1 000 praktikanter per år.[69]

Med anledning av Riksrevisionens rekommendation till Försäkringskassan om information till de försäkrade, tog myndigheten under 2016 fram ett samtalsstöd och informationsmaterial för att ge en samlad bild över de möjligheter som finns med arbetslivsinriktad rehabilitering. Målsättningen med materialet är att de försäkrade ska känna sig trygga i att de har all information som behövs och att fler därmed vågar pröva att komma närmare arbetslivet.[70]

Avslutningsvis fick Försäkringskassan i augusti 2019 i uppdrag av regeringen att förbättra stödet till unga som har ansökt om aktivitetsersättning på grund av arbetsoförmåga, men fått avslag på ansökan. Syftet är att ingen ung person i målgruppen ska hamna mellan olika ansvarsområden utan få det stöd som behövs för att på sikt kunna arbeta eller studera. Uppdraget ska slutredovisas till regeringen i april 2021.[71]

3.4.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen konstaterade i skrivelsen till riksdagen att man i stort delade Riksrevisionens bedömning och att den oroande ökningen av antalet personer med aktivitetsersättning behövde bemötas. Utöver detta har regeringen inte gjort några skriftliga yttranden om nyttan med Riksrevisionens rapport. Regeringen har vidtagit en rad olika åtgärder som är kopplade till aktivitetsersättningen, men eftersom regeringen inte har hänvisat till granskningsrapporten för att motivera olika åtgärder är det svårt att bedöma om dessa har skett på grund av Riksrevisionens granskningsrapport eller inte.

Mellan 2016 och 2019 gav regeringen emellertid Försäkringskassan ett antal uppdrag i myndighetens regleringsbrev med anledning av aktivitetsersättningen. Dessa ligger i linje med Riksrevisionens rekommendationer, i synnerhet när det gäller att samordna insatser till personer med aktivitetsersättning.

En särskilt framgångsrik åtgärd som Försäkringskassan lyfter är resultatet av regleringsbrevsuppdraget för 2018.[72] I det uppdraget mäter och följer Försäkringskassan andelen som lämnar sjukförsäkringen efter någon insats i samarbetet. Av de personer som hade aktivitetsersättning var det 62 procent som

---

67 Skr. 2015/16:37.
68 RegeringsbeslutA2016/00216/A och A2018/00925/A.
69 Mejl från företrädare för Socialdepartementet, 2020-01-16.
70 Mejl från företrädare för Försäkringskassan, 2020-01-17.
71 Regeringsbeslut S2019/03413/SF.
72 Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Försäkringskassan.

lämnade sjukförsäkringen efter förstärkt samarbete under 2018, jämfört med 60 procent året innan.[73] Vidare har granskningen bidragit till förändringar inom handläggningen, inom utredningsmetodik och i den information som lämnas till de försäkrade för att fler ska våga pröva att komma närmare arbetslivet.

3.5 Arktiska rådet – vad Sverige kan göra för att möta rådets utmaningar (2015:8)

Arktiska rådet är det viktigaste organet för internationellt samarbete i arktiska frågor. Rådet erbjuder ett forum för diskussion och förhandlingar mellan de arktiska staterna och producerar vetenskapliga rapporter om tillståndet i den arktiska regionen. Den arktiska regionen står inför stora utmaningar genom smältande is och ökade möjligheter att utvinna naturresurser i området.

Riksrevisionen granskade vad Sverige kan göra för att bättre möta Arktiska rådets utmaningar. Bakgrunden var Riksrevisionens medverkan i en internationell granskning[74] av Arktiska rådet tillsammans med de nationella revisionsmyndigheterna i Danmark, Norge, Ryssland och USA. Den internationella granskningen identifierade vissa effektivitetsproblem i rådets arbete och framförde ett antal gemensamma iakttagelser. Riksrevisionens nationella granskning syftade till att sammanfatta de gemensamma internationella iakttagelserna och ge rekommendationer till den svenska regeringen.

Riksrevisionens övergripande iakttagelse var att Arktiska rådet är ett värdefullt forum för internationella diskussioner och förhandlingar i arktiska frågor. Vidare är det ett viktigt forum för att producera och sprida vetenskapligt grundad kunskap om utvecklingen i Arktis. Eftersom rådet hanterar stora utmaningar när det gäller organisatoriska frågor ger den internationella granskningen ett värdefullt underlag för den svenska regeringen att möta utmaningarna. Den internationella granskningen gav vidare stöd åt slutsatser i Riksrevisionens tidigare granskning av Arktiska rådet (RiR 2013:9) om innebörden av vissa internationella avtal som medlemsstaterna hade förhandlat fram genom rådet.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att i Arktiska rådet ta initiativ till att:

- effektivisera den organisatoriska uppbyggnaden av rådets arbete
- skapa överblick över rådets totala finansiering och kostnadsutfall
- effektivisera de administrativa processerna för att prioritera mellan olika projektförslag, för att säkerställa att resurser kanaliseras till de mest angelägna projekten
- förbättra medlemsländernas uppföljning av implementeringen av rådets rekommendationer.

---

73 E-post från företrädare för Försäkringskassan, 2020-01-17.

74 Arctic Council, 2015. The Arctic Council: Perspectives on a Changing Arctic, The Council's Work, and Key Challenges. A Joint Memorandum of a Multilateral Audit on the Arctic States' national authorities' work with the Arctic Council. Arctic Council Secretariat, Tromsø; Norway.

3.5.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen delvis i behovet av att effektivisera Arktiska rådets organisation. Regeringen höll dock inte med om att inga betydande förändringar har genomförts sedan rådet bildades 1996. Till exempel framhöll regeringen att Sverige under sitt ordförandeskap (2011–2013) bland annat tog fram en kommunikationsstrategi och etablerade ett permanent sekretariat i Tromsö. Regeringen uppgav också att de inom rådet verkade för att förtydliga ansvarsfördelningen och minska överlappande ansvar inom rådets organisation. Regeringen framhöll även att USA inför sitt ordförandeskap (2015–2017) hade som en av sina målsättningar att se över rådets organisatoriska uppbyggnad. Regeringen lyfte också fram att beslut inom rådet fattas med konsensus och att en enskild stat därför inte kan driva igenom organisatoriska förändringar.

När det gäller överblick av rådets totala finansiering och kostnadsutfall framhöll regeringen att ett system för budgetuppföljning för sekretariatet utvecklades under det kanadensiska ordförandeskapet (2013–2015), vilket lett till god kostnadsuppfattning och ekonomisk uppföljning av sekretariatets arbete. Regeringen hänvisade också till ett pågående arbete inom rådet för att öka den finansiella transparensen och korta processen för att söka projektfinansiering. Vidare uppgav regeringen att rådet sedan 2014 har ett instrument (PSI – Project support instrument) för att fördela finansiellt stöd till prioriterade projekt, vilket Sverige stöttat.

När det gäller att prioritera mellan olika projektförslag menade regeringen att man prioriterat ministerdeklarationer och ordförandeskapsprogram för den kommande tvåårsperioden. Regeringen instämde dock i Riksrevisionens observation att det saknades en mekanism för att prioritera mellan olika delar av rådets arbete. Regeringen framhöll att USA som ordförande hade inlett en strukturell översyn av relationen mellan ämbetsmannakommittén och rådets arbetsgrupper för att förtydliga ansvarsfördelningen, ett arbete som Sverige stöttade. Dessutom finns en databas som utvecklades under det kanadensiska ordförandeskapet (2013–2015) för att inventera och följa upp projekt, och den bedömdes också främja en bättre resursfördelning.

Regeringen höll med Riksrevisionen om att regeringen bör säkerhetsställa att rekommendationer från rådet bedöms, prioriteras och i relevanta fall genomförs i Sverige. Vad gäller att följa upp rådets rekommendationer ansåg regeringen att Sverige gör det genom återrapportering till rådets arbetsgrupper och till ämbetsmannakommittén.[75]

Utrikesutskottet föreslog att regeringens skrivelse skulle läggas till handlingarna. Kammaren biföll utskottets förslag och granskningsrapporten var därmed slutbehandlad.[76]

---

[75] Skr. 2015/16:34.

[76] Bet. 2015/16:UU11, rskr. 2015/16:151.

I sitt betänkande upprepade utrikesutskottet ett tidigare önskemål om att regeringen regelbundet bör informera riksdagen om utvecklingen i det arktiska området.[77] Utskottet föreslog därför att regeringen i en årlig skrivelse till riksdagen skulle redogöra för utvecklingen i området och för verksamheten i Arktiska rådet, förslagsvis i samband med regeringens årliga skrivelse om det nordiska samarbetet.

3.5.2 Regeringens och granskade organisationers åtgärder

I januari 2016 presenterade regeringen en ny inriktning för miljöpolitiken i Arktis. Bland annat vill regeringen se att Arktiska rådet förstärker insatserna för klimat och förnybar energi och att miljödimensionen i rådet stärks.

Verksamheten och utvecklingen inom Arktiska rådet beskrivs kortfattat i regeringens årliga skrivelse om det nordiska samarbetet. Regeringen redogör också kort för samarbetet inom rådet i budgetpropositionen för utgiftsområde 20 under rubriken ”Regionalt samarbete inom Arktiska rådet, Nordiska ministerrådet och Barentsrådet”. De områden som Riksrevisionens rekommendationer gällde har inte berörts i dessa rapporteringar.[78] Utöver detta redogör Nordiska rådets sekretariat i sin årsredovisning för sitt arbete med att stötta och koordinera arbetet inom rådet, liksom för sin finansiella redovisning.

3.5.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Riksrevisionens rekommendationer avsåg framför allt Arktiska rådets interna administration och organisation. Regeringen bemötte Riksrevisionens granskning genom att i sin skrivelse redogöra för vidtagna åtgärder och pågående arbete inom rådet, utan att avisera några särskilda åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Riksrevisionens rekommendationer har av allt att döma varit i linje med regeringens pågående arbete inom rådet och med rådets egna intentioner. Regeringen har inte uttryckt att de haft nytta av Riksrevisionens granskning, medan utskottet dock sade sig välkomna den.

Riksrevisionen noterar att Arktiska rådet diskuterade den internationella rapporten vid ett möte under det amerikanska ordförandeskapet i oktober 2015. Av mötesdokumentationen framgår att Norge uttryckte uppskattning för rapporten i de fall den lett till nationella åtgärder. Även USA rapporterade om att granskningen bidragit till åtgärder för ökad transparens.[79]

---

77 Tidigare framfört i bet. 2011/12:UU3 och bet. 2013/14:UU14.

78 Regeringens skrivelser 2015/16:90, 2016/17:90, 2017/18:90 och 2018/19:90, prop. 2017/18:1, 2018/18:1 och 2019/20:1, UO 20.

79 Summary report from the Arctic Council's Senior Arctic Officials (SAO) plenary meeting in Anchorage, USA, October 21-22 2015, tillgänglig via http://hdl.handle.net/11374/1576 (besökt 2020-01-10).

3.6 Transparensen i Årsredovisning för staten (2015:9)

Riksrevisionen har granskat *Årsredovisning för staten 2014*.[80] Årsredovisningen för staten lämnas av regeringen till riksdagen och ger möjlighet till årlig uppföljning och kontroll av de beslut som riksdagen fattat om statens budget.

Årsredovisningen för staten 2014 var enligt Riksrevisionen i allt väsentligt upprättad i enlighet med bestämmelserna i budgetlagen.[81] Resultatet av granskningen lämnades dels genom en revisionsberättelse, dels genom den aktuella granskningsrapporten.[82]

Granskningsrapporten pekade på ett antal områden där regeringens redovisning och återrapportering kunde utvecklas och förbättras. Riksrevisionen lämnade elva rekommendationer om den finansiella rapporteringen i årsredovisningen, uppföljningen av budgetpolitiska mål, beskrivningen av statens nettoförmögenhet och redovisningen av risker som är förknippade med tillgångar och skulder i statens balansräkning.

3.6.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen om granskningsrapporten håller regeringen med om att årsredovisningen för staten kan förtydligas. Enligt regeringen avsåg man därför även fortsättningsvis att löpande förtydliga redovisningen och förbättra transparensen i årsredovisningen för staten, inom ramen för budgetlagens bestämmelser.[83]

Vid riksdagsbehandlingen av regeringens skrivelse ansåg utskottet att det är angeläget med en transparent redovisning i årsredovisningen för staten och välkomnade regeringens avsikt att löpande förtydliga redovisningen. Utskottet instämde även i de delar där regeringen gjorde en annan bedömning än Riksrevisionen. Riksdagen lade regeringens skrivelse till handlingarna.[84]

3.6.2 Regeringens åtgärder

Uppföljningen av budgetpolitiska mål

Efter granskningen har regeringen främst följt upp överskottsmålet. Åtgärderna följde på den parlamentariska kommitté som 2015–2016 genomförde en översyn av överskottsmålet. Överskottsmålskommittén lämnade flera förslag för förstärkt uppföljning och utvärdering av överskottsmålet, bland annat att använda ett bakåtblickande åttaårigt genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet i offentlig sektor för att i efterhand utvärdera om överskottsmålet har uppnåtts.[85] Den bakåtblickande uppföljningen redovisas i årsredovisningen för staten och granskades i den aktuella granskningsrapporten.

---

80 Skr. 2014/15:101, *Årsredovisning för staten*.

81 Budgetlag (2011:203).

82 Redogörelse 2014/15:RR4, *Riksrevisionens redogörelse för granskningen av Årsredovisning för staten 2014*; Riksrevisionen, *Transparensen i Årsredovisning för staten 2014*, rapport 9, Riksrevisionen, 2015.

83 Skr. 2015/16:42, *Riksrevisionens rapport om transparensen i skrivelsen Årsredovisning för staten 2014*.

84 Bet. 2015/16:FiU12, rskr. 2015/16:146.

85 SOU 2016:67, *En översyn av överskottsmålet*.

Regeringen ställde sig bakom utredningens samtliga förslag och finansutskottet välkomnade regeringens bedömningar.[86] Förändringarna av hur överskottsmålet följs upp, och andra förändringar i det finanspolitiska ramverket, började tillämpas i budgetarbetet 2019, det vill säga från och med 2018 års ekonomiska vårproposition.[87]

Utöver åtgärder utifrån Överskottsmålskommitténs förslag gjorde regeringen flera förtydliganden i *Årsredovisning för staten 2015* och följande årsredovisningar, i linje med Riksrevisionens rekommendationer om uppföljningen av de budgetpolitiska målen. Man förtydligade redovisningen av konjunkturläget (BNP-gapet) och hur den offentliga sektorns delsektorer bidrar till måluppfyllelse för det finansiella sparandet. Regeringen förtydligade också att uppgifterna om den så kallade budgeteringsmarginalen är en bedömning och inte ett faktiskt utfall.

Finansiell rapportering

Regeringen vidtog inte några åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer om den finansiella rapporteringen i årsredovisningen. Dessa rekommendationer handlade om att normeringen för att upprätta årsredovisningen för staten borde förtydligas, att övergångseffekters belastning på anslag borde reglereras principiellt och om att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll för åtaganden där det förekommer delat ansvar mellan myndigheter.

Beskrivningen av statens nettoförmögenhet och risker förknippade med tillgångar och skulder i statens balansräkning

Regeringen bedömde heller inte att det var lämpligt att följa Riksrevisionens rekommendationer om att utöka årsredovisningen med ytterligare redovisningar av den implicita garantin till den finansiella sektorn, eller ytterligare redovisningar av statens nettoförmögenhet och riskanalyser av andra tillgångar och skulder än de som budgetlagen föreskriver.[88]

3.6.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Den aktuella granskningsrapporten innehöll iakttagelser både från Riksrevisionens årliga revision och från effektivitetsrevisionen. I regeringens svarsskrivelser och vid riksdagsbehandlingen påpekades att det finns fördelar med en samlad behandling av ärenden med anknytning till de budgetpolitiska målen och ramverket för finanspolitiken. Sedan 2017 samlar Riksrevisionen därför effektivitetsrevisionens iakttagelser om regeringens redovisning i årsredovisningen för staten, den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen i den årligen återkommande granskningen av hur det finanspolitiska ramverket tillämpas. Revisionsberättelsen över *Årsredovisning för staten* lämnas till riksdagen i en redogörelse i enlighet med riksdagsordningen.[89] I samband med det kan Riksrevisionen också ge regeringen en revisionsrapport med eventuella övriga iakttagelser som vi vill uppmärksamma regeringen på.

---

86 Prop. 2016/17:100, *2017 års ekonomiska vårproposition*, bet. 2016/17:FiU20.

87 I budgetpropositionen för 2018 föreslog regeringen, i enlighet Överskottsmålskommitténs förslag, att nivån på överskottsmålet skulle ändras till i genomsnitt en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel och att det finanspolitiska ramverket skulle kompletteras med ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54).

88 Skr. 2015/16:42.

89 9 kap. 17 § riksdagsordningen, tilläggsbestämmelse 9.17.6.

3.7 Transporter av farligt avfall – fungerar tillsynen? (2015:10)

Granskningen avsåg det svenska systemet för tillsyn över avfallstransporter, med särskilt fokus på farligt avfall. I systemet ingår många aktörer på olika nivåer och med olika befogenheter. Vid granskningen hade länsstyrelserna det huvudsakliga ansvaret för gränsöverskridande avfallstransporter inom länet medan kommunerna hade ansvar för tillsynen över nationella avfallstransporter inom kommunen. Samverkan behöver ske med Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen. Naturvårdsverket beslutar om vissa gränsöverskridande transporter får genomföras.

Riksrevisionens huvudsakliga slutsats var att det saknades överblick över avfallet och olaglig verksamhet, att det fanns luckor i tillsynen, att arbetssätt var ineffektiva och att sanktionerna troligtvis inte avskräckte oseriösa aktörer. Regeringen och myndigheterna hade vidtagit förbättringar i delar av systemet, men det krävdes ytterligare åtgärder för att kunna bedriva en effektiv tillsyn.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att se till att illegala avfallstransporter kartläggs på nationell och regional nivå och att både brottsbekämpande myndigheter och tillsynsmyndigheter involveras i det arbetet. Vidare rekommenderade vi ett spårbarhetssystem som medger faktisk spårbarhet av farligt avfall, och att regeringen ser till att det införs inom rimlig tid. Som ett led i detta borde regeringen överväga att tidigarelägga leveranstiden för Naturvårdsverkets uppdrag om detta. Regeringen rekommenderades också att snarast besluta om hur länsstyrelsernas tillsynsansvar ska vara organiserat samt utreda om straffreglerna om otillåtna avfallstransporter behövde ändras.

Naturvårdsverket rekommenderades att förbättra uppföljningen av insatserna för gränsöverskridande och nationella avfallstransporter. Tullverket rekommenderades att utreda om de i större utsträckning kan kontrollera avfallstransporter i hamnområden samt se till att fler importsändningar med avfall väljs ut för kontroll. Länsstyrelserna rekommenderades att se till att tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter är riskbaserad och täcker alla relevanta avfallsströmmar in i och ut ur Sverige samt att förbättra uppföljningen av tillsynen över nationella avfallstransporter. Länsstyrelserna rekommenderades också att tillsammans med Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen förbättra möjligheterna att genomföra tillsyn över avfallstransporter dygnet runt.

3.7.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen framhöll regeringen att det behövs ett väl fungerande tillsynssystem för att säkerställa att farligt avfall tas om hand på ett korrekt sätt utan att det påverkar miljön och människors hälsa. Regeringen aviserade att man har koncentrerat tillsynsansvaret för gränsöverskridande avfallstransporter till fem länsstyrelser, som ska samverka med andra länsstyrelser, Kustbevakningen, Polismyndigheten och Tullverket. De fem länsstyrelserna fick även i uppdrag att föreslå hur nödvändig kompetens kan göras tillgänglig för de samverkande myndigheterna dygnet runt samt att kartlägga arten och omfattningen av illegala avfallstransporter inom sitt geografiska tillsynsområde. När det gällde straffreglerna skulle regeringen ta hänsyn till Riksrevisionens

iakttagelser i det fortsatta arbetet med att se över reglerna. Regeringen ville dock inte tidigarelägga Naturvårdsverkets uppdrag om att införa ett spårbarhetssystem för avfall eftersom det skulle kunna påverka uppdragets kvalitet. Regeringen skulle fortsätta arbeta för att ett välfungerande system för spårbarhet och avfallsstatistik införs inom rimlig tid efter det att Naturvårdsverket slutredovisat sitt uppdrag.[90]

Miljö- och jordbruksutskottet ansåg att tillsynsansvaret över transporter av farligt avfall måste vara tydligt organiserat och fördelat mellan myndigheter på ett sätt som säkerställer att tillsynsverksamheten blir effektiv. Utskottet noterade ändringarna i miljötillsynsförordningen som koncentrerade tillsynsansvaret till länsstyrelserna i de fem länen. Utskottet noterade även uppdragen till de berörda länsstyrelserna och utgick sammanfattningsvis från att det arbete som pågår kommer att förbättra möjligheterna att säkra en ändamålsenlig och effektiv tillsyn över transporterna av farligt avfall. Riksdagen lade skrivelsen till handlingarna.[91]

3.7.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen ändrade i miljötillsynsförordningens bestämmelse om tillsynsansvaret för gränsöverskridande avfallstransporter. Ändringen trädde i kraft den 1 januari 2016 och innebär att tillsynsansvaret koncentreras till länsstyrelserna i Gävleborgs, Norrbottens, Skåne, Stockholms och Västra Götalands län. De ska i sin tillsyn samverka med andra berörda länsstyrelser och med Kustbevakningen, Polismyndigheten och Tullverket.

Samtidigt gav regeringen de fem länsstyrelserna i uppdrag att föreslå hur den kompetens som är nödvändig för tillsyn kan göras tillgänglig för de samverkande myndigheterna dygnet runt. De fick även i uppdrag att kartlägga arten och omfattningen av illegala avfallstransporter inom sina respektive geografiska tillsynsområden. Båda uppdragen skulle genomföras i samråd med Kustbevakningen, Naturvårdsverket, Polismyndigheten och Tullverket.[92] Länsstyrelserna redovisade uppdragen i juni respektive september 2016.

För 2018 föreslog regeringen att öka de fem länsstyrelsernas anslag för att stärka tillsynen över gränsöverskridande transporter och Naturvårdsverkets anslag för arbetet med en bättre avfallsstatistik och spårbarhet. Anslagen ökades ytterligare 2019 och 2020 för dessa ändamål.[93] I länsstyrelsernas regleringsbrev för 2018 och 2019 ställde regeringen upp återrapporteringskrav om tillsynen.[94] Miljödepartementet framhåller att det fortsätter att arbeta med frågor om avfallsstatistik och farligt avfall.[95]

Regeringen gav 2018 Naturvårdsverket i uppdrag göra en förstudie om förbättrad avfallsstatistik och spårbarhet för farligt avfall.[96] I maj 2019 fick Naturvårdsverket

---

90 Skr. 2015/16:45.
91 Bet. 2015/16:MJU7, rskr. 2015/16:162.
92 Skr. 2015/16:45.
93 Prop. 2017/18:1, UO 1, s. 47. Telefonintervju med Miljödepartementet 2019-11-27.
94 Prop. 2017/18:1, UO 20, s. 122, prop. 2019/20:1 UO20 s. 97. Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåren 2018 och 2019 avseende länsstyrelserna*.
95 Telefonintervju med Miljödepartementet 2019-11-27.
96 Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Naturvårdsverket*.

i uppdrag att utreda rättsliga förutsättningar för att säkerställa spårbarhet av farligt avfall i en digital lösning som uppfyller kraven i avfallsdirektivet. Naturvårdsverket redovisade förstudien i januari 2019 och det andra uppdraget i september 2019.[97] I regleringsbrevet för 2019 anger regeringen att Naturvårdsverket senast den 5 juli 2020 ska tillhandahålla en digital lösning för spårbarhet för farligt avfall som uppfyller kraven i avfallsdirektivet.[98] I september 2019 reviderade Naturvårdsverket delvis sina tidigare förslag om hur avfallsstatistiken och spårbarheten kan förbättras.[99]

Under 2016 utredde regeringen svårigheterna med att tillämpa straffbestämmelserna för otillåten avfallstransport. Dessa svårigheter hade uppmärksammats av Åklagarmyndigheten och Riksrevisionen.[100] I april 2019 överlämnade regeringen en proposition om ändringar i straffbestämmelserna, vilka trädde i kraft den 1 augusti 2019.[101]

Någon myndighetsövergripande nationell kartläggning motsvarande de regionala har inte genomförts.[102] Vissa mindre kartläggningar har genomförts på lokal nivå samt gällande specifika avfallsströmmar. Enstaka regionala kartläggningar har även genomförts branschvis.[103] Polismyndigheten arbetar generellt med att kartlägga illegala avfallstransporter både nationellt och regionalt. Myndigheten deltog i länsstyrelsernas kartläggningar som redovisades under 2016 samt har varit involverad i kartläggningar av specifika avfallsströmmar som vissa länsstyrelser har genomfört.[104] Tullverket gör vissa kartläggningar för internt bruk av det riskbaserade urvalet för de spärrar som läggs in i Tulldatasystemet.[105]

Länsstyrelserna redovisar årligen uppgifter om tillsynen av gränsöverskridande avfallsrapporter till Naturvårdsverket och ett europeiskt nätverk för samverkan, IMPEL. Till regeringen redovisas uppgifter om tillsynen utifrån uppdraget i regleringsbrev.[106] Den myndighetsgemensamma handlingsplanen för tillsyn 2017–2019 har följts upp och justerats årligen. Samarbetet beskrivs av Naturvårdsverket som intensivt eftersom det är fler personer än tidigare vid länsstyrelserna som arbetar med sådan tillsyn.[107] De har ännu inte följt upp den mycket begränsade tillsynen över nationella avfallstransporter, men vissa länsstyrelser har börjat planera för sådan uppföljning.[108]

---

97 Naturvårdsverket, *Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall*, redovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag, 2019-09-05.

98 Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Naturvårdsverket*.

99 Naturvårdsverket, *Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall*, redovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag, 2019-09-05.

100 Miljö- och energidepartementet, *Otillåten avfallstransport*, promemoria 2016-10-03.

101 Prop. 2018/19:79, bet. 2018/19;MJU16, rskr. 2018/19:254.

102 Bedömning utifrån samtliga intervjuer.

103 E-post med samordnat svar från fem länsstyrelser 2019-12-13.

104 Telefonintervju med Polismyndigheten 2019-12-11.

105 Telefonintervju med Tullverket 2019-12-05.

106 E-post med fem länsstyrelsers samordnade svar 2019-12-13.

107 Telefonintervju med Naturvårdsverket 2019-12-02.

108 Telefonintervju med Naturvårdsverket 2019-12-02, e-post med samordnat svar från fem länsstyrelser 2019-12-13.

Naturvårdsverkets uppdrag att tillhandahålla en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall, senast den 5 juli 2020, är inne i en intensiv byggfas. Naturvårdsverket uppger att den digitala lösningen byggs upp på ett sätt som gör att även nya avfallstyper kan lyftas in i systemet och därigenom ingå i spårningen. Parallellt med det tekniska arbetet pågår ett lagstiftningsarbete.[109]

Rekommendationerna om samverkan och riskbaserad tillsyn har lett till en del åtgärder. Länsstyrelserna samarbetar med Tullverket som genomför riskbaserad analys av transporter från EU till tredje land. Länsstyrelserna får även in tips på illegala avfallstransporter och avfallsflöden från kommuner, allmänheten, övriga län och samverkande myndigheter. Tillsynen utförs ofta vid strategiska punkter med hög sannolikhet att påträffa illegala gränsöverskridande avfallstransporter.[110] Tullverket framhåller att dess urval är nästan helt riskbaserat, liksom tidigare.[111] Naturvårdsverket anger att inriktningen för kommande års tillsyn diskuteras inom den myndighetsgemensamma gruppen.[112] Polismyndigheten anger att den, utöver att delta i den myndighetsgemensamma gruppen, har löpande kontakt med både länsstyrelser och kommuner i deras egenskap av tillsynsmyndigheter. Polismyndigheten har varit involverad i länsstyrelsernas kartläggningar.[113] Tullverket uppger att myndigheten samverkar mycket med länsstyrelserna, och att koncentrationen till fem länsstyrelser och ökningen av antalet tjänstemän som arbetar vid länsstyrelserna med tillsyn har varit positiv och gjort arbetet mindre sårbart.[114] Kustbevakningen samverkar med länsstyrelserna när den i sitt kärnuppdrag upptäcker avfall och deltar även i den myndighetsgemensamma gruppen.[115]

Länsstyrelserna har sedan den 1 maj 2019 en nationell beredskap i form av en telefonjour för de samverkande myndigheterna.[116] Polismyndigheten anger att länsstyrelsernas tillgänglighet också har ökat betydligt genom koncentrationen av länsstyrelsernas ansvar och resurstillskotten. Myndigheten anser att länsstyrelsernas jour är nödvändig för att man ska kunna göra en korrekt avfallsbedömning. Man har också tagit fram grunden till en handbok om avfall för poliser i yttre tjänst.[117]

Tullverket ser över möjligheten att kontrollera fler avfallstransporter i hamnområden, men betonar att frågan är komplicerad och att det finns både för- och nackdelar med det arbetssättet. Däremot gör Tullverket betydligt fler kontroller av importsändningar vid vissa gränser.[118]

---

[109] Telefonintervju med Naturvårdsverket 2019-12-02.
[110] E-post med samordnat svar från fem länsstyrelser 2019-12-13.
[111] Telefonintervju med Tullverket 2019-12-05.
[112] Telefonintervju med Naturvårdsverket 2019-12-02.
[113] Telefonintervju med Polismyndigheten 2019-12-11.
[114] Telefonintervju med Tullverket 2019-12-05.
[115] E-post från Kustbevakningen 2019-12-10.
[116] E-post med samordnat svar från fem länsstyrelser 2019-12-13.
[117] Telefonintervju med Polismyndigheten 2019-12-11.
[118] Telefonintervju med Tullverket 2019-12-05.

3.7.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen har vidtagit flera åtgärder med anledning av granskningen och andra initiativ. Miljödepartementet anger att tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter har ökat och att tillgängligheten har förbättrats.[119] Också myndigheterna har vidtagit flera åtgärder. Länsstyrelserna anger att de har anställt nya handläggare tack vare de ökade medlen för tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter, och därmed kan de genomföra mer tillsyn, följa upp fler illegala avfallstransporter och öka tillgängligheten. Länsstyrelserna har även tillsatt en nationell samordnare för tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter.[120] Enligt Naturvårdsverket upptäcks betydligt fler tillsynsärenden innan gränsöverskridande avfallstransporter lämnar Sverige. Andelen upptäckta olagliga avfallstransporter ökar också. Tillsynsorganisationen har dock vuxit betydligt, och det innebär utmaningar i att tydliggöra roller samt undvika dubbelarbete och flaskhalsar.[121] Enligt Polismyndigheten och Kustbevakningen har samarbetet mellan myndigheterna förbättrats i och med koncentrationen av tillsynsansvaret och tilldelningen av extra resurser.[122]

Det finns ett antal kvarstående brister i systemet för tillsyn av avfallstransporter. En är att det i dag inte går att spåra farligt avfall på nationell nivå, något som enligt Naturvårdsverket ska förbättras genom att det ska finnas ett system på plats i juli 2020.[123] Länsstyrelserna framhåller bland annat reglerna om sekretess mellan myndigheter som ett betydande hinder för riskanalyser. Dessutom saknas i många fall möjligheter att sekretessbelägga uppgifter från samverkande myndigheter, vilket gör att informationen ofta blir enkelriktad eller svårhanterad. Kommunerna ska utöva tillsyn över nationella avfallstransporter men den prioriteras normalt bort i brist på resurser, och i dag är det få kommuner som har sådan tillsyn.[124] Också Polismyndigheten ser stora brister i tillsynen över nationella avfallstransporter generellt.[125]

Rapporten har enligt Miljödepartementet bidragit till ökat fokus på tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter och till beslut om organisation för och återrapportering av tillsynen samt ökade medel till tillsynen och uppdrag om avfallsstatistik och spårbarhet för farligt avfall.[126] Naturvårdsverket anger att rapporten pekade ut en del viktiga frågor som behövde hanteras av regeringen och myndigheterna. I fråga om ett nationellt spårbarhetssystem för farligt avfall visade rapporten också varför ett sådant system behövs. Den har haft betydelse för det fortsatta samarbetet mellan myndigheterna och bidragit till att det har stärkts.[127] Länsstyrelserna anger att rapporten tydligt visade behovet av ytterligare medel för tillsynen. Regeringen fick en tydligare bild av vad tillsynsområdet omfattar. Länsstyrelserna fick ökade medel

---

119 Telefonintervju med Miljödepartementet 2019-11-27.
120 E-post med samordnat svar från fem länsstyrelser 2019-12-13.
121 Telefonintervju med Naturvårdsverket 2019-12-02.
122 Telefonintervju med Polismyndigheten 2019-12-11, e-post från Kustbevakningen 2019-12-10.
123 Telefonintervju med Naturvårdsverket 2019-12-02.
124 E-post med samordnat svar från fem länsstyrelser 2019-12-13.
125 Telefonintervju med Polismyndigheten 2019-12-11.
126 Telefonintervju med Miljödepartementet 2019-11-27.
127 Telefonintervju med Naturvårdsverket 2019-12-02.

för tillsyn inom området och för att tillgängliggöra sin kompetens för samverkande myndigheter.[128] Polismyndigheten anser att rekommendationerna om behovet av åtgärder var träffsäkra och fokuserade på de grundläggande problemen när det gäller avfallstransporter.[129] Tullverket uppger att rapporten har bidragit till att gränsöverskridande avfallstransporter har fått ökad prioritet inom Tullverket. Vidare realiserades ändringarna i straffreglerna som myndigheterna tidigare hade framfört behov av, genom att regeringens arbete tog fart.[130]

3.8 Regeringens styrning av SOS Alarm – viktigt för människors trygghet (2015:11)

Alarmeringsverksamheten är en samhällsviktig infrastruktur. SOS Alarm har ansvaret för verksamhetens tekniska och administrativa system, och genom kontakterna med exempelvis polis, sjukvård och räddningstjänst ska människor och egendom räddas och skyddas.

Riksrevisionen har granskat om det finns tillräckliga förutsättningar för att samhällets alarmering ska fungera väl och för att SOS Alarm kan utföra sitt uppdrag. Granskningen omfattade regeringen och SOS Alarm.

Granskningen visade att styrningen av bolaget inte haft den framtida teknikplattformen i fokus. Medelsvarstiderna på 112 var för höga åren innan granskningen publicerades. Det fanns också oklara relationer med landstingen som ansvarar för flest räddningsinsatser i landet. Vissa landsting var missnöjda med SOS Alarms kompetens inom vården, från det att behovet uppstår till dess att patienten kommer till sjukhus. Vidare var det svårt att hitta nödställdas position på grund av att belägenhetsadresser, det vill säga adresser till infarter eller entréer med mera, inte alltid registrerades av kommunerna i Lantmäteriets nationella register. Det fanns också hinder för att dela information mellan SOS Alarm och andra aktörer i larmkedjan eftersom de arbetade med olika tekniska system för information, kommunikation och ledning. Vidare ansåg Riksrevisionen att okynnesanrop riskerade att skapa kö till 112. SOS Alarm lade 33 dygn per år på att besvara samtal med oseriöst syfte. Riksrevisionen bedömde också att valet av driftsformen och dess utformning behövde utredas så att uppdraget och funktionaliteten i verksamheten var i fokus. Slutligen ansåg Riksrevisionen att riksdagen inte fått viktig information och att regeringens rapportering i budgetpropositionen därmed kunde bli bättre.

Riksrevisionen gav flera rekommendationer till regeringen, bland annat att förbättra förutsättningarna för alarmeringsverksamheten genom att utreda möjligheter för lagstiftning eller andra åtgärder för att förbättra registreringen av belägenhetsadresser, att initiera ett arbete för att ta fram en teknisk lösning som möjliggör elektronisk delning av information mellan aktörerna i larmkedjan, och att utreda och skyndsamt införa reglering för att minimera antalet okynnessamtal.

---

128 E-post med samordnat svar från fem länsstyrelser 2019-12-13.

129 Telefonintervju med Polismyndigheten 2019-12-11.

130 Telefonintervju med Tullverket 2019-12-05.

Vidare rekommenderade Riksrevisionen att regeringen låter utreda vilken driftsform som är lämpligast, och utveckla beskrivningen av SOS Alarm till riksdagen med viktiga händelser i bolagets omvärld. Riksrevisionen rekommenderade SOS Alarm att fortsätta arbetet med relationerna till landstingen och att ta fram en ny teknikplattform för att kommunicera med andra aktörer i larmkedjan.

3.8.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Utskottet ansåg i likhet med Riksrevisionen att alarmeringstjänsten är en central samhällsfunktion som ska garantera medborgarna tillgång till en snabb, säker och effektiv larmbehandling, och därmed tillgång till samhällets räddningstjänst. Ingen enskild aktör har ett tydligt ansvar för helheten, eller för att säkerställa att den enskilde får en säker och effektiv hjälp i en nödsituation, och därför kan dagens alarmeringssystem på sikt innebära risker för samhällets förmåga att säkerställa människors skydd och undsättning i allvarliga och brådskande nödsituationer. Det bör alltså finnas en enskild aktör som har ett uttryckligt ansvar för att alarmeringstjänsten är samordnad och väl sammanhållen, ansåg utskottet, som betonade vikten av en långsiktig lösning. Man ville därmed minska risken för att systemet blir fragmentiserat, vilket det redan setts tecken på eftersom ett par landsting organiserar sin egen alarmeringstjänst.

Utskottet har därför tidigare föreslagit att riksdagen skulle uppmana regeringen att följa upp Alarmeringstjänstutredningens betänkande *En myndighet för alarmering*[131] med att utreda hur en sammanhållen myndighet för alarmeringstjänsten bör organiseras. Riksdagen biföll förslaget.[132]

Den 12 november 2015 fattade regeringen beslut om kommittédirektiv för en andra utredning inom området som senast den 31 maj 2017 skulle redovisa sitt betänkande.[133]

När försvarsutskottet behandlade Riksrevisionens rapport välkomnade utskottet en analys av och förslag på hur en nationell alarmeringsfunktion skulle kunna inrättas, för att samordna alarmeringstjänst på ett bättre sätt. Genom att samla ansvaret hos en aktör förbättras möjligheterna till samverkan med alla delar i larmkedjan och likabehandling över hela landet, ansåg utskottet. I linje med Riksrevisionens rekommendationer ansåg både utskottet och regeringen att ett utvecklat system bland annat bör innebära kortare svarstider för nödsamtal och göra det lättare för den hjälpsökande att ge information när han eller hon väl kommer fram med sitt telefonsamtal. Dessutom menade man att ett sådant system kan motverka okynnessamtal, anpassa verksamheten till vårdens behov, och underlätta arbetet med att utveckla teknikplattformar, till exempel för att dela elektronisk information i hela larmkedjan. Utskottet såg positivt på att regeringens styrning av verksamheten och rapporteringen till riksdagen fortsätter att utvecklas. Det pågående arbetet borde enligt utskottet inte föregripas, utan man avstyrkte de aktuella motionsyrkandena och föreslog att regeringens skrivelse lades till handlingarna.

---

131 SOU 2013:33.

132 Bet. 2014/15: FöU6, rskr. 2014/15:104.

133 Dir. 2015:113.

3.8.2 Regeringens och bolagets åtgärder

I sin skrivelse till riksdagen framhöll regeringen att samhällets alarmeringstjänst är en samhällsviktig tjänst som har stor betydelse för den enskilde och för samhällets skydd mot olyckor och krisberedskap. Alarmeringstjänsten måste därför fungera på ett robust, säkert och effektivt sätt. Regeringen höll med Riksrevisionen om att systemet för samhällets alarmeringstjänst har en del brister som riskerar att påverka kvaliteten. En samordnad alarmeringstjänst är enligt regeringen av grundläggande betydelse för att säkerställa effektiva hjälpinsatser vid nödsituationer. Regeringen beslutade därför 2015 att ge en utredning, den så kallade *112-utredningen*,[134] i uppdrag att analysera och föreslå hur en nationell alarmeringsfunktion ska kunna inrättas för att samhällets alarmeringstjänst ska samordnas på ett bättre sätt. Regeringen ansåg att Riksrevisionens rapport därmed var slutbehandlad.

Utredaren skulle bland annat, utifrån ett effektivitets- och kvalitetsperspektiv, analysera vilken organisationsform som passar för en sådan funktion, det vill säga en myndighet eller ett bolag. Oavsett organisationsform skulle utredaren analysera och utarbeta fullständiga förslag till hur dels en statlig förvaltningsmyndighet, dels ett bolag, skulle kunna inrättas för att ansvara för den nationella alarmeringsfunktionen

Vidare skulle utredaren analysera och redovisa förutsättningarna för att successivt införa en teknisk plattform för mottagning och behandling av larm samt informationsdelning och informationssamordning mellan berörda aktörer på alarmeringsområdet. Utifrån resultatet skulle utredaren även utarbeta de författningsförslag som behövs för ett sådant införande. Sedan skulle utredaren analysera och föreslå utgångspunkter för hur många regionala alarmeringscentraler som lämpligen bör finnas, och hur de i stort bör vara organiserade och utformade.

I juli 2017 fick 112-utredningen ett tilläggsdirektiv med ytterligare två uppdrag. Det första uppdraget gällde de situationer då hjälporgan möts av hot eller våld eller befarar att de ska göra det. Utredaren skulle därför analysera och föreslå hur hjälporganen ”på ett effektivt sätt skulle kunna dela sådan information med varandra som är av väsentlig och omedelbar betydelse för såväl blåljuspersonalens säkerhet som effektiva hjälpinsatser”. Utredaren fick vidare uppdraget att ”analysera och föreslå hur den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen genom ett gemensamt system på ett mer enhetligt sätt skulle kunna använda geografisk data för att säkerställa snabba och effektiva hjälpinsatser”.

I budgetpropositionen 2019/20 beskriver regeringen att samhällets 112-tjänst ska vidareutvecklas inom nuvarande system. Sedan alarmeringstjänstutredningen tillsattes 2011 har en utveckling ägt rum som påverkar alarmeringsområdet. Tre regioner har valt att starta egna larmcentraler som på egen hand prioriterar och dirigerar prehospitala vårdinsatser. Inom den kommunala räddningstjänsten pågår också en utveckling som kan leda till att räddningstjänsterna i större utsträckning väljer egna lösningar för utalarmering. Regeringen anser att verksamheten bör vidareutvecklas inom det nuvarande systemet för alarmering, och att SOS Alarm alltså även

[134] SOU 2018:28.

fortsättningsvis ska ha samhällsuppdraget att besvara anrop till nödnumret 112. Regeringen avslutar med att SOS Alarms ansvar och uppgifter inom alarmeringsområdet eventuellt behöver förtydligas och anpassas till dagens förhållanden. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i denna fråga.[135] Därmed anses 112-utredningens förslag vara hanterade.[136]

Riksrevisionen konstaterar att regeringen har utvecklat sin redovisning om SOS Alarm i de senare budgetpropositionerna.[137] Redovisningen innehåller numera mer information om omvärldsförändringar som påverkar bolaget, till exempel den höga personalomsättningen som funnits i verksamheten och det faktum att flera regioner valt att etablera egna larmcentraler för den prehospitala vården.

Sedan Riksrevisionens granskning har SOS Alarm fått en ny vd och styrelse. Under perioden 2017–2019 arbetade den med en strategisk plan som bland annat fokuserat på en ny företagsledning och en ny organisationsstruktur. Kvalitetsarbetet har varit viktigt, inte minst i form av ledarskapet, och effektiviseringar på staben har givit utrymme för investering där den tekniska plattformen är viktig.[138]

Under perioden lyckades bolaget minska personalomsättningen från som högst 18,7 procent år 2017 till 11,7 procent två år senare. Statens ersättning till SOS Alarm för att hantera 112-samtal har varit oförändrad sedan 2006 med 238 miljoner kronor per år. Under perioden 2018–2020 fick bolaget dock 111 miljoner kronor extra varje år, vilket bland annat förklarar den sjunkande personalomsättningen.

År 2018 valde ägarna att ta en utdelning på 33 miljoner kronor i stället för att låta bolaget behålla hela överskottet, vilket var den första utdelningen sedan 2011.[139] Motivet till utdelningen är enligt Regeringskansliet att utdelningsmålet liksom andra mål syftar till att säkerställa att bolaget är värdeskapande enligt regeringens ägarpolicy.[140]

Vidare har SOS Alarm arbetat med att förbättra den genomsnittliga svarstiden på 112, från 15,3 sekunder 2014 till cirka 9 sekunder 2019[141], vilket är ett positivt resultat av den minskade personalomsättningen. SOS Alarms ledning har återkommande träffat den politiska ledningen för Justitiedepartementet för att beskriva vad bolaget vill i framtiden och hur det ser på den. Vad gäller alarmering betonar bolaget bland annat att kraven på en väl fungerande alarmeringsverksamhet ökar men att det finns en risk för en fragmentiserad alarmeringskedja. Vidare är det viktigt att se till helheten. Slutligen leder den kortsiktiga finansieringen, enligt bolaget, till otrygghet för verksamheten och dess medarbetare.[142]

---

135 Prop. 2019/20: 1, UO 6.
136 Justitiedepartementet 2020-01-23.
137 Prop. 2016/17: 1, prop. 2017/18:1, prop. 2018/19: 1 och prop. 2019/20: 1.
138 SOS Alarm 2019-12-30.
139 SOS Alarm2019-12-30.
140 Näringsdepartementet 2020-01-27.
141 SOS Alarm 2019-12-30.
142 SOS Alarm 2019-12-30.

Därför har SOS Alarm efterfrågat tydligare spelregler, bland annat en sammanhållen larmkedja för att undvika fragmentisering. Man vill också sätta den hjälpsökande i fokus, så att det räcker med ett samtal och en intervju, samt skapa stabilitet och ta fasta på 112-utredningens förslag. Dessutom vill man inte ha några fler utredningar. Utöver tydliga spelregler behövs en långsiktig finansiering och full ersättning för alarmeringsavtalet. Under de kommande fem åren kommer investeringsbehovet även att öka kraftigt, inte minst för att modernisera gammal dyr teknik.[143]

Om inte bolaget får tydligare spelregler, med en långsiktig finansiering, befarar man personalnedskärningar och en ökad personalomsättning på grund av osäker framtid. Det kan leda till sämre svarstider på 112 och minskat förtroende från allmänheten.[144]

För närvarande arbetar Justitiedepartementet med att revidera alarmeringsavtalet. Texter renodlas och de många bilagorna ses över. Vidare ingår representanter för Justitiedepartementet numera i den analysgrupp för SOS Alarm som finns på avdelningen för statligt ägande på Näringsdepartementet.[145]

3.8.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Riksrevisionen bedömer att SOS Alarms verksamhet har utvecklats positivt inom flera områden sedan granskningen gjordes. Svarstiderna har sjunkit och personalomsättningen minskat. Riksrevisionens granskning har lett till att regeringen tillsatte en utredning, som i sin tur kom med ett antal förslag. Utifrån utredningens förslag förtydligade regeringen sin syn på SOS Alarm i budgetpropositionen 2019/20. Regeringen avser också att återkomma till riksdagen med ett eventuellt förtydligande av bolagets ansvar och uppgifter.

Granskningen har också lett till att bolagets styrelse har intensifierat arbetet med att modernisera den tekniska plattformen, som Riksrevisionen menade var en samhällsviktig infrastruktur.

3.9 Patientsäkerhet – har staten gett tillräckliga förutsättningar för en hög patientsäkerhet? (2015:12)

Riksrevisionen har granskat om staten har gett vårdgivarna tillräckliga förutsättningar för att främja en hög patientsäkerhet. Granskningen omfattade regeringen, Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Socialstyrelsen. Den övergripande slutsatsen var att staten inte har gett vårdgivarna tillräckliga förutsättningar för detta. Patientsäkerhetslagen är en god grund för att främja en hög patientsäkerhet, men granskningen visade att landstingen inte har förmått att fullt ut uppfylla lagens syfte och krav. De statliga myndigheterna som ansvarar för tillsyn, föreskrifter och stöd hade inte heller klarat av att leva upp till lagens ambitioner, och regeringen hade inte styrt myndigheterna tillräckligt i dessa delar.

---

143 SOS Alarm 2019-12-30.

144 SOS Alarm 2019-12-30.

145 Justitiedepartementet 2020-01-23.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att se till att rätt förutsättningar finns för en verkningsfull tillsyn. Regeringen rekommenderades också att se till att Socialstyrelsen är ett stöd för vårdgivarna som ska tillämpa regelverket för patientsäkerhet, och att ge myndigheten i uppdrag att ansvara för en långsiktig nationell styrning och samordning av patientsäkerhetsarbetet. Vidare rekommenderades regeringen att göra fördjupade utredningar av principiellt viktiga vårdhändelser. På utbildningsområdet rekommenderades regeringen att ange betydelsen av patientsäkerhetskunskaper i de krav som ska uppfyllas för hälso- och sjukvårdsutbildningar enligt examensordningen i högskoleförordningen.[146]

3.9.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten gjorde regeringen en annan bedömning än Riksrevisionen när det gäller styrningen av myndigheterna, och menade bland annat att den formella regleringen av IVO:s tillsynsansvar var tillräcklig. Regeringens bedömning var att myndigheten befann sig i en utvecklingsfas, vilket innebar att vissa verksamhetsdelar behövde förbättras. När det gäller Socialstyrelsen ansåg regeringen att myndigheten arbetar systematiskt med patientsäkerhetsfrågor och att flera normerande delar som togs upp i granskningen var påbörjade eller planerade av myndigheten.

Regeringen instämde i stort om de brister i tillsynen som granskningen visade. Enligt regeringens skrivelse hade IVO genomfört flera insatser för att effektivisera och utveckla tillsynen och handläggningen av ärenden. En förändring avsåg hanteringen av enskildas klagomål, där det huvudsakliga ansvaret för att ta emot och besvara klagomål från patienter och deras närstående flyttades från myndigheten till vårdgivarna. De nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 2018 och innebär att IVO:s utredningsskyldighet i klagomålsärenden begränsas till att endast omfatta allvarliga vårdskador.[147]

Regeringen ansåg att det formella stödet i form av lagstiftning till vårdgivarna var tillräckligt och att Socialstyrelsen ska vara ett stöd för vården på patientsäkerhetsområdet. Samtidigt påpekade regeringen att Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) är ett viktigt stöd för vården när det gäller att tillämpa patientsäkerhetslagen. Enligt skrivelsen hade Socialstyrelsen genomfört insatser för att stödja vårdgivarnas arbete och underlätta tillämpningen av regelverket. Regeringen bedömde samtidigt att statens stöd till vården inom patientsäkerhetsområdet kan effektiviseras, och gav Socialstyrelsen i uppdrag att, i samverkan med andra berörda myndigheter, ta fram ett samlat stöd i denna del.[148]

När det gäller rekommendationen att ge Socialstyrelsen ansvaret för en långsiktig nationell styrning och samordning av patientsäkerhetsarbetet såg regeringen ett fortsatt behov av en viss nationell infrastruktur i denna del, och menade att de medel som SKR fick 2015 var utgångspunkt för ett sådant arbete. Regeringen avsåg att se över hur detta arbete kan vidareutvecklas.

---

[146] Bilaga 2 högskoleförordningen (1993:100).
[147] Prop. 2016/17:122, bet. 2016/17:SoU16, rskr. 2016/17:259.
[148] Skr. 2015/16:53, s. 9.

När det gäller rekommendationen till regeringen att göra fördjupade utredningar av principiellt viktiga vårdhändelser menade regeringen att det är viktigt att vårdgivaren utreder allvarliga händelser, och att det redan ingår i IVO:s uppdrag att ta ställning till hur tillsynen och kunskapsåterföringen ska genomföras för att ge bästa resultat.

Regeringen höll med Riksrevisionen om att innehållet i högskolans hälso- och sjukvårdsutbildningar har betydelse för det långsiktiga patientsäkerhetsarbetet, och hänvisade till Läkarutbildningsutredningens betänkande.[149] Förslagen i betänkandet avsåg nya mål i examensbeskrivningen för läkarexamen, varav ett mål avser kunskap och förståelse om patientsäkerhet. Betänkandet var då under beredning i Regeringskansliet.

Socialutskottet delade regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer, och ansåg liksom regeringen att det fanns ett behov av att utveckla statens stöd inom patientsäkerhetsområdet. Utskottet såg därför positivt på att regeringen hade gett Socialstyrelsen i uppdrag att utveckla ett samlat stöd för hälso- och sjukvården. Utskottet konstaterade även att Klagomålsutredningens slutbetänkande innehöll förslag på hur hanteringen av klagomål mot hälso- och sjukvården kan bli mer ändamålsenlig och bidra till ökad patientsäkerhet.[150] Utskottet föreslog att riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna. Riksdagen biföll utskottets förslag till beslut.[151]

3.9.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Socialstyrelsen har sedan tidigare ett återkommande uppdrag att följa utvecklingen inom patientsäkerhetsområdet i årliga lägesrapporter. År 2016 fick myndigheten i uppdrag att utveckla ett samlat stöd till hälso- och sjukvården på patientsäkerhetsområdet, i samverkan med myndigheter, organisationer och SKR.[152] Det samlade stödet avsåg ett förebyggande arbete för att minska de mest frekventa och allvarliga vårdskadorna. Skälen för regeringsuppdraget var att vårdgivare, ledning och personal behövde mer vägledning och stöd för att arbeta strukturerat, och att det enligt regeringen fanns indikationer på att vårdskador kan minskas med bättre kunskap hos huvudmän och olika professioner. Regeringen baserade sin bedömning på tre rapporter, varav en var Riksrevisionens granskning. Rapporterna visade att det fanns skillnader i utfall mellan olika regioner och vårdgivare vad gäller patientsäkerhet.[153] Regeringsuppdraget resulterade i ett webbaserat stöd på Socialstyrelsens webbplats i maj 2017.[154] Myndigheten genomförde en extern utvärdering av det samlade stödet som visade att webbplatsen uppfattades som stödjande och innehålla både bredd och djup. Några av de mest besökta sidorna är de som rör patientsäkerhet generellt och

[149] SOU 2013:15.
[150] SOU 2015:102.
[151] Bet. 2015/16:SoU9, rskr. 2015/16:163.
[152] Regeringsbeslut S2015/07802/FS (delvis). Samverkan avser sammanlagt 12 myndigheter och organisationer.
[153] Ibid., s. 2.
[154] Prop. 2017/18:1, UO 9, s. 30, bet. 2017/18:SoU1, rskr. 2017/18:121. Uppdraget skulle redovisas till Socialdepartementet senast den 31 december 2016.

de som handlar om lagar och föreskrifter.[155] En ny version av webbplatsen planeras att införas vid månadsskiftet mars/april 2020 med ett utvecklat innehåll och en ny struktur.[156]

Vidare fick Socialstyrelsen i uppdrag att under 2018 och 2019 samordna och stödja patientsäkerhetsarbetet på nationell nivå. I uppdraget ingick att ta fram en nationell handlingsplan för ökad patientsäkerhet inom hälso- och sjukvården. Samordningsuppdraget initierades för att antalet vårdskador hade ökat sedan 2015, men också för att fler vårdområden än den somatiska sjukhusvården behövde följas. Dessutom pågår en övergång från sjukhusdriven vård till primärvård, vilket enligt regeringen motiverade att man ser över och utvecklar det nationella patientsäkerhetsarbetet.[157]

Den nationella handlingsplanen avser perioden 2020–2024 och togs fram i samråd med företrädare för myndigheter, regioner, kommuner, nationella organisationer (bland annat SKR), experter och professionsföreningar samt företrädare för patienter och närstående.[158] Det övergripande målet är att ingen patient ska behöva drabbas av vårdskada, och tanken är att planen ska användas av regioner och kommuner för att genom egna regionala handlingsplaner etablera principer, prioriteringar och målsättningar för en ökad patientsäkerhet i hälso- och sjukvården. Handlingsplanen innehåller fem prioriterade områden med cirka 35 förslag på nationella åtgärder för att stärka patientsäkerheten.[159] Enligt planen behöver bland annat kunskaperna om patientsäkerhet öka inom hälso- och sjukvården, det förebyggande arbetet utvecklas och arbetet stärkas med att identifiera, utreda och analysera händelser som lett till vårdskador. I handlingsplanen föreslås en långsiktig samverkan i ett nationellt råd för att fortsätta samarbetet kring patientsäkerhetsfrågor. Socialstyrelsen kommer att ta initiativ till en sådan samverkan, och tanken är att den sker mellan företrädare för berörda myndigheter, organisationer och huvudmän. Syftet är att samordna genomförandet av handlingsplanens åtgärder. Myndighetens uppgift är att ge ett långsiktigt stöd för att genomföra handlingsplanen och för att samordna och följa upp patientsäkerhetsarbetet på nationell nivå.[160]

Under arbetet med handlingsplanen gjorde Socialstyrelsen en internationell utblick i syfte att inhämta information från andra länders strategiska patientsäkerhetsarbete. Enligt analysen finns flera faktorer som påverkar nyttan med en nationell handlingsplan, bland annat vilket mandat avsändaren för en handlingsplan har (stödjande eller reglerande). Vidare är det viktigt att handlingsplanen bygger på relevant och aktuellt patientsäkerhetsarbete på regional och lokal nivå, och att en handlingsplan

---

155 Socialstyrelsen, *Årsredovisning 2017*, 2018, s. 31.

156 Möte med företrädare för Socialstyrelsen, 2020-01-21.

157 Regeringsbeslut S2018/04111/FS (delvis), s. 2.

158 Socialstyrelsen, *Nationell handlingsplan för ökad patientsäkerhet i hälso- och sjukvården 2020–2024, Agera för säker vård,* 2020.

159 Möte med företrädare för Socialstyrelsen, 2020-01-21. Förslagen är tänkta att genomföras inom ramen för befintliga uppdrag hos myndigheter och organisationer.

160 Skriftligt svar (e-postbilaga) från Socialstyrelsen, 2020-01-23.

går att följa upp och utvärdera, vilket har varit en utmaning för flera länders patientsäkerhetsarbete.[161]

Förutom regeringsuppdragen har Socialstyrelsens arbete med patientsäkerhet utvecklats sedan 2015 genom att man bildat en enhet för patientsäkerhet. Enheten omfattar både patientsäkerhet, psykisk ohälsa, hälsoskydd och migranthälsa, och cirka 7 heltidsanställda arbetar med patientsäkerhet. Enligt Socialstyrelsen finns en utmaning i att få kortsiktiga regeringsuppdrag inom ett komplext område som patientsäkerhet. Det behövs mer långsiktiga uppdrag, och att det ska tydligt framgå att myndigheten har ett nationellt samordningsansvar.[162]

Regeringen har återkommande avsatt medel till SKR för att följa patientsäkerheten i hälso- och sjukvården i samarbete med regionerna.[163] Bland annat har resurser avsatts till en långsiktig hantering och integrering av nationellt patientsäkerhetsarbete inom ett för regionerna gemensamt system för kunskapsstyrning i vården.[164] För 2020 avser förstärkningen sammanlagt 5,5 miljoner kronor, vilket omfattar SKR:s arbete med systematiskt patientsäkerhetsarbete och nationell samverkan för att förebygga antibiotikaresistens.[165] För 2020 har Socialstyrelsen fått en permanent resursförstärkning på 7,2 miljoner kronor för patientsäkerhet, vilket avser det tidigare regeringsuppdraget om ett samlat stöd (webbplats).[166]

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att ange betydelsen av patientsäkerhetskunskaper för hälso- och sjukvårdsutbildningar i högskoleförordningens examensordning. Ett sådant förslag för läkarutbildningen presenterades i Läkarutbildningsutredningens betänkande 2013.[167] Förslagen bereddes i Regeringskansliet och ledde till en ändring i högskoleförordningen som trädde i kraft den 1 juli 2019.[168] Ändringen ledde till att ett nytt mål om kunskaper om patientsäkerhet formulerades i examensbeskrivningen för läkarexamen,[169] vilket innebär att rekommendationen delvis har omhändertagits.

---

161 Socialstyrelsen, *Årsredovisning 2018*, 2019, s. 35.

162 Skriftligt svar (e-post) från Socialstyrelsen, 2020-01-20.

163 Prop. 2017/18:1, UO 9, s. 30, bet. 2017/18:SoU1, rskr. 2017/18:121.

164 Prop. 2019/20:1, UO 9, s. 37, bet. 2019/20:SoU1 s. 22, rskr. 2019/20:135. Sedan 2017 ingår samtliga regioner i ett gemensamt system för kunskapsstyrning, där patientsäkerhet utgör ett av åtta områden som det har bildats samverkansgrupper inom.

165 Regeringsbeslut S2019/05298/FS.

166 Prop. 2019/20:1, UO 9, s. 71, bet. 2019/20:SoU1 s. 22, rskr. 2019/20:135. Skriftligt svar (e-post) från Socialstyrelsen, 2020-01-20.

167 SOU 2013:15.

168 Regeringsbeslut U2018/02704/UH.

169 Målet innebär att ”studenten ska visa kunskap om patientsäkerhet, kvalitet och prioriteringar i hälso- och sjukvården samt om metoder för att utvärdera medicinsk verksamhet”.

3.9.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Sammanfattningsvis har regeringen via Socialstyrelsen vidtagit åtgärder som är i linje med två av Riksrevisionens rekommendationer. Vikten av patientsäkerhetsfrågor har även tydliggjorts i den nya läkarutbildningen. Flera av de problem som uppmärksammades i granskningen av IVO:s tillsynsverksamhet och uppföljning finns dock kvar, vilket bekräftas i en senare granskning av myndigheten.

Socialstyrelsen har sedan juli 2015 byggt upp en permanent verksamhet (enhet) som bland annat arbetar med patientsäkerhetsfrågor. Myndighetens två regeringsuppdrag om att stödja vårdgivare och samordna patientsäkerhetsarbetet på nationell nivå har hittills resulterat i ett webbaserat stöd till vårdgivare och en brett förankrad, nationell handlingsplan för hälso- och sjukvårdens arbete med patientsäkerhet. Genomförandet av de nationella åtgärderna i handlingsplanen har inneburit krav på samordning och samverkan, och för det krävs ett utvecklat samarbete mellan myndigheter och organisationer, vilket har varit det huvudsakliga fokuset. Socialstyrelsens dialog med Regeringskansliet och SKR bedöms ha fungerat väl hittills. Samtidigt har SKR fått resurser för att arbeta med att långsiktigt hantera och integrera nationellt patientsäkerhetsarbete.[170] Det är för tidigt att avgöra hur dessa uppdrag förhåller sig till varandra ur ett styrningsperspektiv, men det kan finnas risker för till exempel dubbelarbete och otydligheter. Socialstyrelsens roll och ansvar för patientsäkerhetsarbetet framgår inte på ett tydligt sätt av regleringsbrev eller instruktion. Myndighetens patientsäkerhetsarbete är under uppbyggnad och det finns möjlighet att tydliggöra ansvar och roller underhand. Men samtidigt kan det uppstå oklarheter när arbetet är kopplat till regeringsuppdrag med ett slutrapporteringsdatum. Att stödja huvudmännen i arbetet för en patientsäker vård kräver också långsiktighet och stabilitet. Därför efterfrågar Socialstyrelsen långsiktiga regeringsuppdrag, och vid behov samordnade uppdrag till flera myndigheter. Enligt Socialstyrelsen behöver också stödet för kommunernas patientsäkerhetsarbete utökas med anledning av det pågående omställningsarbetet mot en utbyggd primärvård. Motsvarande strukturer som finns i regionerna saknas i kommunerna.[171]

Slutligen bedömer Socialstyrelsen att de har haft nytta av Riksrevisionens granskningsrapport. Förutom regeringsuppdragen har den troligtvis också bidragit till myndighetens interna prioriteringar att stödja regioner och kommuner i att tolka normering och i deras systematiska patientsäkerhetsarbete.[172]

På utbildningsområdet har patientsäkerhetsfrågan uppmärksammats genom ett nytt mål om kunskaper om patientsäkerhet för läkarexamen. De nya bestämmelserna i högskoleförordningen ska tillämpas på den nya läkarutbildningen tidigast från och med höstterminen 2021. Det återstår att se hur den nya läkarutbildningen kommer att utformas på de sju lärosäten som tillhandahåller utbildningen. Däremot har inga motsvarande mål formulerats för övriga vårdutbildningar på högskolenivå.

---

[170] Prop. 2019/20:1, UO 9, s. 37, bet. 2019/20:SoU1, rskr. 2019/20:135.
[171] Skriftligt svar (e-post) från Socialstyrelsen, 2020-01-20.
[172] Ibid.

Regeringen instämde i stort om de brister i tillsynen av vården och omsorgen som granskningen visade, men har inte omhändertagit rekommendationen om att ge IVO rätt förutsättningar för en mer verkningsfull tillsyn. Riksrevisionens granskning av myndigheten från 2019 visar att bristerna kvarstår och att regeringen inte har gett stabila och långsiktiga förutsättningar för IVO:s tillsynsuppdrag.[173] Regeringen har inte heller omhändertagit rekommendationen om att göra fördjupade utredningar av principiellt viktiga vårdhändelser. Enligt regeringen är det upp till IVO att avgöra hur tillsynen och kunskapsåterföringen ska genomföras för att ge bästa resultat. Riksrevisionens granskning av IVO visar dock att det saknas systematiska uppföljningar av hur tillsynsverksamheten fungerar. De uppföljningar som har genomförts mäter endast förtroendet för myndigheten och är inte jämförbara över tid. Därmed är det svårt för myndigheten att redovisa vad som hänt till följd av tillsynsinsatser och inspektioner.

3.10 Regeringens jämställdhetssatsning – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar? (2015:13)

Riksrevisionen har granskat regeringens jämställdhetssatsning: 2,6 miljarder kronor under perioden 2007–2014 på tidsbegränsade insatser för att öka jämställdheten mellan kvinnor och män. Ett 50-tal myndigheter fick regeringsuppdrag och regeringen delade ut medel direkt till kommuner, landsting och ideella organisationer.

Riksrevisionens granskning gällde om det fanns förutsättningar för att resultaten av regeringens tidsbegränsade jämställdhetssatsning leder till bestående förbättringar. Syftet var också att utvärdera om regeringen utformat och hanterat satsningen effektivt. Granskningen skulle även svara på om det fanns institutionella förutsättningar för att resultaten ska tas om hand och leva vidare.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att satsningen visserligen satt fokus på jämställdhetsfrågor men att förutsättningarna för att resultaten skulle bestå var bristfälliga. Riksrevisionen rekommenderade därför att regeringen i större utsträckning utgår från strategin om jämställdhetsintegrering även när det gäller särskilda jämställdhetsåtgärder. Riksrevisionen rekommenderade även att regeringen ger myndigheter och övriga mottagande aktörer bättre förutsättningar för att planera sina insatser. Vidare menade Riksrevisionen att en liknande satsning i framtiden bör föregås av en planeringsfas. Medlen borde successivt trappas upp så att de mottagande aktörerna fick goda förutsättningar att planera insatserna.

Vidare rekommenderade Riksrevisionen bland annat att regeringen skulle tydliggöra vilka myndigheter som har ett uppdrag om jämställdhet och se till att det finns ett större utrymme för analys och strategiskt tänkande i genomförandet av jämställdhetspolitiken.

[173] Riksrevisionen, *Inspektionen för vård och omsorg – en tillsynsverksamhet med förhinder.* RiR 2019:33.

3.10.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I sin skrivelse till riksdagen med anledning av granskningsrapporten anförde regeringen att den i allt väsentligt höll med om resultaten. De insatser som gjordes inom ramen för regeringens särskilda jämställdhetssatsning hade lett till att ny kunskap byggts upp, att nya problem har blivit synliggjorda och att medvetenheten i frågor som är strategiskt viktiga för jämställdheten i samhället har ökat. Satsningen hade bidragit till att utveckla och påskynda arbetet med jämställdhet, men regeringen medgav att det fanns brister i förutsättningarna för att resultaten skulle bli bestående.[174]

Regeringen delade Riksrevisionens bedömning att den särskilda jämställdhetssatsningen 2007–2014 hade haft allt för litet fokus på hållbarhet och att det funnits för litet utrymme för strategiskt tänkande. Regeringen noterade också att Jämställdhetsutredningen dragit slutsatser i denna riktning. Regeringen höll även med Riksrevisionen om att regeringens styrning av myndigheterna i fråga om jämställdhetsintegrering varierat i både ambitionsnivå och omfattning. I skrivelsen redovisade regeringen ett antal åtgärder:[175]

- Förstärkt arbete med jämställdhetsintegrering som central strategi: Det påbörjade arbetet med att stärka och utveckla jämställdhetsintegrering på alla departement och berörda myndigheter skulle fortsätta.
- Bättre förutsättningar för att planera särskilda jämställdhetsinsatser: Bland annat fick de berörda myndigheterna i regleringsbrevet för 2015 i uppdrag att redovisa en plan för jämställdhetsintegrering som skulle genomföras under 2016–2018.
- Stärkt långsiktighet genom uppdrag om jämställdhet i myndigheternas instruktioner: Regeringen skulle bland annat se över hur styrningen av myndigheterna skulle utvecklas och stärkas.
- Större utrymme för analys och strategiskt tänkande i genomförandet av jämställdhetspolitiken: Regeringen konstaterade, i linje med Riksrevisionens granskning och Jämställdhetsutredningens betänkande,[176] att det saknades en struktur på nationell nivå för att ta hand om resultaten av de satsningar som gjordes.

I och med skrivelsen ansåg regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

I betänkandet med anledning av regeringens skrivelse konstaterade arbetsmarknadsutskottet att flera av de åtgärder som regeringen vidtagit eller aviserat för att förbättra jämställdhetspolitiken sammanföll med Riksrevisionens rekommendationer. Utskottet föreslog i och med detta att skrivelsen skulle läggas till handlingarna, vilket bifölls av riksdagen.[177]

---

174 Skr. 2015/16:52.

175 Ibid.

176 *Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken. Betänkande av Jämställdhetsutredningen* (SOU 2015:86).

177 Bet. 2015/16:AU9, rskr. 2015/16:305.

3.10.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Redan innan Riksrevisionens granskning behandlades av riksdagen lämnade jämställdhetsutredningen sitt betänkande *Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken* (SOU 2015:86). Utredningen använde delvis Riksrevisionens granskning som underlag och bekräftade också den bild som givits i rapporten, till exempel att det inte fanns någon beredskap eller plan för hur de nya medlen skulle användas.

Under 2016 presenterade regeringen en ny inriktning för jämställdhetspolitiken med en organisation för genomförande, ett system för uppföljning, en tioårig nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och en ny delmålsstruktur. I skrivelsen redogjorde regeringen bland annat för planerna på att inrätta en särskild jämställdhetsmyndighet. Genomgående hänvisade regeringen till resultaten i Riksrevisionens granskning, bland annat att frånvaron av en permanent förvaltningsstruktur på jämställdhetspolitikens område hade hindrat ett strategiskt och långsiktigt jämställdhetsarbete. Regeringen bedömde att problemen med bristande förutsättningar för att styra och genomföra jämställdhetspolitiken inte gick att lösa inom ramen för den befintliga myndighetsstrukturen.[178] Regeringen meddelade vidare att man skulle börja se över myndigheternas instruktioner i syfte att åstadkomma en tydligare strategisk och verksamhetsanpassad styrning för att nå de jämställdhetspolitiska målen.[179]

Regeringen meddelade i samband med i budgetpropositionen för 2017 att man skulle inrätta en jämställdhetsmyndighet. Myndighetens huvudsakliga uppgift är att bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken.[180] I kommittédirektivet för att inrätta jämställdhetsmyndigheten hänvisade regeringen till att Riksrevisionen i sin granskning bedömt att det behövs en institutionell struktur som stärker jämställdhetsintegrering som huvudstrategi för ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken.[181]

Jämställdhetsmyndigheten som är placerad i Göteborg bildades den 1 januari 2018 och hade vid starten ett 50-tal anställda. I december 2018 beslutade riksdagen att halvera Jämställdhetsmyndighetens förvaltningsanslag och att myndigheten skulle avvecklas vid utgången av 2019.[182] Detta beslut har enligt regeringen bland annat medfört att myndigheten inte har kunnat bedriva sin verksamhet enligt plan. Regeringen gjorde klart att man inte ansåg att Jämställdhetsmyndigheten ska avvecklas och föreslog därför en ändring av anslagsändamålet samt att förvaltningsanslaget för 2019 skulle återställas. Riksdagen beslutade i enlighet med detta förslag.[183]

---

178 Skr. 2016/17:10, s. 94.
179 Skr. 2016/17:10, s. 92.
180 Prop. 2016/17:1, UO 13, s. 71.
181 Inrättande av en jämställdhetsmyndighet, dir. 2016:108.
182 Bet. 2018/19:AU1, rskr. 2018/19:106.
183 Prop. 2018/19:73, bet. 2018/19:FiU36, rskr. 2018/19:204, prop. 2018/19:99, bet. 2018/19:FiU21, rskr. 2018/19:288.

Vidare har Statskontoret haft i uppdrag att utvärdera regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapporten släpptes i september 2019. Programmet pågick under perioden 2013–2018 och omfattade totalt 60 myndigheter. Statskontorets bedömning är att programmet var förhållandevis framgångsrikt, och regeringen har i flera delar skapat goda förutsättningar för att myndigheterna ska kunna bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen. Myndigheterna har genomfört ett omfattande arbete och flera av deras resultat har stor potential att bidra till att nå målen. Men regeringen hade kunnat bidra i ännu högre grad genom att styra tydligare, mer verksamhetsanpassat och mer resurseffektivt. Enligt Statskontoret hade flera av myndigheterna nått långtgående resultat, medan många resultat endast marginellt kunde bidra till målen. Det beror främst på att myndigheternas arbete ofta hade en svag koppling till faktiska jämställdhetsproblem i verksamheten eller i samhället.

I rapporten anknyts till en del av slutsatserna från Riksrevisionens granskning. Regeringen har pekat ut myndighetsdialogen som ett viktigt instrument för att tydliggöra myndigheternas jämställdhetsuppdrag, men i praktiken fick många myndigheter liten eller ingen återkoppling på sitt arbete i myndighetsdialogen. Enligt Statskontoret ligger det i linje med Riksrevisionens iakttagelse att sektorsövergripande frågor såsom jämställdhet riskerar att prioriteras bort i myndighetsdialogerna.[184]

3.10.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Riksrevisionen bedömer att granskningen sammantaget fått gott genomslag, för den har följts av stora förändringar inom jämställdhetspolitiken. Regeringen har presenterat en ny inriktning på jämställdhetspolitiken, och 2018 inrättades en ny jämställdhetsmyndighet som ska bidra till en mer långsiktig jämställdhetspolitik.

Både regeringen och olika utredningar på området har använt Riksrevisionens granskning som underlag för sina förslag, och flera av de vidtagna åtgärderna ligger i linje med granskningens slutsatser och rekommendationer. Det gäller främst att inrätta en särskild myndighet – även om Riksrevisionen inte uttryckligen gav ett sådant förslag utan endast bedömde att det behövs en institutionell struktur som stärker strategin om jämställdhetsintegrering.

Även på andra sätt har granskningen gett genomslag. Tjänstemän i Regeringskansliet uppger för Riksrevisionen att granskningen också haft betydelse genom att regeringen haft en generell strävan efter att komma ifrån korta och avgränsade satsningar på jämställdhetsområdet och gå mot bredare uppdrag som har ett helhetsperspektiv och omfattar flera aktörer.[185] I detta arbete är givetvis Jämställdhetsmyndigheten helt central. Regeringen har även tagit fasta på Riksrevisionens rekommendationer på andra sätt.

---

[184] Statskontoret, 2019. Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter, 2019:14.

[185] Intervju med tjänsteman vid Arbetsmarknadsdepartementet 2020-01-14 och 2020-01-16.

Externa åtgärder:

- Regeringen har sett över myndigheternas instruktioner och förtydligat krav på jämställdhetsintegrering i flera av dem.
- Satsningen Jämställdhetsintegrering i myndigheterna (JiM) i två steg utökades till att till slut omfatta 60 myndigheter.

Interna åtgärder:

- År 2016 fattades ett regeringsbeslut respektive ett Regeringskanslibeslut (fattat av statsministern i egenskap av myndighetschef) som reglerar Regeringskansliets arbete med jämställdhetsintegrering 2016 till och med 2020.[186]
- Att ansvaret för jämställdhetsintegrering förtydligats i interna budgetcirkulär vid RK.

Statskontorets utvärdering visar dock att det finns ett fortsatt behov av att utvecklingsarbete inom Regeringskansliet för att instruktionsenliga uppgifter om jämställdhetsintegrering ska kunna ge avsedd effekt i myndigheterna.

3.11 Överskuldsättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser? (2015:14)

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i skuldsaneringssystemet. Granskningen omfattade Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsverksamhet, Konsumentverkets och Kronofogdemyndighetens stöd till kommunal budget- och skuldrådgivning samt kommunernas övergripande förutsättningar för arbetet med den här typen av frågor.

I granskningen konstaterades att antalet individer i allvarlig och långvarig skuldsättning ökade, trots fler beviljade ansökningar om skuldsanering. Det framgick också att det fanns en stor variation inom den kommunala budget- och skuldrådgivningen samt att det förebyggande arbetet var nästintill obefintligt. Därutöver noterades ett behov av mer stöd till kommunala budget- och skuldrådgivare. Mot bakgrund av dessa iakttagelser drog Riksrevisionen slutsatsen att det fanns brister i skuldsaneringssystemets effektivitet.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att säkerställa att Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsverksamhet har tillräcklig kapacitet samt att stödja myndigheten i arbetet med att identifiera presumtiva skuldsaneringsgäldenärer och informera dem om möjligheten till skuldsanering. När det gällde budget- och skuldrådgivningens förutsättningar rekommenderade Riksrevisionen bland annat att regeringen skulle tydliggöra regelverket för den statliga tillsynen över kommunal budget- och skuldrådgivning, ta fram tydliga grundkrav och mål för den verksamheten och ta initiativ till ett nätverk för samverkan mellan berörda myndigheter och aktörer om frågor rörande överskuldsättning.

[186] Regeringsbeslut S2016/01917/JÄM. RK-beslut FA2016/00907/PROT.

Utöver ovanstående rekommendationer menade Riksrevisionen att regeringen borde verka för bättre statistik om överskuldsättning och överväga alternativa sätt att finansiera budget- och skuldrådgivningen. Riksrevisionen rekommenderade även Kronofogdemyndigheten att fortsätta utveckla arbetet med att identifiera presumtiva skuldsaneringsgäldenärer.

3.11.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Civilutskottet välkommande Riksrevisionens granskning och ansåg att den belyste en viktig fråga och gav uppslag till möjliga åtgärder.[187] Utskottet ansåg att regeringen genom sin nya strategi mot överskuldsättning[188] tagit hänsyn till Riksrevisionens iakttagelser,[189] bland annat genom att föreslå ändrade skuldsaneringsregler för att fler skuldsatta ska kunna genomgå skuldsanering utan att Kronofogdens handläggningstider förlängs. Kronofogden har också fått ett ökat anslag eftersom de nya reglerna kommer innebära ökade arbetsuppgifter för myndigheten. Utskottet uppmärksammade även att regeringen avsåg att förtydliga vad budget- och skuldrådgivning innebär samt ge bland annat Konsumentverket i uppdrag att bidra till utvecklingen och uppföljningen av budget- och skuldrådgivningsverksamheten i kommunerna.

Utskottet föreslog riksdagen att lägga regeringens skrivelse till handlingarna. Riksdagen biföll utskottets förslag.[190]

3.11.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

I skrivelsen till riksdagen[191] med anledning av granskningsrapporten höll regeringen med om att skuldsaneringssystemet behövde bli mer effektivt. Regeringen hänvisade bland annat till sin nya strategi mot överskuldsättning[192] och angav att man tagit hänsyn till Riksrevisionens iakttagelser i arbetet med den. I strategin framgick regeringens avsikt att ge Konsumentverket i uppdrag att verka för samarbete mellan olika samhällsaktörer för att motverka problem med skulder. Ett sådant uppdrag utfärdades i maj 2016.[193] I sin årsredovisning för 2016 angav Konsumentverket att myndigheten hade inlett arbetet genom att, tillsammans med Kronofogdemyndigheten och Finansinspektionen, kartlägga stödet till personer som riskerar att bli eller är överskuldsatta. Syftet var att identifiera ytterligare behov av samverkan.[194] Konsumentverket fick också i september 2016 uppdraget att inrätta ett samverkansråd för budget- och skuldfrågor.[195]

---

187 Bet. 2015/16:CU17.
188 Regeringen, Strategi för att motverka överskuldsättning, 2015.
189 Prop. 2015/16:1, UO 18 avsnitt 4.5.
190 Bet. 2015/16:CU17, rskr. 2015/16:167.
191 Skr. 2015/16:66.
192 Regeringen, Strategi för att motverka överskuldsättning, 2015.
193 Fi 2016/00958/KO.
194 Konsumentverket, årsredovisning 2016.
195 Fi2016/03012/KO.

I skrivelsen informerade regeringen även om sin avsikt att lämna en proposition till riksdagen med förslag på åtgärder för att förbättra kunskapen om skuldsanering i samhället och att göra det möjligt för fler att genomgå skuldsanering. Propositionen överlämnades i mars 2016.[196] I den föreslog regeringen en ny skuldsaneringslag med syfte att bland annat förenkla ansökningsprocessen och göra det möjligt att ta sig igenom skuldsaneringsförfarandet snabbare. I propositionen föreslogs också ett förtydligande av kommunernas skyldighet att ge budget- och skuldrådgivning till skuldsatta personer samt ett förtydligande av IVO:s tillsynsansvar över den rådgivningen.

I propositionen om ny skuldsaneringslag föreslogs även att Kronofogdemyndigheten ska ge information om skuldsanering till svårt skuldsatta personer och att uppgifter ska få behandlas i myndighetens databaser för detta ändamål. Riksdagen beslutade i enlighet med förslagen i propositionen.[197] Kronofogdemyndighetens anslag ökades i budgetpropositionen för 2016, för att ge kapacitet att hantera skuldsaneringsärendena.

När det gäller kvaliteten på tillgänglig statistik konstaterade regeringen i sin skrivelse att det finns statistik att tillgå men att den inte ger en heltäckande bild av problemets omfattning. Regeringen poängterade därför vikten av att berörda aktörer fortsätter utveckla och använda olika former av statistik och beslutsunderlag i arbetet med överskuldsättning. Regeringen ansåg dock inte att det var aktuellt att ändra principerna för finansieringen av de insatser som görs inom skuldsaneringssystemet.

I behandlingen av regeringens skrivelse såg riksdagen positivt på de åtgärder som regeringen avsåg att vidta med anledning av Riksrevisionens iakttagelser, och skrivelsen lades till handlingarna.

Konsumentverkets båda uppdrag avslutades den 30 juni 2019. Uppdragen slutredovisades i tre kompletterande insatser:[198]

- Konsumentverkets rapport 2019:06 - Fördjupad samverkan mot överskuldsättning – Slutrapportering till regeringen.
- Magasinet Tillsammans. I magasinet rapporteras och redovisas stora delar av det arbete och resultat som utförts inom ramen för regeringsuppdragen.
- Avslutskonferensen Samverkan mot överskuldsättning.

I och med att uppdragen slutrapporterades har Konsumentverket inte längre uppdrag att organisera samverkan mellan de berörda myndigheterna. I en debattartikel i Dagens Samhälle den 27 juni 2019 skriver myndighetscheferna för Konsumentverket, Finansinspektionen och Kronofogdemyndigheten gemensamt att de vill att regeringen ska förlänga samverkansuppdraget om överskuldsättning.[199] Något nytt uppdrag har ännu inte kommit från regeringen.

---

196 Prop. 2015/16:125.

197 Prop. 2015/16:125, Bet. 2015/16:CU19 och rskr. 2015/16:235.

198 Konsumentverket, 2019. *Fördjupad samverkan mot överskuldsättning*, s. 6. Slutrapport till regeringen. 2019:06.

199 Dagens samhälle, Fortsätt arbetet mot överskuldsättning, 2019.

Den 23 oktober 2019 riktade riksdagen ett tillkännagivande[200] till regeringen om att utreda hur detaljerad statistik över hushållens tillgångar och skulder ska kunna byggas upp och användas, utan att den personliga integriteten och personuppgiftsskyddet åsidosätts.

Sedan Riksrevisionens granskningsrapport publicerades har antalet personer med pågående skuldsanering ökat, från 25 743 stycken år 2015 till 38 372 år 2018, enligt Kronofogdens statistik. Under samma tidsperiod minskade antalet personer med skulder registrerade hos Kronofogden med 3 procent, till 414 000 personer, och den totala skuldsumman ökade med knappt 13 procent till 82 miljarder kronor.[201]

3.11.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen delade Riksrevisionens syn på behovet av att effektivisera systemet för skuldsanering och har därför genomfört flera åtgärder. Bland dessa bör främst den nya skuldsaneringslagen[202] och samverkansuppdraget till Konsumentverket framhållas. Genom regeringens åtgärder har merparten av Riksrevisionens rekommendationer omhändertagits, och förutsättningarna för ett effektivare skuldsaneringssystem har förbättrats. Antalet personer med pågående skuldsanering har dock ökat sedan Riksrevisionens granskning.

3.12 Regeringens hantering av risker i statliga bolag (RiR 2015:15)

Riksrevisionen har granskat om regeringen har säkerställt att riskhanteringen i de statliga bolagen är ändamålsenlig för staten. Granskningen visade att regeringen inte har säkerställt detta. Regeringen sammanställer inte löpande information om väsentliga risker i enskilda bolag och inte heller information om de samlade riskerna i den statliga bolagsportföljen. Vidare konstaterade Riksrevisionen att riksdagen inte får ändamålsenlig information om riskerna. Därmed har regeringen inte säkerställt att regeringens och riksdagens strategiska ställningstaganden baseras på ett fullständigt underlag.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utforma tydliga riktlinjer om riskhantering till styrelserna i de statliga bolagen. Riktlinjerna bör beslutas av bolagsstämmorna för att bli juridiskt bindande för bolagen. Vidare rekommenderades regeringen att följa upp styrelsearbetet i de statliga bolagen när det gäller riskhantering. Regeringen rekommenderades även att utveckla sina verktyg så att information om risker och konsekvenser löpande kan uppdateras och sammanställas. En annan rekommendation var att regeringen regelbundet ska sammanställa information om risker och konsekvenser från de statliga bolagen för att få en samlad bild av riskerna i den statliga bolagsportföljen. Denna samlade bild bör även redovisas för riksdagen.

---

200 Bet. 2019/20:FiU8.

201 Kronofogdens statistik.

202 Skuldsaneringslag (2016:675).

3.12.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I sin skrivelse med anledning av rapporten aviserade regeringen ett antal åtgärder.[203] Regeringen avsåg att vidta åtgärder för att utveckla de verktyg som används för att uppdatera och sammanställa information om risker och konsekvenser i den statligt ägda bolagsportföljen, i syfte att regeringen ska kunna förbättra informationsgivningen till riksdagen. Vidare avsåg regeringen att vidta åtgärder för att utveckla informationsgivningen till riksdagen, om en samlad bild av riskerna i den statligt ägda bolagsportföljen. Regeringen ansåg med detta att granskningsrapporten var slutbehandlad.[204] Näringsutskottet underströk i sitt betänkande med anledning av regeringens skrivelse vikten av att regeringen vidtar åtgärder för att utveckla informationen till riksdagen genom att ge riksdagen en samlad bild av riskerna i den statliga bolagsportföljen. Med detta föreslog utskottet att regeringens skrivelse skulle läggas till handlingarna och kammaren biföll utskottets förslag. [205]

3.12.2 Regeringens åtgärder

I regeringens skrivelser med verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande finns sedan 2016 ett särskilt avsnitt om riskhantering. Enligt regeringen infördes avsnittet med hänvisning till Riksrevisionens rapport och det anges vara ett led i regeringens utveckling av informationsgivningen till riksdagen. I avsnittet konstaterar regeringen att verksamheterna i bolagen med statligt ägande är exponerade för risker som kan påverka värdet på den statliga bolagsportföljen och bolagens möjlighet att lämna utdelning. I avsnittet ingår kortfattade beskrivningar av väsentliga affärsmässiga, finansiella och legala risker, med exempel från ett antal bolag med statligt ägande. Även omvärldsfaktorer som kan ha negativ påverkan på bolagen omnämns.[206] Näringsutskottet noterade i sitt betänkande om statliga bolag att verksamhetsberättelsen för 2015 innehåller en beskrivning av omvärlds- och riskfaktorer som kan påverka den statligt ägda bolagsportföljen, och att Riksrevisionens rapport är anledningen till det.[207]

Avdelningen för bolag med statligt ägande vid Näringsdepartementet implementerar för närvarande ett IT-systemstöd som ska säkerställa säker och systematisk inhämtning av uppgifter från de statliga bolagen. Uppgifterna ska användas för att löpande följa upp och analysera bolagens uppdrag, mål och aktuella frågor av väsentlig karaktär, dels på bolagsnivå, dels portföljövergripande.[208]

Regeringen beslutade i december 2016 om ändringar i *Statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande*. Förtydliganden gjordes av styrelsens ansvar för bolagets riskhantering. Den reviderade ägarpolicyn började gälla den 1 januari 2017 och

---

203 Skr. 2015/16:60.

204 Granskningen anges även som slutbehandlad i regeringens skrivelse 2015/16:101, *Årsredovisning för staten 2015*.

205 Bet. 2015/16:NU21, rskr. 2015/16:263.

206 Regeringens skrivelser med redogörelse för företag med statligt ägande, skr. 2015/16:140, skr. 2016/17:140, skr. 2017/18:140, skr. 2018/19:140.

207 Bet.2016/17:NU4.

208 E-post från Näringsdepartementet 2020-01-15.

beslutas årligen vid årsstämmorna i de statligt helägda bolagen.[209] Inga ytterligare förändringar har gjorts i ägarpolicyn eller riktlinjerna sedan dess.[210]

I samband med ägardialogerna, som hålls ett antal gånger per år, följer regeringen upp bolagens uppdrag och mål och man diskuterar viktiga frågor med företrädare för respektive bolag (styrelseordförande och vd). Därutöver utvärderar regeringen styrelsens risk- och kontrollarbete inom ramen för den årliga styrelseutvärderingen.[211]

3.12.3 Avslutande bedömningar och kommentarer

Ett antal åtgärder har vidtagits med anledning av granskningsrapporten, och flera av rekommendationerna har tagits omhand.

Styrelsernas ansvar för riskhantering har förtydligats i statens ägarpolicy, vilket ger förutsättningar för att styrelserna i större utsträckning beaktar frågan. Genom att ägarpolicyn 2017 beslutas av bolagsstämmorna i de statligt helägda bolagen blir den juridiskt bindande för bolagen, vilket tidigare inte var fallet.

Regeringens årliga skrivelse till riksdagen med verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande innehåller numera ett särskilt avsnitt med information om risker i bolagen. Detta ger riksdagen en mer samlad information om riskerna i bolagen än vad som tidigare varit fallet.

3.13 Statens finansiella tillgångar – något att räkna med? (RiR 2015:16)

Sverige har större finansiella tillgångar än många andra länder. Staten bör ha en god bild av vilka risker som är förknippade med balansräkningen. Finanspolitiska rådet har vid flera tillfällen efterfrågat en bättre redovisning av den offentliga förmögenheten.

Riksrevisionen har granskat hur regeringen och Statistiska centralbyrån (SCB) redovisar statens finansiella tillgångar och skulder. Syftet med granskningen var att undersöka om regeringen värderar, sammanställer och återrapporterar de finansiella tillgångarna och skulderna på ett sätt som gör att detta kan utgöra ett underlag för finanspolitiska överväganden.

Granskningen visar att statens nettoförmögenhet beräknas i flera olika sammanhang med markant skilda resultat. Skillnader i avgränsningar och värderingsprinciper gör det svårt att skaffa sig en helhetsbild över statens finansiella läge, och någon lättillgänglig och överskådlig bild redovisas inte offentligt. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge en lättillgänglig bild över statens ekonomiska ställning. I den bör det framgå att det finns statistikuppgifter som ger olika bild av statens ställning. Genom att beskriva och klargöra syftet med olika sammanställningar får man en tydligare bild över statens ställning och hur olika värderingsprinciper och avgränsningar påverkar resultatet.

---

[209] Regeringens skrivelse 2016/17:140, *2017 års redogörelse för företag med statligt ägande* och e-post från Näringsdepartementet 2020-01-15.

[210] Regeringens skrivelse 2018/19:140.

[211] E-post från Näringsdepartementet 2020-01-15.

I granskningen konstateras att det saknas en sammanhållen riskanalys för statens tillgångar. Vad gäller skuldsidan har Riksgälden ett samlat riskansvar för statsskuldsförvaltningen och för statliga garantier. Däremot finns det inte någon myndighet som har ett samlat ansvar för att förvalta tillgångarna och/eller hantera riskerna. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att informera om utsikterna för kapitalnettot och hur de samlade riskerna i balansräkningen kan komma att påverka dessa utsikter. En sådan information bör vara en naturlig del av underlaget för finanspolitiska avvägningar.

I granskningen lämnas också rekommendationer om att SCB bör marknadsvärdera åtminstone de större statliga bolagen i finansräkenskaperna och att regeringen bör se över syftet med att redovisa den offentliga förmögenheten i de ekonomiska propositionerna.

3.13.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringen höll i stora delar med Riksrevisionen om redovisningen av statens nettoförmögenhet. Regeringen ansåg dock inte att överskådligheten blir bättre genom att sammanställa hur olika redovisningar hänger ihop, och vilka definitioner och regelverk som skiljer dem åt. I de fall redovisningarna överlappar varandra bör det finnas en förklaring till varför redovisningarna skiljer sig åt. Av den anledningen menade regeringen att redovisningen i årsredovisningen för staten bör förtydligas.

Vidare framhöll regeringen att den kontinuerligt arbetar med att förbättra tydligheten och transparensen i sin redovisning av statens och den offentliga sektorns nettoförmögenhet. Regeringen har vidtagit flera åtgärder med detta syfte. Bland annat har man utökat redovisningen av den offentliga nettoförmögenheten, där även de reala tillgångarna ingår, i de ekonomiska propositionerna.

Regeringen instämde i Riksrevisionens bedömning att riksdagen behöver bättre information om risker i bolagen med statligt ägande som kan påverka värdet av aktieinnehavet och därmed framtida utdelningar från dessa bolag till staten. Regeringen ansåg dock inte att det är lämpligt att utöka redovisningen till att omfatta alla statliga tillgångar och all information som regeringen ger riksdagen i andra sammanhang, exempelvis i budgetpropositioner och årsredovisningen för staten. Regeringen hade därför valt att utveckla informationen om risker i de statliga bolagen inom ramen för skrivelsen *Redogörelse för företag med statligt ägande*. Regeringen ansåg att granskningsrapporten i och med skrivelsen är färdigbehandlad.[212]

I behandlingen av skrivelsen konstaterade finansutskottet att Sverige har stora finansiella tillgångar och att det är viktigt att redovisningen av statens tillgångar och förmögenhet är relevant och transparent. Utskottet konstaterade vidare att regeringen arbetar med att förbättra redovisningen och att SCB sedan mars 2016 marknadsvärderar de onoterade statliga bolagen i finansräkenskaperna. Utskottet föreslog att skrivelsen skulle läggas till handlingarna. Riksdagen biföll utskottets förslag.[213]

---

[212] Skr. 2015/16:61.

[213] 2015/16:FiU16; rskr. 2015/16:147.

3.13.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Sedan granskningen har regeringen utvecklat redovisningen i den årliga redogörelsen för företag med statligt ägande. I skrivelsen har redogörelsen för bolagens värdeförändring utökats och ett nytt avsnitt har tillkommit som beskriver bolagsportföljens mest väsentliga risker.[214]

Sedan mars 2016 tillämpar SCB en metod som innebär att de onoterade statliga bolagen är marknadsvärderade i finansräkenskaperna. Myndigheten använder Finansdepartementets värdering av bolagen i skrivelsen *Redogörelse för företag med statligt ägande*.[215]

I de ekonomiska propositionerna utgör finansräkenskaperna grund för redovisningen av den offentliga sektorns förmögenhet. Sedan granskningen har regeringen utökat redovisningen så att den omfattar olika tillgångsslag och en uppdelning av varje delsektors totala nettoförmögenhet och finansiella nettoförmögenhet. Därmed ger den en översiktlig bild av den förväntade utvecklingen av både statens och hela den offentliga sektorns totala tillgångar, skulder och nettoförmögenhet.[216] Åtgärder har också vidtagits för att öka samstämmigheten mellan de beräkningar som redovisas i de ekonomiska propositionerna och de beräkningar som redovisas i årsredovisningen för staten.[217]

3.13.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen och SCB har utvecklat statistiken och redovisningen av statens finansiella tillgångar och skulder. De vidtagna åtgärderna har i flera fall hanterat Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer i granskningen. De finansiella tillgångarna värderas nu i större utsträckning till marknadsvärde, och redogörelsen i de ekonomiska propositionerna är mer heltäckande. Även analysen i skrivelsen om de statligt ägda bolagen är mer heltäckande. Regeringen och SCB planerar inga ytterligare åtgärder till följd av granskningen.[218]

I granskningen uppmärksammades behovet av en lättillgänglig bild av statens finansiella tillgångar och skulder. Där framhålls även att det finns goda förutsättningar för att upprätta en sådan sammanställning eftersom relativt få poster på den finansiella balansräkningen står för huvuddelen av värdena. Granskningen visar att det 2014 var 15 statliga bolag och 6 andra statliga verksamheter som utgjorde 97 procent av värdena på balansräkningen.[219] Regeringen har valt att inte utveckla en sådan redovisning.

När det gäller frågan om en sammanhållen riskanalys av finansiella tillgångar i staten har regeringen valt att utveckla den del som omfattar de statligt ägda bolagen. År 2014 utgjorde dessa 43 procent av balansräkningens tillgångssida.[220] För övriga poster på tillgångssidan redovisas ingen sammanhållen riskanalys.

---

214 Se till exempel skr. 2018/19:140, *2019 års redogörelse för bolag med statligt ägande*.

215 E-post från företrädare för SCB, 2016-01-22.

216 Se till exempel prop. 2019/20:1, avsnitt 8.6.

217 E-post från företrädare för Finansdepartementet 2020-01-16.

218 E-post från företrädare för Finansdepartementet 2020-01-16. Telefonsamtal med företrädare för SCB 2020-01-22.

219 Riksrevisionen, *Statens finansiella tillgångar – något att räkna med?*, 2015, s. 77–78.

220 Ibid.

3.14 Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva? (RiR 2015:17)

Riksrevisionen har granskat om statens insatser är tillräckligt effektiva för att nyanlända snabbt ska kunna etablera sig i samhället. I granskningen sammanfattas och vidgas analysen från nio tidigare granskningar som publicerades 2011–2014. Granskningen berörde främst regeringen, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och länsstyrelserna. Den övergripande slutsatsen var att statens insatser inte var tillräckligt effektiva och att det krävdes förändringar inom både integrationsområdet och angränsande politikområden för att fler nyanlända snabbt ska komma i arbete.

Angränsande politikområden

Granskningen visade att bostadsbristen i kommuner med god sysselsättningstillväxt kunde vara en starkt begränsande faktor för de nyanländas etablering. Likaså fanns det brister inom utbildningsområdet vad gäller exempelvis validering och komvux. Statens direkta utgifter för migration och integration förväntades dessutom öka kraftigt under de närmaste åren. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att dels pröva om statens samlade resurser kunde fördelas på ett effektivare sätt inom och mellan olika politikområden för att underlätta och påskynda de nyanländas etablering, dels skyndsamt överväga och vidta åtgärder för att minska bristen på bostäder.

Ett bättre mottagande

Granskningen visade att mottagandet inte var tillräckligt flexibelt för att ta hand om det ökande antalet flyktingar på ett effektivt sätt. Handläggningstiderna ökade samtidigt som få asylsökande deltog i etableringsförberedande insatser. Efter beviljat uppehållstillstånd fick många nyanlända vänta på att bli mottagna i en kommun. Mottagandet var ojämnt fördelat, och generellt sett lägst i kommuner där antalet jobb ökade mest. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att ta ett större nationellt ansvar för landets flyktingmottagande, och då låta möjligheterna till sysselsättning vara en viktig utgångspunkt. Regeringen rekommenderades också att i ersättningssystemet särskilt beakta de kommuner som tar emot många nyanlända. Vidare rekommenderades regeringen att ge uppdrag till de berörda myndigheterna att utreda boendesituationen för nyanlända.

Röd tråd och progression i etableringsinsatserna

Av granskningen framgick att etableringsinsatserna behövde effektiviseras och bättre anpassas till individuella behov samt att det ofta saknades en röd tråd i de insatser som erbjöds. Många nyanlända hade en bristande skolunderbyggnad men trots detta var andelen i komvux mycket låg. Utrikes födda kvinnor var alltjämt underrepresenterade i arbetsmarknadsrelaterade insatser. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att aktivt verka för att nyanlända i större utsträckning deltog i reguljär vuxenutbildning. Regeringen rekommenderades också att ge i uppdrag till Arbetsförmedlingen att utveckla en strategi för hur tjänster skulle upphandlas eller på annat sätt tillhandahållas inom etableringsuppdraget.

Arbetsförmedlingen rekommenderades att se över de samlade insatser som erbjöds inom etableringsuppdraget. Myndigheten rekommenderades vidare att utveckla ett systematiskt lärande och erfarenhetsutbyte samt öka sina arbetsgivarkontakter. Arbetsförmedlingen borde också aktivt verka för att fler utrikes födda kvinnor deltar i arbetsmarknadsrelaterade insatser.

Migrationsverket rekommenderades att tillhandahålla åtminstone en miniminivå av etableringsförberedande insatser. Länsstyrelserna rekommenderades att verka för att fler kommuner skulle erbjuda målgruppsanpassad och yrkesinriktad svenska för invandrare (sfi).

Tydligare ansvarsfördelning mellan inblandade aktörer

Granskningen visade att samverkan mellan de inblandade aktörerna behövde förbättras och ansvarsfördelningen förtydligas. Även finansieringssystemet väckte frågor eftersom vissa anslag inte räckt till medan myndigheter i andra fall lämnat tillbaka betydande belopp. Regeringen rekommenderades att aktivt verka för en bättre samverkan mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och arbetsgivare. Regeringen borde också analysera behovet av socialt stöd hos de nyanlända. Vidare rekommenderades regeringen att stimulera landsting och regioner att aktivt medverka inom ramen för etableringsuppdraget.

3.14.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Av skrivelsen med anledning av granskningsrapporten framgick att regeringen i huvudsak höll med om Riksrevisionens övergripande slutsatser och bedömningar, och hade inlett ett omfattande utvecklingsarbete som syftade till ett hållbart mottagande av nyanlända i hela landet och snabbare etablering i arbets- och samhällslivet). För inriktningen på reformarbetet hänvisade regeringen till budgetpropositionen för 2016. Regeringen konstaterade vidare att granskningen var ett viktigt underlag i det fortsatta arbetet med att utveckla och anpassa etableringsuppdraget. I och med skrivelsen ansåg regeringen att Riksrevisionens granskningsrapport var slutbehandlad.[221]

Utskottet konstaterade att regeringen i sin skrivelse redogör för planerade och vidtagna åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Dessa åtgärder tar sikte på exempelvis frågor om bosättning och mottagande, insatser inom etableringsuppdraget, utbildningsinsatser och nyanlända invandrares kompetens. Utskottet fann därför inga skäl för riksdagen att göra några tillkännagivanden med anledning av motionsyrkandena. Utskottet föreslog att riksdagen skulle lägga regeringens skrivelse till handlingarna och avslå motionsyrkanden i följdmotionerna och i motioner som väckts under allmänna motionstiden.[222] Kammaren biföll utskottets förslag.[223]

---

[221] Skr. 2015/16:58, s. 1.
[222] Bet. 2015/16:AU6, s. 1.
[223] Skr. 2015/16:58, bet. 2015/16:AU6, rskr. 2015/16:172.

3.14.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Åtgärder inom angränsande politikområden

Regeringen framhöll i sin skrivelse att man föreslagit omfattande reformer som bidrar till mottagande och etablering inom bostadspolitik och vuxenutbildning.
I budgetpropositionen för 2016 föreslog regeringen stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande. För 2016 anslogs 1,85 miljarder kronor och för 2017 beräknades anslaget till 1,8 miljarder. För 2018 och 2019 beräknades anslaget uppgå till 1,3 miljarder per år.[224] I juni 2016 aviserade regeringen också ett bostadspolitiskt paket (22 steg för ökat bostadsbyggande) med olika åtgärder för att underlätta bostadsbyggande och öka rörligheten på bostadsmarknaden.[225] Riksrevisionen har senare granskat stödet till ökat bostadsbyggande. Den övergripande slutsatsen är att stödet inte på ett effektivt sätt har stimulerat ett ökat bostadsbyggande generellt eller i kommuner som tar emot nyanlända.[226]

I november 2015 beslutade regeringen om direktiv för en nationell delegation för att följa, stödja och driva på ett samordnat utvecklingsarbete inom valideringsområdet (Valideringsdelegationen). Delegationen lämnade två delbetänkanden och ett slutbetänkande hösten 2019.[227]

Ett bättre mottagande

I skrivelsen angav regeringen att Boverket redan hade i uppdrag att analysera boendesituationen för asylsökande och nyanlända i s.k. eget boende, framför allt när det gäller trångboddhet och barnfamiljers situation. Boverket lämnade en rapport till Regeringskansliet i november 2015.[228]

Regeringen föreslog i sin proposition *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända* att alla kommuner ska kunna anvisas att ta emot nyanlända med uppehållstillstånd för bosättning i kommunen. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag och sedan den 1 mars 2016 gäller den så kallade bosättningslagen.[229] Syftet med den är att nyanlända snabbare ska tas emot för bosättning i en kommun och påbörja sin etablering. Kommuner med god arbetsmarknad, stor befolkning, lågt mottagande och få asylsökande ska ta emot fler nyanlända än vad de annars skulle ha gjort.[230]

I november 2015 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända (Mottagandeutredningen). I uppdraget ingick även att

---

224 Prop. 2015/16:1, UO 18, s. 51.

225 Frågor och svar om lagen om mottagande av vissa nyanlända för bosättning (bosättningslagen), publicerad 4 februari 2016 och uppdaterad 1 december 2016.

226 Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande (RiR 2019:20).

227 SOU 2017:18, SOU 2018:29, SOU 2019:69.

228 Skr. 2015/16:58, s. 12.

229 Prop. 2015/16:54, bet. 2015/16:AU4, rskr. 2015/16:128. Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

230 Regeringens hemsida: Frågor och svar om lagen om mottagande av vissa nyanlända för bosättning (bosättningslagen), publicerad 4 februari 2016 och uppdaterad 1 december 2016.

förbättra systemet för ersättning till kommuner och landsting.[231] I maj 2017 utökades uppdraget, och utredningen ska bland annat också se över möjligheten för asylsökande att delta i praktik och andra arbetsplatsförlagda aktiviteter samt föreslå ett system för tidiga insatser för asylsökande.[232]

I mars 2018 lämnade Mottagandeutredningen sitt betänkande. Tillsammans med en promemoria från Regeringskansliet låg betänkandet till grund för regeringens proposition som publicerades i september 2019.[233] Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag, och sedan januari 2020 gäller de nya reglerna.[234]

Röd tråd och progression i etableringsinsatserna

Regeringen konstaterade att detaljregleringen ofta gjorde det svårt att anpassa insatserna till föränderliga förutsättningar och behov. Mot den bakgrunden aviserade regeringen en förändring av regelsystemet för att minska den administrativa bördan och skapa förutsättningar för ökad flexibilitet och effektivitet.[235] Med hänvisning till bland annat Riksrevisionens rapport föreslog regeringen i april 2017 nya regler för etableringsinsatserna.[236] De nya reglerna trädde i kraft i januari 2018 och innebar bland annat en harmonisering gentemot övriga arbetsmarknadspolitiska insatser.[237]

Regeringen angav i sin skrivelse att utbildning för vuxna skulle prioriteras genom ett nytt kunskapslyft. I budgetpropositionen för 2016 föreslog regeringen att komvux och yrkesvux skulle tilldelas medel motsvarande 9 200 utbildningsplatser, utöver de 10 000 platser på komvux och yrkesvux som redan har aviserats i vårändringsbudgeten för 2015.[238] På regeringens initiativ infördes i januari 2017 en rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux.[239] Samma år fick Arbetsförmedlingen som mål att inskrivna utan fullständig gymnasieutbildning, och särskilt inskrivna i etableringsuppdraget, i högre utsträckning ska påbörja reguljära studier.[240]

I januari 2018 infördes en så kallad utbildningsplikt i samband med att de nya reglerna för etableringsinsatserna trädde i kraft. Den innebär att personer i etableringsprogrammet med kort utbildning ska ta del av reguljär utbildning,

---

231 Dir. 2015:107.

232 Dir. 2017:48. Utredningen fick även tilläggsdirektiv (dir. 2016:112 och dir. 2017:101) om förlängd tid samt att delbetänkande inte behövde lämnas.

233 Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (SOU 2018:22). Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande (prop. 2019/20:10) respektive Promemoria från Regeringskansliet (2018-09-03).

234 Prop. 2019/20:10, bet. 2016/17:SfU11, rskr. 2016/17:305. Lag (2019:1204) om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

235 Skr. 2015/16:58, s. 12.

236 Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet (prop. 2016/17:175), s. 31f.

237 Riksdagen beslutade (prop. 2016/17:175, bet. 2016/17:AU15, rskr. 2016/17:340) om lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Regeringen utfärdade förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

238 Skr. 2015/16:58, s. 13.

239 Riksdagens beslut (prop. 2016/17:5, bet. 2016/17:UbU6, rskr. 2016/17:65) om lag (2016:1184) om ändring i skollagen (2010:800).

240 Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Arbetsförmedlingen.

samhällsorientering och svenska för invandrare.[241] Arbetsförmedlingen pekar på en ökning av övergångarna till studier bland personer som omfattas av utbildningsplikt. Samtidigt är det fortfarande en relativt få av dem som omfattas av utbildningsplikt som tar del av reguljära studier.[242] Enligt Statskontoret förekommer det lokala tolkningar av utbildningsplikten och många arbetsförmedlare vet inte hur reglerna ska tillämpas.[243]

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen införde ett systematiserat arbetssätt för etableringsuppdraget 2016. Arbetssättet ska bidra till att handläggningen blir mer enhetlig och håller högre kvalitet samt till att de arbetssökande får stöd och aktiviteter utifrån sina förutsättningar och behov. En stickprovsundersökning indikerar att den röda tråden i insatserna har förbättrats.[244]

På regeringens uppdrag har Arbetsförmedlingen tagit fram en handlingsplan för jämställdhetsintegrering. Målet är att ge kvinnor och män tillgång till arbetsmarknadspolitiska program och insatser på lika villkor.[245] Myndigheten återrapporterar årligen till regeringen om åtgärder och resultat.

Övriga myndigheter

För att möta behovet av organiserad sysselsättning föreslog regeringen en ökning av Migrationsverkets förvaltningsanslag med 30 miljoner kronor 2016 och 2017. Enligt regeringen skulle Migrationsverket då få möjlighet att bedriva sysselsättning för upp till 150 miljoner kronor årligen.[246] I april 2016 föreslog regeringen att länsstyrelserna skulle få ansvar för att samordna och organisera tidiga insatser för asylsökande och personer med uppehållstillstånd som bor i Migrationsverkets anläggningsboende. Enligt förslaget skulle Migrationsverket inte längre ansvara för svenskundervisning eller andra etableringsförberedande åtgärder. Riksdagen ställde sig bakom förslaget och de nya reglerna gäller sedan februari 2017.[247]

Tydligare ansvarsfördelning mellan inblandade aktörer

I oktober 2015 arrangerade regeringen den nationella konferensen ”Sverige tillsammans” för att skapa bättre förutsättningar för nyanlända som kommer till Sverige. I början av 2016 arrangerade länsstyrelserna regionala konferenser på samma tema. På nationell nivå var syftet att ge en samlad bild av vilka förutsättningar för mottagandet av nyanlända som ges i lagstiftningen och vilket stöd som de statliga

---

241 Arbetsförmedlingens återrapportering till regeringen 2019-05-31.

242 Dnr Af2019/0022 4627, s. 2ff.

243 Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget – genomförande och effekter för Arbetsförmedlingens verksamhet, Statskontoret (2009:1).

244 Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2015 (s. 96), 2016 (s. 85) och 2017 (s. 65f).

245 Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2016, s. 31.

246 Skr. 2015/16:58, s. 13.

247 Prop. 2016/17:100, bet. 2016/17:KU26, rskr. 2016/17:305. Se också förordning (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare.

myndigheterna kan ge till kommuner och landsting. Syftet på regional nivå var att utbyta erfarenheter och dela goda regionala exempel för mottagande och etablering.[248]

I augusti 2015 upphävde regeringen förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program som i viss mån hade begränsat möjligheterna att ta fram överenskommelser mellan kommuner och Arbetsförmedlingen.[249]

I februari 2017 beslutade regeringen att ge Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) ett förlängt och utökat uppdrag att främja samverkan mellan berörda aktörer som har betydelse för nyanländas etablering i arbetslivet.[250] Regeringen betonade att Arbetsförmedlingen aktivt och strategiskt ska samverka med kommuner och andra relevanta aktörer med utgångspunkt i den modell för fördjupad samverkan som Dua har tagit fram.[251] Enligt Arbetsförmedlingens bedömning fördjupades myndighetens samverkan med andra aktörer i samband med etableringsuppdraget under 2018, och den har därmed bidragit till positiva resultat. Den struktur för systematisk och långsiktig samverkan som utvecklats tillsammans med Dua har därvid varit en framgångsfaktor.[252] Enligt Statskontoret har Dua hittills genomfört sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt och bidragit till att utveckla processerna för samverkan i enlighet med målen för verksamheten.[253] Dua ska slutredovisa sitt uppdrag i februari 2021.

I juni 2017 förlängde regeringen uppdraget Mötesplats och information till den 31 december 2018. Förlängningen innebar att Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket skulle fortsätta sitt arbete med att förenkla och effektivisera processer för nyanlända.[254] Projektet utökades från 5 till 27 orter. Enligt slutrapporten har projektet lett till effektivare myndighetskontakter för de nyanlända samt utvecklat myndigheternas samarbete.[255]

3.14.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Enligt regeringen är Riksrevisionens granskning ett viktigt underlag i det fortsatta arbetet med att utveckla och anpassa etableringsuppdraget. Regeringen förutsätter att de berörda myndigheterna tar tillvara de synpunkter på myndigheternas arbete som Riksrevisionen har lämnat.[256]

---

248 http://extra.lansstyrelsen.se/integration/Sv/sverige-tillsammans/Pages/default.aspx.
249 Skr. 2015/16:58, s. 14.
250 Dir. 2017:20.
251 Arbetsförmedlingen. Förbättra genomförandet av etableringsuppdraget. Slutredovisning av regeringsuppdrag. 31 oktober 2018, s. 35.
252 Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2018, s. 40.
253 Utvärdering av Delegationen för unga och nyanlända till arbete, Statskontoret (2018:21).
254 Regeringsbeslut Arbetsmarknadsdepartementet, A2017/01413/I, 2017-06-29.
255 Slutrapport för det myndighetsgemensamma projektet Mötesplats och information, 2019-02-01, s. 1f.
256 Skr. 2015/16:58, s. 15.

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder som ligger i linje med Riksrevisionens slutsatser och förslag. I samband med att åtgärderna aviserats eller vidtagits hänvisar regeringen i flera fall till Riksrevisionens slutrapport eller underliggande granskningsrapporter. Även Arbetsförmedlingen har vidtagit åtgärder i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer har i väsentliga delar adresserats av regeringen och de berörda myndigheterna. Enligt Riksrevisionens bedömning bör de vidtagna åtgärderna i de flesta fall ha lett till positiva förändringar i verksamheten.

Mottagande och etablering kommer sannolikt under lång tid framöver att vara föremål för olika initiativ och åtgärder som berör frågorna i Riksrevisionens granskning. Någon mer direkt koppling mellan rapporten och framtida åtgärder är inte att vänta. De utmaningar och problem som granskningen uppmärksammat måste hanteras kontinuerligt, för de går inte att undanröja en gång för alla.

3.15 Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar (2015:18)

Riksrevisionen har granskat om det finns brister i länsstyrelsernas krisberedskapsarbete och om resurserna för den regionala krisberedskapen kan användas mer effektivt.

Den övergripande slutsatsen var att länsstyrelsernas krisberedskapsarbete behövde förbättras i flera avseenden för att alla län skulle leva upp till statsmakternas mål och krav. Regeringens styrning gav länsstyrelserna stor frihet att själva tolka och bestämma vad som krävdes för att lösa uppgifterna, men det stora tolkningsutrymmet innebar också utmaningar och risker; exempelvis blev det svårare att bedöma om länsstyrelsernas krisberedskapsarbete fungerade som det var tänkt och om det var balans mellan uppgifter och resurser. Genom utformningen av anslaget för krisberedskapsarbete hade arbetet i flera länsstyrelser präglats av kortsiktig utvecklingsverksamhet, och en överföring av medel till länsstyrelsernas förvaltningsanslag visade sig ha gått till annan verksamhet.

De risk- och sårbarhetsanalyser som länsstyrelserna tog fram utfördes i tid och enligt formella krav. Dock var inte analyserna fullt användbara. För det första saknades en enhetlig utformning, vilket försvårade MSB arbete med att ta fram nationella riskbilder och övergripande bedömningar av samhällets krisberedskap. För det andra var analyserna inte tillräckligt djupgående, vilket härleddes till att de gjordes för ofta (en per år) i relation till förändringstakten för regionala risker.

Granskningen visade att omkring hälften av länsstyrelserna uppgav att deras övningsverksamhet var otillräcklig, vilket Riksrevisionen bedömde som allvarligt eftersom detta kunde öka risken för bristfällig beredskap.

Länsstyrelsernas arbete med civilt försvar var i ett utvecklingsskede när granskningen genomfördes och endast en länsstyrelse hade själv bedömt att den utfört uppgifterna på området. Länsstyrelserna hade inte uppfattat uppgiften som väl avgränsad eller definierad, och enligt flera aktörer ledde höjda ambitioner på området till ett behov av tydligare kravställning.

Slutligen konstaterade Riksrevisionen att MSB inte bedömde enskilda länsstyrelsers samlade krisberedskapsarbete, något som annars hade kunnat utgöra ett underlag för förbättringar av skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att

- överväga en omfördelning av en del av krisberedskapsanslaget till länsstyrelsernas förvaltningsanslag och säkerställa att omfördelade medel går till avsedd verksamhet, i syfte att uppnå ett effektivare krisberedskapsarbete
- minska frekvensen i länsstyrelsernas rapportering av risk- och sårbarhetsanalyser (RSA)
- förtydliga ambitionsnivån och se till att länsstyrelserna har tillräckliga resurser för civilt försvar, i enlighet med den försvarspolitiska inriktningen 2016–2020.

Riksrevisionen rekommenderade länsstyrelserna att

- utveckla arbetet för att uppnå MSB:s kriterier för tillsyn enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO)
- genomföra och delta i övningar i större utsträckning i syfte att upprätthålla en god krisberedskap i länen (vissa länsstyrelser hade exempelvis inte övat att överta det operativa ansvaret för den kommunala räddningstjänsten)
- utveckla arbetet med RSA:er så att dessa i större utsträckning kan fungera som underlag för beslut om åtgärder.

MSB rekommenderades att

- ta fram en samlad nationell lägesbild av hur kommunerna uppfyller kraven enligt LSO
- förbättra stödet till enskilda länsstyrelser i strategiska frågor och anpassa det bättre till respektive länsstyrelses förutsättningar.

3.15.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I behandlingen av regeringens skrivelse med anledning av granskningsrapporten välkomnade försvarsutskottet att regeringen redan hade vidtagit åtgärder för att förbättra krisberedskapsarbetet. Utskottet konstaterade att det dessutom pågick utredningsarbete inom området. Därför föreslog utskottet att riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna.[257] Kammaren biföll försvarsutskottets förslag till riksdagsbeslut.[258]

[257] Bet. 2015/16:FöU13
[258] Rskr. 2015/16:203

3.15.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten[259] framhöll regeringen att den under det gångna året hade vidtagit ett antal åtgärder för att förbättra förutsättningarna för länsstyrelsernas krisberedskapsarbete, och att flera av dessa låg i linje med Riksrevisionens rekommendationer.

När det gällde projektmedel från krisberedskapsanslaget hade regeringen vidtagit åtgärder för att ge mer långsiktighet i arbetet, förbättra den lokala och regionala samordningen av åtgärder och stimulera länsstyrelsernas egna satsningar på arbetet med krisberedskap och civilt försvar genom delfinansiering.[260] Uppföljningen visar att regeringen har fortsatt arbetet med att se över och renodla länsstyrelsernas finansiering av sina olika verksamheter, i syfte att möta de utmaningar som finansieringen innebär för länsstyrelserna.[261]

I skrivelsen angav regeringen att den ändrat kraven på länsstyrelsernas redovisningar baserade på risk- och sårbarhetsanalyser från varje år till vartannat år och förtydligat att det ska vara en sammanfattande redovisning. Sammantaget skulle detta ge utrymme för ett fördjupat analysarbete och tid för att vidta identifierade åtgärder,[262] och detta uppgav regeringen också i svaret på Riksrevisionens uppföljning.[263]

För att tydliggöra vad som förväntas av bevakningsansvariga myndigheter vid återupptagandet av ett civilt försvar hade regeringen beslutat om anvisningar för planeringen av det civila försvaret och avsåg att vid behov återkomma med ytterligare anvisningar. Vad gällde Riksrevisionens rekommendation om resurser för att återuppta arbetet med civilt försvar hade regeringen genom beslut i MSB:s regleringsbrev för 2016 gjort det möjligt för de bevakningsansvariga myndigheterna, inklusive länsstyrelserna, att söka bidrag. Medel kommer även att kunna användas för arbetet med att utveckla det civila försvaret regionalt och lokalt.[264]

Sedan dess har regeringen vidtagit ett antal åtgärder för att förtydliga ambitionsnivån och se till att länsstyrelserna har tillräckliga resurser för ett civilt försvar:[265]

- Försvarsmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län fick 2017 i uppdrag att genomföra projekt med syftet att skapa en permanent samverkansorganisation inom totalförsvaret på Gotland.

---

259 Skr. 2015/16:88.

260 Skr. 2015/16:88.

261 Justitiedepartementet, 2019. *Riksrevisionens granskning av länsstyrelsernas krisberedskapsarbete*, Ju2019/04040/SSK, s. 2.

262 Skr. 2015/16:88.

263 Justitiedepartementet. *Riksrevisionens granskning av länsstyrelsernas krisberedskapsarbete*, Ju2019/04040/SSK, s. 2.

264 Skr. 2015/16:88.

265 Justitiedepartementet. *Riksrevisionens granskning av länsstyrelsernas krisberedskapsarbete*, Ju2019/04040/SSK, s. 2–4.

- Länsstyrelsen i Uppsala län fick 2017 i uppdrag att ta fram en vägledning för länsstyrelsernas utövande av det geografiska områdesansvaret (Ju2017/09023/SSK).
- 18 miljoner kronor villkorades under 2017 och 2018 till länsstyrelserna under anslag 2:4 Krisberedskap i regleringsbrevet för MSB, utifrån en överenskommelse mellan länsstyrelserna och MSB om den återupptagna planeringen för höjd beredskap.
- Länsstyrelsernas förvaltningsanslag ökades 2018 permanent med 36 miljoner kronor för arbetet med civilt försvar.
- Länsstyrelserna har under 2018 och 2019 haft ett uppdrag i regleringsbrevet som syftar till att precisera regeringens inriktning för arbetet med civilt försvar.
- Länsstyrelserna fick 2019 i sitt regleringsbrev i uppdrag att särskilt prioritera och genomföra övningar i sitt arbete med skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar.
- Regeringen har tillsatt en utredning[266] om ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar.

Därtill uppger regeringen att det finns ett antal aktiva uppdrag som rör länsstyrelsernas framtida roll för ett civilt försvar.

I skrivelsen ställde sig regeringen bakom Riksrevisionens rekommendationer till länsstyrelserna. Utifrån rekommendationen till MSB om en samlad nationell lägesbild av hur kommunerna uppfyller kraven enligt LSO, hade regeringen gett MSB i uppdrag att redovisa en bedömning av samhällets samlade förmåga att förebygga bränder och andra olyckor samt samhällets samlade förmåga att genomföra effektiva räddningsinsatser. Vad gäller rekommendationen om att förbättra stödet och anpassa det bättre till respektive länsstyrelse ansåg regeringen att en ambitionshöjning på området i närtid måste vara förenlig med det arbete som MSB bedrev med anledning av flyktingsituationen.[267]

Länsstyrelserna

Riksrevisionen rekommenderade också att utveckla arbetet för att uppnå MSB:s kriterier för tillsyn enligt LSO, och de 18 länsstyrelser som har inkommit med svar på Riksrevisionens frågor anger att de omhändertagit Riksrevisionens rekommendation eller arbetar enligt dessa kriterier.[268] Alla har dock inte genomfört två tillsynstillfällen per mandatperiod och kommun- eller räddningstjänstförbund.

När det gäller rekommendationen att genomföra och delta i fler övningar uppger alla de 18 länsstyrelserna att de har omhändertagit detta, och hälften att de har övat att överta den kommunala räddningstjänsten. Länsstyrelserna beskriver en omfattande övningsverksamhet i sina svar.

---

266 Dir. 2018:79.

267 Skr. 2015/16:88.

268 Länsstyrelserna i följande län inkom med svar på Riksrevisionens skriftliga förfrågan om information i uppföljningen av granskningen: Blekinge, Dalarna, Gotland, Gävleborg, Halland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Norrbotten, Stockholm, Södermanland, Uppsala, Västerbotten, Västernorrland, Västmanland, Västra Götaland, Örebro och Östergötland.

När det gäller rekommendationen om att risk- och sårbarhetsanalyser ska fungera som underlag för beslut om åtgärder uppger samtliga 18 länsstyrelser att detta arbete har gått framåt, om än i olika utsträckning. Flera länsstyrelser har utvecklat arbetet med att kartlägga samhällsviktig verksamhet och gjort risk- och sårbarhetsanalyserna mer tillgängliga för allmänheten genom klarspråk och populärversioner av rapporten.

Därutöver har länsstyrelserna bildat nationella arbetsgrupper för att utveckla tillsynsverksamheten på ett övergripande plan och planeringen av övertagande av kommunal räddningstjänst. Merparten av länsstyrelserna uppger att MSB:s stöd har utvecklats positivt inom kartläggning av samhällsviktig verksamhet, men att de saknar stöd inom LSO-frågor och tillsyn. Flera länsstyrelser uppger vidare att årsuppföljningen gällande lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) och LSO främst har ett administrativt fokus och att det har ett lågt mervärde.

MSB

MSB uppger att man kontinuerligt har utvecklat sin beskrivning av samhällets samlade förmåga till olycksförebyggande arbete och räddningstjänst, och använder både underlag från länsstyrelserna och andra underlag för sin beskrivning. Detta är en utveckling som sker i dialog med länsstyrelserna.[269] MSB vidareutvecklar sin analysprocess för att lägesbilden ska förbättras ytterligare.

När det gäller Riksrevisionens rekommendation om bättre och mer anpassat stöd till enskilda länsstyrelser i strategiska frågor lyfter MSB följande åtgärder:[270]

- MSB Omorganisation av MSB 2015/2016 som ledde till att myndighetens tillsyn av länsstyrelsernas planläggning för räddningstjänst och sanering vid kärnteknisk olycka samt planläggning för övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst inriktades mot att bli mer tematisk.
- Tematisk inriktning av MSB:s stöd till länsstyrelserna i deras tillsyn av kommunernas ansvar enligt LSO, och tema för stöd och uppföljning utgår från nationell bild med identifiering av brister och behov som sätts i relation till både regionala och lokala förutsättningar och resultat.
- Omorganisation av MSB för att öka tydligheten och skapa förutsättningar för en mer fokuserad styrning av myndighetens arbete kopplat till lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). MSB har också utvecklat arbetet med riktat stöd och samarbete med länsstyrelserna.

Därutöver har MSB vidtagit fler åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning.[271] Man har:

- Kartläggning av vilka informationsinhämtningar från kommunerna som MSB gör inom skydd mot olyckor (inklusive enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor) i syfte att användas för att förbättra de inhämtningar som görs och genom att skapa en bättre bild av arbetet hos aktörerna gagna utvecklingen av MSB:s nationella bild av förmågan.

[269] MSB, skriftligt svar på Riksrevisionens frågor, 2020-12-20.
[270] MSB, skriftligt svar på Riksrevisionens frågor, 2020-12-20.
[271] MSB, skriftligt svar på Riksrevisionens frågor, 2020-12-20.

- Framtagande av en mall för länsstyrelsernas rapportering inom området.
- Införandet av ett sammanhållet projekt för länsstyrelsernas arbete med att stödja kommuner och andra aktörer i länet i deras arbete med krisberedskap och civilt försvar.

3.15.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringskansliet uppger att Riksrevisionens granskning är viktig och att den har haft betydelse för regeringens arbete. Samhällets krisberedskap är en prioriterad fråga för regeringen och länsstyrelserna har en central roll i det arbetet. Det är viktigt att länsstyrelsernas arbete bedrivs på ett ändamålsenligt sätt, särskilt eftersom utvecklingen av det civila försvaret är i en intensiv uppbyggnadsfas.[272] MSB har använt och refererat till rapporten i ett antal olika sammanhang, exempelvis som underlag i räddningstjänstutredningen och hanteringen av anslag 2:4 Krisberedskap.[273] Flera länsstyrelser uppger också att de har haft nytta av rapporten, även om det främst handlar om att få en övergripande helhetsbild.

Både regeringen och de granskade myndigheterna har vidtagit ett antal åtgärder som direkt eller indirekt kan härledas till granskningen. Åtgärderna innebär i stor utsträckning att Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer tagits om hand och har lett till förbättringar i den granskade verksamheten, både direkt och indirekt. MSB uppger att granskningen har bidragit i räddningstjänstutredningen och att myndigheten har blivit stärkt i sin syn på behoven inom statlig tillsyn och i arbetet med anslag 2:4 Krisberedskap.[274]

Några ytterligare åtgärder med anledning av granskningen förväntas inte, men Regeringskansliet, MSB och länsstyrelserna uppger att det pågår ett intensivt arbete med framför allt det civila försvaret. Riksrevisionen bedömer att de problem eller brister som uppmärksammades i granskningen har hanterats och i stor utsträckning undanröjts.

3.16 Rehabiliteringsgarantin fungerar inte – tänk om eller lägg ner (RiR 2015:19)

Rehabiliteringsgarantin ersatte landstingen med stimulansmedel för att personer med lätt till medelsvår psykisk ohälsa och smärtproblematik skulle erbjudas specifika behandlingsmetoder som skulle främja återgången i arbete och förebygga sjukskrivning. Mellan 2008 och 2015 träffade regeringen och dåvarande SKL ett antal överenskommelser om rehabiliteringsgarantin. Utvärderingar kunde dock inte visa att återgången till arbete hade ökat i målgruppen.

Riksrevisionen granskade vad det var i utformningen och genomförandet av rehabiliteringsgarantin som gjorde att målet om ökad återgång i arbete inte uppfylldes. Det gällde sex huvudsakliga faktorer: alltför stort fokus på behandlingsmetod, brist

[272] Ju2019/04040/SSK, s. 1.
[273] MSB, skriftligt svar på Riksrevisionens frågor, 2020-12-20.
[274] MSB, skriftligt svar på Riksrevisionens frågor, 2020-12-20.

på en första kvalificerad psykologisk bedömning av en legitimerad psykolog eller psykoterapeut, väntetider inom vården, brist på systematisk uppföljning av patienten, brist på fokus att aktivt främja arbetsåtergång och olika hantering av medlen i regionerna.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att borde:

- överväga om rehabiliteringsgarantin skulle få en annan utformning eller avvecklas
- värdera hur den kunde förebygga sjukskrivning och öka fokus på återgång i arbete
- överväga om den skulle finansiera legitimerade psykologer och psykoterapeuter som kunde göra psykologiska bedömningar av målgruppen
- på nytt överväga om företagshälsovårdens kompetens bättre kunde tas tillvara.

3.16.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Utskottet såg positivt på regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser,[275] framför allt beslutet att avveckla rehabiliteringsgarantin, något som utskottet redan hade förespråkat vid behandlingen av regeringens resultatredovisning eftersom garantin inte hade kunnat visa avsett resultat.[276] Utskottet konstaterade att regeringen och Riksrevisionen verkade ha gjort en liknande analys av problemen med rehabiliteringsgarantin. Man ansåg också att regeringens åtgärdsprogram med insatser inom prioriterade områden för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro i mycket stämde överens med de åtgärder som Riksrevisionen hade föreslagit.[277]

Utskottet och regeringen ansåg till skillnad från Riksrevisionen att möjligheterna till samarbete var tillräckliga. Utskottet noterade bland annat att de statliga medlen till samordningsförbunden ökat sedan 2016.[278] För övrigt hade regeringen sedan dess tillsatt en nationell samordnare för psykisk hälsa som skulle ta sig an frågan ur ett bredare perspektiv och därmed kunna lösa många av svagheterna med de tidigare satsningarna.[279] Riksrevisionen menade att regeringen borde se om företagshälsovården kunde involveras mer i arbetet mot psykisk ohälsa. Både regeringen och utskottet såg vikten av företagshälsovården, men menade att de befintliga åtgärderna räckte, till exempel det arbetsplatsnära stödet till arbetsgivare. Varken utskottet eller regeringen ville se något stimulansbidrag för att öka antalet legitimerade psykologer eller psykoterapeuter i primärvården, vilket Riksrevisionen hade föreslagit som möjlig lösning. Regeringen och utskottet var överens om att avvakta det pågående utredningen om förslaget om rehabiliteringskoordinatorer.[280]

Sammanfattningsvis rådde en relativt stor samsyn mellan regering, utskott och Riksrevisionen om rehabiliteringsgarantin. Regeringens skrivelse gav inte upphov till några motioner. Utskottet föreslog att regeringens skrivelse skulle läggas till handlingarna, och kammaren biföll utskottets förslag.[281]

---

275 Bet. 2015/16:SfU13.

276 Regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 10 bet. 2015/16:SfU1, bet. 2015/16:SfU13, s. 7–8.

277 Bet. 2015/16:SfU13, s. 7–8.

278 Bet. 2015/16:SfU13, s. 7–8.

279 Kommittédirektiv 2015:138, *Nationell samordnare för utveckling och samordning av insatser inom området psykisk hälsa*, bet. 2015/16:SfU13, s. 7–8.

280 Bet. 2015/16:SfU13, s. 7–8.

281 Bet. 2015/16:SfU13, s. 4–5, rskr. 2015/16:204.

3.16.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen påbörjade en intern översyn av rehabiliteringsgarantin under granskningens gång. I stora drag stämde resultatet överens med det Riksrevisionen visade i sin rapport, bland annat att rehabiliteringsgarantins utformning var alltför detaljreglerad. Detta låg helt i linje med övergången mot en mer tillitsbaserad styrning som präglade mycket av debatten under samma tid.[282] Regeringen avslutade rehabiliteringsgarantin den 1 januari 2016, och medlen fördes in i en ny överenskommelse med dåvarande SKL. I denna överenskommelse ingick även medel från sjukskrivningsmiljarden.[283]

Men regeringen hade redan tidigare under hösten bestämt sig för en bredare ansats genom sitt åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro.[284] I december fick Försäkringskassan i uppdrag att stödja arbetsgivarna i rehabiliteringsprocessen,[285] vilket kan sägas vara ett sätt att använda företagshälsovården tydligare, som även Riksrevisionen förordade i sin rapport. I programmets uppdrag ingick också att utveckla samarbetet mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommunerna och hälso- och sjukvården. En tydligare koppling mellan olika aktörer, i synnerhet i förhållande till arbetsåtergång, var också en av Riksrevisionens rekommendationer. Programmet förespråkade tidig samverkan genom exempelvis rehabiliteringskoordinatorer och stöd till primärvården för att bättre kunna bemöta personer som lider av psykisk ohälsa, något som även Riksrevisionen framhöll.

Just rehabiliteringskoordinatorer hade redan föreslagits av den parlamentariska socialförsäkringsutredningen som ville att detta skulle regleras i en särskild förordning. Riksrevisionen föreslog också att regeringen borde överväga att finansiera ett större antal koordinatorer. Regeringen behandlade frågan om lagstadgade koordinatorer bland annat i en departementsskrivelse om hur rehabiliteringskedjan skulle kunna stärkas.[286] Den 19 december 2019 utfärdades lagen (2019:1297) om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter, som kräver att regioner ska erbjuda koordineringsinsatser till sjukskrivna patienter för att främja deras återgång till eller inträde i arbetslivet.[287] Regeringen höll dock inte med om Riksrevisionens förslag om en liknande lösning för att få fler legitimerade psykologer och psykoterapeuter till primärvården.

---

282 Tillitsdelegationen tillsattes exempelvis i juli 2016. Den byggde i sin tur på en serie kunskapsseminarier från året innan som var initierade av civilministern.

283 En kvalitetssäker och effektiv sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess: Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting 2016 (dnr S2015/08163/SF). Dessa överenskommelser har dock funnits sedan 2006 och har förnyats årligen. I december 2019 tecknades en inför 2020 som gäller under förutsättning att riksdagen beviljar medel.

284 Regeringens åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro dnr S2015/06106/SF. Det fanns flera parallella spår för att hantera den psykiska ohälsan. Våren 2015 presenterade exempelvis Eva Vingård en kunskapsöversikt om psykisk ohälsa, framtagen för Forte. Denna beställdes i september 2013, och det finns fler exempel på arbete med att ta fram kunskap om hur den psykiska ohälsan skulle hanteras.

285 Uppdrag att utvärdera och utveckla stödet till arbetsgivare: S2015/07796/SF.

286 Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete, ds 2017:9, Lagrådsremiss, Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete 2017.

287 Lag (2019:1297) om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter trädde i kraft 2020-02-01.

Mycket av det arbete som regeringen initierade hösten 2015 motsvarade de iakttagelser som Riksrevisionen gjorde i sin rapport. Riksrevisionen förespråkade bland annat vikten av att ta hänsyn till det aktuella kunskapsläget. Regeringen kan sägas ha tagit hand om detta genom en annan överenskommelse mellan staten och dåvarande SKL om stöd till riktade insatser på området psykisk hälsa 2016–2018. Syftet med den var bland annat att förstärka kommunernas och regionernas kapacitet att analysera lokala och regionala behov och utmaningar inom området.[288] Regeringen gav även Socialstyrelsen i uppdrag att beskriva och följa upp det utvecklingsarbete som kommuner och regioner genomfört inom ramen för överenskommelserna mellan staten och SKL om stöd till riktade insatser på området psykisk hälsa 2016–2018.[289] Detta arbete var del av regeringens nationella strategi inom området psykisk hälsa 2016–2020.

Regeringen inrättade i december 2015 en nationell samordnare för att ”stödja det arbete som utförs av myndigheter, kommuner, landsting och organisationer inom området psykisk hälsa samt verka för att arbetet samordnas på nationell nivå”. Utredaren skulle även lämna förslag på ”hur samordning och utveckling av insatser inom området psykisk hälsa långsiktigt kan integreras i ordinarie myndighetsstruktur”.[290] Denna åtgärd var den som allra tydligast pekade i riktning mot den långsiktighet och kunskapsstyrning som Riksrevisionen efterlyste.

3.16.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Riksrevisionen föreslog att rehabiliteringsgarantin skulle avvecklas, vilket också genomfördes. Riksrevisionens rapport fick på så vis ett tydligt genomslag. Initialt hade regeringen nytta av granskningen eftersom de själva planerade att förändra rehabiliteringsgarantin. De nya överenskommelserna mellan staten och dåvarande SKL överensstämde till viss del med rekommendationerna från Riksrevisionen. Den potentiellt mest betydelsefulla åtgärden från regeringen var att tillsätta en nationell samordnare för psykisk hälsa. Slutbetänkandet som lämnades i december 2018 har dock fortfarande inte lett till någon proposition och därmed heller inget riksdagsbeslut.

De problem som Riksrevisionen uppmärksammade har bara delvis fått sin lösning. Samtidigt har den psykiska ohälsan fortsatt att öka och statens nya överenskommelser har inte kunnat lösa grundproblemet, vilket också Socialstyrelsens utvärdering visat.[291] Överenskommelser verkar heller inte vara svaret på en fråga av systemkaraktär. Slutbetänkandet från den nationella samordnaren för psykisk hälsa lyfte särskilt vikten av att psykisk hälsa ingår i ett genomgripande folkhälsoarbete som präglas av

---

288 Överenskommelse mellan staten och SKL om stöd till riktade insatser på området psykisk hälsa 2016–2018. S2015/08176/FS.

289 Socialstyrelsen, *Stöd till riktade insatser inom området psykisk hälsa. Uppföljning och analys av överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting 2016–2018*. Slutrapport, 2019. Detta arbete kan visserligen också ses som en fortsättning på PRIO-satsningen, som dock främst fokuserade på barn och unga samt personer med allvarlig psykisk ohälsa.

290 Kommittédirektiv 2015:138, *Nationell samordnare för utveckling och samordning av insatser inom området psykisk hälsa*.

291 Socialstyrelsen, *Stöd till riktade insatser inom området psykisk hälsa. Uppföljning och analys av överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting 2016–2018*. Slutrapport, 2019.

uthållighet och långsiktighet. Utredaren efterlyste också tydligare kunskapsstyrning, bättre möjligheter att följa upp resultaten på relevant sätt och tydligare systemperspektiv så att inte satsningar i ett stuprör skapar problem i ett annat. Psykisk ohälsa är inte enbart en fråga för hälso- och sjukvården utan måste ses som del av hela samhällsväven, där ett arbetsliv i balans och en fungerande skola är minst lika viktiga beståndsdelar.[292]

Det finns alltså fortfarande stora brister i hur staten skapar förutsättningar för både de egna kunskapsmyndigheterna och regioner och kommuner att arbeta med psykisk hälsa. Det beror till stor del på att området i sig är komplext och svårstyrt, men också på att det är svårt att fördela ansvaret mellan staten och dess myndigheterna å ena sidan och regioner och kommuner å andra sidan.

3.17 Gruvavfall – Ekonomiska risker för staten (RiR 2015:20)

Gruvverksamhet har en betydande miljöpåverkan. Den viktigaste miljöaspekten är hanteringen av gruvavfallet, som kan skapa långsiktiga problem. Kostnaderna för att efterbehandla gruvavfall och förorenade mark- och vattenområden är ofta mycket stora.

Riksrevisionen har granskat om det nuvarande systemet med ekonomiska säkerheter för gruvverksamhet minimerar risken för att staten ska behöva bekosta efterbehandlingen. Granskningen visade att det finns problem med att fastställa de ekonomiska säkerheterna och med att bevaka ställda säkerheter och miljötillsynen över gruvverksamheter. Dessa problem medförde sammantaget att det nuvarande systemet med ekonomiska säkerheter för gruvverksamhet inte tillräckligt minimerar riskerna för att staten, och därigenom skattebetalarna, ska behöva bekosta nödvändig efterbehandling av nedlagda gruvor.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utreda förutsättningarna och formen för en långsiktig branschfinansiering av efterbehandling, kontroll och tillsyn av nedlagda gruvor när de ställda ekonomiska säkerheterna inte räcker. Regeringen rekommenderades också att ge Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning (SGU) i uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna ta fram en långsiktig strategi för att hantera gruvavfall och bedöma åtgärder för efterbehandling. Regeringen borde dessutom överväga om miljöbalkens regler om ekonomisk säkerhet behöver förtydligas. Slutligen borde regeringen överväga författningsändringar för att förtydliga att Bergsstatens prövning av bearbetningskoncession även ska innefatta kostnader för avfallshantering och efterbehandling.

Riksrevisionen rekommenderade Naturvårdsverket att snarast utreda myndighetens föreskriftsrätt ifråga om att möjliggöra klassificering av gruvavfall med farliga egenskaper som farligt avfall. Länsstyrelserna rekommenderades att samordna sin syn på form och villkor för olika ekonomiska säkerheter i samband med tillstånd för gruvverksamhet och annan miljöfarlig verksamhet.

---

[292] SOU 2018:90 *För att börja med något nytt måste man sluta med något gammalt. Förslag för en långsiktigt hållbar styrning inom området psykisk hälsa*, se ffa s. 217ff.

3.17.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringen instämde i att kostnader för efterbehandling och avfallshantering från gruvverksamhet inte ska belasta staten och skattebetalarna. Riksrevisionens rapport bidrar enligt regeringen till att identifiera möjliga förbättringar i det svenska systemet för ekonomiska säkerheter för behandling av utvinningsavfall. Regeringen hade i april 2016 uppdragit åt Naturvårdsverket och SGU att tillsammans ta fram en långsiktig strategi för hantering av gruvavfall som tar hänsyn till alternativ användning av materialet. Vidare hade Naturvårdsverket fått i uppdrag att analysera och förtydliga vägledningen om under vilka förutsättningar utvinningsavfall bör klassificeras som farligt avfall. Regeringen hade också börjat utreda och analysera om det finns insatser eller åtgärder som på ett mer ändamålsenligt sätt kan säkerställa att det finns ekonomiska säkerheter för hantering av utvinningsavfall och efterbehandling. Att tidigare beakta kostnader för avfallshantering och efterbehandling vid Bergsstatens prövning av bearbetningskoncession skulle inte vara mer ändamålsenligt än dagens prövning.[293]

Riksdagen lade skrivelsen till handlingarna. Miljö- och jordbruksutskottet konstaterade att regeringen hade börjat utreda förutsättningar för kostnadstäckning när det gäller att avhjälpa föroreningsskador eller allvarliga miljöskador. Utskottet höll med regeringen om att det krävs en fördjupad analys för att bedöma om det förhållande som Riksrevisionen beskriver utgör en risk för dagens eller framtidens gruvverksamhet. När det gäller tidpunkten för att ställa ekonomisk säkerhet, ansåg utskottet att det inte finns något tungt vägande skäl för att detaljstyra detta. Utskottet instämde i att utgångspunkten ska vara att en gruvverksamhet ska bära sina kostnader för avfallshantering och efterbehandling av området, men att det är svårt att se hur sådana kostnader ska kunna beaktas redan vid Bergsstatens prövning.[294]

3.17.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen gav 2016 Naturvårdsverket i uppdrag att analysera och förtydliga sin vägledning om när utvinningsavfall bör klassificeras som farligt avfall. Bakgrunden var Riksrevisionens rapport.[295] Naturvårdsverket redovisade uppdraget i april 2017 och konstaterade att det saknas koder i avfallsförordningen som klassificerar gråbergsavfall med farliga egenskaper som farligt avfall. Naturvårdsverket föreslog att regeringen skulle analysera och överväga behovet av att lägga till koder i bilaga till avfallsförordningen.[296] Redovisningen remitterades under 2018 och bereds inom Miljödepartementet. Bemyndigandet till Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om klassificering har tagits bort.[297]

---

293 Skr. 2015/16:165.

294 Bet. 2015/16:MJU23, rskr. 2016/17:8.

295 Regeringen, *Uppdrag avseende klassificering av utvinningsavfall*, regeringsbeslut 2016-04-07, dnr M2016/00990/Ke.

296 Naturvårdsverket, *Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag avseende klassificering av utvinningsavfall*, skrivelse 2017-04-20, dnr NV-03308-16.

297 Miljödepartementet, *Remiss Naturvårdsverkets redovisning av två uppdrag om gruvavfall*, dnr M2018/01984/Ke Telefonintervju med Miljödepartementet 2019-12-03.

Regeringen gav 2016 Naturvårdsverket och SGU i uppdrag att tillsammans ta fram en långsiktig strategi för att hantera gruvavfall och bedöma åtgärder för efterbehandling av gruvverksamhet. Myndigheterna skulle också utvärdera efterbehandlingarna av nedlagda gruvverksamheter och kartlägga kostnader för hantering av gruvavfall och efterbehandling av gruvverksamhet. Riksrevisionens rekommendation var ett skäl till uppdraget.[298] Naturvårdsverket och SGU redovisade uppdraget 2107 och föreslog bland annat att inkludera avfallshanteringskostnader vid prövning av en fyndighets brytvärdhet, tydliggöra avfallshanteringsplanens roll i prövningen, tydliggöra kopplingen mellan planen och den ekonomiska säkerheten och utreda hur prövningssystemet kan förbättras.[299] Dessutom ska vägledning ges om utvinningsavfallsförordningen. Genomförda efterbehandlingar bör följas upp systematiskt. Statistiken över gruvavfall ska utvecklas och frågan om det finns juridiska hinder för sekundär utvinning ska utredas.[300] Förslaget till strategi remitterades 2018 av Miljödepartementet och beredning pågår.[301]

En åtgärd i den föreslagna strategin som Naturvårdsverket åtog sig att genomföra var att ta fram en vägledning om förordningen om utvinningsavfall. Den kommer att tillhandahållas i två delar via en webbapplikation. Den första delen var klar i december 2019 och den andra ska vara klar under 2020. I fråga om avfallshanteringsplanens roll i prövningen, och kopplingen mellan planen och den ekonomiska säkerheten, arbetar Naturvårdsverket med tillståndsprövningar och kommer även att lyfta fram detta i vägledningen.[302]

En åtgärd i den föreslagna strategin som SGU åtog sig utreda gäller att inkludera avfallshanteringskostnader vid Bergsstatens prövning av en fyndighets brytvärdighet.[303] Utredningen pågår och planeras att intensifieras under 2020. Den syftar till att ta fram schabloner för att beräkna kostnader för avfallshantering och efterbehandling. SGU fick 2016 och 2018 två regeringsuppdrag om utvinning av innovationskritiska metaller. Inom ramen för de uppdragen har SGU bland annat analyserat historiskt gruvavfall, och menar att sådana analyser är en viktig pusselbit för att karakterisera gruvavfall. SGU har också utrett om det finns rättsliga hinder i minerallagen mot prospektering i upplag med gruvavfall.[304]

Regeringen utsåg 2017 en särskild utredare som skulle utreda och analysera om det finns insatser eller åtgärder som på ett mer ändamålsenligt sätt än i dag kan säkerställa att det finns tillräckliga säkerheter för efterbehandling och andra återställningsåtgärder

---

298 Regeringen, *Uppdrag att ta fram strategi för hantering av gruvavfall och göra en bedömning av kostnader och åtgärder för efterbehandling*, regeringsbeslut 2016-04-14, dnr N2016/02787/FÖF.

299 SGU har en avvikande mening om den sistnämnda åtgärden.

300 Naturvårdsverket och SGU, *Förslag till strategi för hantering av gruvavfall*, skrivelse 2017-09-14, dnr NV-03195-16, SGU 311-999/2016.

301 Miljödepartementet, *Remiss Naturvårdsverkets redovisning av två uppdrag om gruvavfall*, dnr M2018/01984/Ke. Telefonintervju med Miljödepartementet 2019-12-03.

302 Skype-intervju med Naturvårdsverket 2019-12-04.

303 SGU:s webbplats, https://www.sgu.se/mineralnaring/en-hallbar-hantering-av-gruvavfall/, hämtad 2019-11-19.

304 Skype-intervju med SGU 2019-12-09.

vid gruvverksamhet. Bakgrunden var bland annat Riksrevisionens rapport.[305] Utredningen överlämnade sitt betänkande till regeringen 2018. Den konstaterar att dagens system med säkerheter innebär att staten, och i slutändan skattebetalarna, löper en betydande risk att tvingas finansiera kostnader för efterbehandling som verksamhetsutövarna borde ha stått för. Utredningen lämnade förslag inom fyra områden i syfte att skydda skattebetalarna från sådana kostnader.[306] Miljödepartementet remitterade betänkandet under 2018 och beredning pågår.[307]

Rekommendationen till länsstyrelserna har inte uppfyllts. Länsstyrelsen i Norrbottens län har koncentrerat arbetet i det fåtal tillståndsprövningar som pågår eller har avslutats efter rapporten till vilka säkerheter som har behövts för de specifika verksamheterna.[308] Länsstyrelsen i Västerbottens län framhåller att förhållandena varierar mellan varje enskild lokalisering och att det är svårt att bedöma vad som är en betryggande och rimlig ekonomisk säkerhet för samhället och den enskilda gruvverksamheten. Detta understryker behovet av vägledning för att granska kraven i förordningen om utvinningsavfall.[309] Miljösamverkan Sverige inledde i september 2017 ett projekt om ekonomiska säkerheter vid miljöfarlig verksamhet, däribland gruvverksamhet. Projektet publicerade 2018 ett handläggarstöd för att bedöma ekonomiska säkerheter.[310]

3.17.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder med anledning av rapporten, bland annat en särskild utredare. Den gav också Naturvårdsverket och SGU i uppdrag att ta fram en långsiktig strategi om gruvavfall, och Naturvårdsverket fick ett uppdrag om möjligheten att klassificera gruvavfall med farliga egenskaper som gruvavfall. Miljödepartementet anger att rapporteringen av dessa uppdrag har medfört att regeringen har fått bättre underlag för sina bedömningar. Departementet anger vidare att Riksrevisionens rapport är ett bra underlag för beslut och lyfter fram frågor och problem inom området.[311]

Naturvårdsverket anger att det pågår beredning inom flera av de områden där Riksrevisionen lämnat rekommendationer och det är då naturligt att brister kvarstår. Rapporten användes mycket i arbetet med att ta fram förslaget till strategi. Dessutom har myndigheten använt faktadelar i rapporten i tillståndsprövningar för gruvverksamhet.[312]

SGU anger att regeringsuppdraget om att ta fram en nationell strategi, som grundades på bland annat Riksrevisionens rekommendation, har lett till en ökad samsyn och förståelse mellan SGU och Naturvårdsverket. Fortfarande finns dock stora kunskapsluckor när det gäller hur farligt respektive ofarligt gruvavfallet är.[313]

---

305 Regeringen, dir. 2017:59 *Betryggande säkerheter för gruvnäringen och staten*.

306 Gruvavfallsfinanseringsutredningen, SOU 2018:59 s. 11ff.

307 Miljödepartementet, *Remiss av SOU 2018:59 Statens gruvliga risker*, dnr M2018/01962/Ke. Telefonintervju med Miljödepartementet 2019-12-03.

308 Telefonintervju med Länsstyrelsen i Norrbottens län 2019-12-02.

309 Telefonintervju med Länsstyrelsen i Västerbottens län 2019-12-04.

310 Miljösamverkan Sverige och Länsstyrelserna, *Ekonomiska säkerheter Handläggarstöd*, december 2018.

311 Telefonintervju med Miljödepartementet 2019-12-03.

312 Skype-intervju med Naturvårdsverket 2019-12-04.

313 Skype-intervju med SGU 2019-12-09.

Enligt Länsstyrelsen i Norrbottens län har rapporten gett tyngd åt ståndpunkten att staten och därmed skattebetalarna inte ska behöva bekosta sanering och återställande efter gruvverksamhet. En kvarstående brist gäller bedömningen av säkerheternas storlek, som försvåras av brister i avfallshanteringsplanerna. Det finns också brister i kontrollen av att pågående hantering av utvinningsavfall inte orsakar högre kostnader än beräknat.[314]

Länsstyrelsen i Västerbottens län framhåller att flera stora frågor som rör de ekonomiska säkerheterna inte är lösta. En generell utmaning är att förhållandena varierar mellan olika gruvor och att det inverkar på möjligheterna att fastställa en rimlig nivå på de ekonomiska säkerheterna. Länsstyrelsen har noterat att verksamhetsutövarna efter Riksrevisionens rapport tar frågor om bland annat avfallshanteringsplaner och ekonomiska säkerheter på större allvar än tidigare.[315]

3.18 Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning – vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov? (RiR 2015:22)

Riksrevisionen har granskat Arbetsförmedlingens anpassning av arbetsmarknadsutbildningen samt om regeringen har gett Arbetsförmedlingen förutsättningar för detta. Granskningen omfattade regeringen och Arbetsförmedlingen.

Resultatet visade att det fanns utrymme för bättre överensstämmelse mellan upphandlad arbetsmarknadsutbildning inom olika branscher och efterfrågan på arbetskraft. I granskningen framhölls att Arbetsförmedlingen behövde utveckla sitt arbetssätt för att identifiera vilka behov som finns lokalt och involvera förmedlingskontoren mer i processen. Vidare identifierades en risk för att Arbetsförmedlingen inte mötte arbetsgivarnas rekryteringsbehov på ett tillräckligt bra sätt, till exempel att anpassning inte varit tillräckligt snabb och flexibel. Riksrevisionen menade även att Arbetsförmedlingen kunde bli bättre på att anvisa arbetssökande till arbetsmarknadsutbildning.

Riksrevisionen rekommenderade Arbetsförmedlingen att utveckla samarbetsområdena för att göra förmedlingskontoren mer involverade i behovsanalysen inför upphandling av arbetsmarknadsutbildning. Vidare rekommenderades myndigheten att se över möjligheten att i större utsträckning genomföra mindre omfattande och regionalt initierade upphandlingar. Riksrevisionen rekommenderade även att Arbetsförmedlingen borde använda det ökade utrymmet som regleringsbrevet 2015 gav för att anpassa verksamheten till arbetsgivarnas behov vid upphandling av och anvisningar till arbetsmarknadsutbildning.

3.18.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten delade regeringen Riksrevisionens bedömning att förmedlingskontoren i högre grad borde vara involverade i behovsanalysen och att arbetsmarknadsutbildningar behövde anpassas till regionala och lokala behov. Vidare borde en anpassning till arbetsgivarnas behov

[314] Telefonintervju med Länsstyrelsen i Norrbottens län 2019-12-02.

[315] Telefonintervju med Länsstyrelsen i Västerbottens län 2019-12-04.

eftersträvas även fortsättningsvis. Regeringen betonade värdet av att myndigheten tar vara på den effektiviseringspotential som identifierats i fråga om behovsanalyser när det gäller att upphandla och anvisa till arbetsmarknadsutbildning. Regeringen förväntade sig att Arbetsförmedlingen skulle finna en god balans i avvägningen mellan nationell, regional och lokal upphandling, och kommer noga följa myndighetens fortsatta arbete. Regeringen såg Riksrevisionens rapport som slutbehandlad genom skrivelsen.[316]

I sitt betänkande med anledning av regeringens skrivelse välkomnade arbetsmarknadsutskottet att regeringen betonade värdet av att Arbetsförmedlingen ska beakta, och i möjligaste mån tillvarata, den effektiviseringspotential som Riksrevisionen har identifierat. Utskottet fann inga skäl för riksdagen att göra några tillkännagivanden med anledning av motionsyrkandena. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag att avslå motionsyrkandena och lade regeringens skrivelse till handlingarna.[317]

3.18.2 Regeringens och myndighetens åtgärder

Regeringen tillsatte 2016 en utredning om det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag.[318] Utredningen tillsattes inte till följd av Riksrevisionens granskning, men 2017 gav regeringen utredningen ett tilläggsdirektiv som bland annat innebar att utreda hur arbetsmarknadsutbildningen kan svara mot arbetsmarknadens behov.[319] Utredningen kom därför delvis in på samma frågor som granskningsrapporten. Utredningen presenterade sitt huvudbetänkande 2019, med förslag som kan innebära att arbetsmarknadsutbildningen blir bättre anpassad till arbetsmarknadens behov.[320] Förslagen kan dock inte ses som en följd av granskningsrapporten.

Medan granskningen pågick 2015 ändrade regeringen Arbetsförmedlingens regleringsbrev för att även personer som står närmare arbetsmarknaden ska kunna anvisas till arbetsmarknadsutbildning. Efter granskningen har Arbetsförmedlingen, i linje med Riksrevisionens rekommendation, sett över handläggarstödet så att det tydligare framgår att rekryteringen till bristyrkesutbildningar ska ske utifrån den sökandes möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen. Detta kan enligt Arbetsförmedlingen ha bidragit till en förändrad sökandesammansättning och den positiva utvecklingen för deltagare som börjat arbetsmarknadsutbildning efter 2015.[321]

Arbetsförmedlingen tog 2017 fram en ny strategi för matchning till jobb genom utbildning. Syftet var att möta både de ökade behoven och de ökade förutsättningarna på utbildningsområdet. Strategin berör både myndighetens egna utbildningsinsatser och samverkan med det reguljära utbildningsväsendet. I strategin slår

316 Skr. 2015/16:154.
317 Bet. 2016/17:AU3; rskr. 2016/17:4.
318 Dir. 2016:51.
319 Dir. 2017:71.
320 SOU 2019:3 *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*.
321 Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsrapport 2018*, s. 44.

Arbetsförmedlingen fast att branschens behov ska vara vägledande för utformningen av den utbildning som man nyttjar, och att den utbildningen ska finnas tillgänglig när behoven uppstår.[322]

Arbetsförmedlingen lyfte i Arbetsmarknadsrapporten för 2017 fram Riksrevisionens slutsats om att det saknas ett regionalt arbetsmarknadsperspektiv i upphandlingen av arbetsmarknadsutbildning. Enligt Arbetsförmedlingen har det medfört att regionerna nu är mer involverade i behovsanalysen.[323] Slutbetänkandet av arbetsmarknadsutredningen bekräftar den bilden. Där uppges att man har reviderat processen för behovsinventering, mycket till följd av Riksrevisionens granskning av kopplingen mellan arbetsmarknadsutbildningen och det regionala arbetsmarknadsbehovet.[324]

Arbetsförmedlingen jobbar nu även med en kombination av breda, flexibla avtal om arbetsmarknadsutbildning som kan utnyttjas där behovet uppstår, och mer avgränsade avtal som upphandlas specifikt för en viss del av landet.[325]

3.18.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen har inte vidtagit några åtgärder med anledning av granskningsrapporten. Det fanns heller inga rekommendationer som riktades till regeringen. Regeringen såg dock positivt på två av de tre rekommendationerna till Arbetsförmedlingen och betonade vikten av att ta tillvara effektiviseringspotentialen.[326]

Arbetsförmedlingen har lyft fram granskningsrapporten som en orsak till att myndigheten sett över och förändrat behovsanalysen inför en upphandling. Vidare har myndigheten arbetat med att bättre anpassa utbildningarna till arbetsgivarnas behov, bland annat genom att se över handläggarstödet för anvisningar till arbetsmarknadsutbildning. Alltså har Arbetsförmedlingen hanterat två av Riksrevisionens tre rekommendationer.

Det är svårt att bedöma hur dessa förändringar har påverkat effekten av arbetsmarknadsutbildningar (det vill säga hur utbildningen påverkar deltagarnas chans till sysselsättning). Effekten har ökat sedan granskningsrapporten publicerades, men det finns ett antal faktorer som kan spela in.[327] Det går inte att säga vilken påverkan som enskilda förändringar har haft.

Det är troligt att förändrade arbetssätt vid upphandling och anvisningar möjliggör en bättre anpassning till arbetsmarknadens behov. En del av problemen som granskningsrapporten tar upp finns dock kvar, till exempel långa ledtider vid upphandlingar (detta är dock svårt att påverka, givet de krav som ställs på hur en upphandling ska gå till). Det kan också vara så att marknadsområdena och

---

322 Arbetsförmedlingen, *Strategi för matchning till jobb genom utbildning*, 2017-01-11.

323 Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsrapport 2017*, s. 39.

324 SOU 2019:3 *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*, s. 324–325.

325 Telefonsamtal med chef för avdelningen samordning och uppföljning arbetsgivare, Arbetsförmedlingen, 2020-01-21.

326 Skr. 2015/16:154.

327 Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsrapport 2019*, s. 57.

regionerna behöver mer tid för att utveckla sin lokala behovsanalys och sin förmåga att omsätta den i beställningar av insatser.

3.19 Transparensen i budgetpropositionen för 2016 – Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket (2016:1)

Budgetpropositionerna är viktiga beslutsunderlag för riksdagen, så redovisningen behöver vara tydlig och transparent. Vidare är det viktigt att regeringen lämnar välgrundade förslag till riksdagsbeslut.

Riksrevisionen har granskat transparensen och tydligheten i regeringens redovisning av finanspolitiken i budgetpropositionen för 2016.[328] Granskningen fokuserar på fem frågeställningar: uppföljningen av överskottsmålet, de antaganden som ligger bakom den redovisade budgetförstärkningen under beräkningsperioden, avvägningen av finanspolitiken i ett längre perspektiv, effekterna av den ökade migrationen för beräkningarna av potentiell BNP och tydligheten i redovisningen av budgeteffekter.

I budgetpropositionen för 2016 bedömer regeringen att den offentliga sektorns finansiella sparande avviker från den målsatta nivån. Enligt bestämmelser i budgetlagen (2011:203) ska regeringen då redogöra för hur man ska återgå till målet. I granskningen konstateras att regeringen inte föreslår någon åtstramning av finanspolitiken. För att stärka sparandet förlitar sig regeringen i stället till den automatiska åtstramning som följer av budgetreglerna. En sådan effekt uppstår under vissa antaganden och förutsättningar, och Riksrevisionen menar att regeringen borde beskriva detta tydligare. En del av budgetförstärkningen beror på antaganden om sänkt real ersättning i vissa bidragssystem. Regeringen bör vara tydligare med vilka konsekvenser detta får för den reala välfärdsutvecklingen under beräkningsperioden.

Granskningen undersöker även hur finanspolitiken utformats i budgetpropositionerna sedan 2002. En slutsats är att den praktiska hanteringen av det finanspolitiska regelverket sällan leder till att finanspolitiken blir åtstramande. Om överskottsmålet ska uppfyllas i enlighet med riksdagens intentioner måste finanspolitiken vara åtstramande vid fler tillfällen, och emellanåt i större omfattning, än vad som varit fallet under de senaste 15 åren. För att synliggöra detta behov bör uppföljningen av överskottsmålet vara mer tillbakablickande. Vidare bör finanspolitiken utformas så att den tar hänsyn till historiska avvikelser från målet.

Riksrevisionen framhåller även att regeringen, när potentiell BNP beräknas, närmare bör undersöka rimligheten i antagandet att det stora antalet nyanlända med låg utbildning kommer att bli sysselsatta i samma utsträckning som tidigare grupper av invandrare. Regeringen uppmanas också att fortsätta utveckla arbetet med redovisningen i budgetpropositionen och att avstå från att använda posten beräkningsteknisk överföring till hushållen.

[328] Prop. 2015/16:1.

3.19.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I sin skrivelse med anledning av granskningsrapporten håller regeringen i det som Riksrevisionen framhållit avseende behovet av transparens och tydlighet i budgetpropositionen. Vidare framhåller regeringen att den kontinuerligt arbetar med att utveckla innehållet i propositionen i den riktning som Riksrevisionen rekommenderar. Regeringen delar dock inte bedömningen att uppföljningen och beräkningen av avvikelser från överskottsmålet bör göras mer mekanisk eller att måluppfyllelsen framför allt bör analyseras i ett tillbakablickande perspektiv.

I skrivelsen hänvisar regeringen till att den gett en parlamentarisk kommitté i uppdrag att se över målet för det finansiella sparandet.[329] Överskottsmålskommittén skulle även överväga om det finns behov av att förstärka den löpande utvärderingen av finanspolitiken. I och med skrivelsen ansåg regeringen att granskningsrapporten var färdigbehandlad.[330]

I behandlingen av regeringens skrivelse konstaterar utskottet att Överskottsmålskommittén lämnat sitt betänkande. Kommitténs förslag innebär vissa förändringar i det finanspolitiska ramverket, bland annat en förändrad målnivå och införandet av ett skuldankare. Den föreslår också att uppföljningen av överskottsmålet ska skärpas genom en tydligare definition av målavvikelsen och en plan för att återgå till målet vid avvikelser.[331] Utskottet konstaterar vidare att det finns bred politisk enighet bakom kommitténs förslag.

När det gäller att beräkna potentiell BNP framhåller utskottet att det kan vara svårt att bedöma dels antalet asylsökande, dels i vilken takt dessa kan komma i arbete. Utskottet noterar dock att regeringen i budgetpropositionen för 2017[332], i linje med Riksrevisionens rekommendation, utgår från att det tar tid för de nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden.

När det gäller redovisningen av budgeteffekter framhåller utskottet i sitt betänkande att man vid flera tidigare tillfällen påtalat behovet av en ökad transparens och tydlighet i regeringens redovisning av budgeteffekter. Utskottet föreslog att skrivelsen läggs till handlingarna. Riksdagen biföll utskottets förslag. [333]

3.19.2 Regeringens åtgärder

I 2017 års ekonomiska vårproposition ställde sig regeringen bakom Överskottsmålskommitténs förslag och föreslog att de skulle tillämpas med start i 2018 års ekonomiska vårproposition. Finansutskottet välkomnade regeringens förslag.[334]

---

329 Dir. 2015:63.

330 Skr. 2015/16:179.

331 En översyn av Överskottsmålet. Betänkande av Överskottsmålskommittén. SOU 2016:67.

332 Prop. 2016/17:1.

333 Bet. 2016/17:FiU1, rskr. 2016/17:49.

334 Prop. 2016/17:100, bet. 2016/17:FiU20, rskr. 2016/17:349.

Regeringen har uppdaterat den tidigare ramverksskrivelsen med de nya regler som kommittén föreslog i sitt betänkande. Skrivelsen beskriver de regler och den praxis som utgör det finanspolitiska ramverket.[335]

Efter budgetpropositionen för 2016 har regeringen inte använt posten beräkningsteknisk överföring till hushållen i de ekonomiska propositionerna.

3.19.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Riksrevisionen har i en serie rapporter fokuserat på hur de svenska regeringarna tillämpat det finanspolitiska ramverket i praktiken. Regeringen har successivt utvecklat tillämpningen och redovisningen av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna, bland annat som en följd av Riksrevisionens granskning, men även iakttagelser och rekommendationer från Finanspolitiska rådet.

Budgetprocesskommittén och Överskottsmålskommittén refererar i sina betänkanden till flera av de rapporter som Riksrevisionen publicerat inom området, vilket kan tolkas som att Riksrevisionens granskningar bidragit till ökad kunskap på området.[336]

Överskottsmålskommitténs förslag innebär en skärpning av uppföljningen av överskottsmålet. Till exempel föreslås att det strukturella sparandet, det vill säga det finansiella sparandet justerat för konjunkturella effekter och effekter av engångskaraktär, ska användas som enda indikator för att avgöra huruvida det finns avvikelser mot målet eller inte. Tidigare har regeringen använt flera indikatorer för att göra en sammanvägd bedömning.[337] Förslaget ökar tydligheten i uppföljningen.

Riksrevisionen tog upp hur regeringens bedömning av potentiell BNP påverkar uppföljningen av överskottsmålet, och den frågan är fortfarande aktuell eftersom bedömningen är en viktig faktor i beräkningen av det strukturella sparandet. Redovisningen av strukturellt sparandet kommer att få en ökad betydelse och behöver utvecklas, vilket Riksrevisionen påtalar i de två senaste granskningarna av hur det finanspolitiska ramverket tillämpas.

3.20 Tillsyn över brottsbekämpande myndigheter – En granskning av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (RiR 2016:02)

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN) är en fristående och självständig myndighet med uppgift att värna rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten inom den brottsbekämpande verksamheten. SIN bedriver tillsyn över de brottsbekämpande myndigheterna Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Tullverket. Motivet för att inleda granskningen grundade sig i att verksamheten är viktig för allmänhetens förtroende.

---

335 Skr. 2010/11:79, SOU 2016:67, skr. 2017/18:207.
336 SOU 2013:73, SOU 2016:67.
337 Skr. 2010/11:79.

Syftet med Riksrevisionens granskning var att bedöma om SIN bedriver sin verksamhet på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. I granskningen ingick också att undersöka om tillsynen leder till åtgärder hos de brottsbekämpande myndigheterna. Riksrevisionens slutsats var att SIN hade fått tillräckliga förutsättningar för att bedriva verksamheten ändamålsenligt och effektivt. Granskningen visade också att SIN utfört sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. De brottsbekämpande myndigheterna tog SIN:s uttalanden på allvar och följde dessa när det gäller synpunkter om regelefterlevnad.

Riksrevisionen fann ett antal förhållanden som kan påverka effektiviteten i SIN:s verksamhet. Myndighetens organisationsform innebär utmaningar för verksamheten och det finns otydligheter om det kanslistöd som myndigheten får från Säkerhetspolisen. Det finns också en risk för undanträngningseffekter när den kontroll som utförs på enskildas begäran tar resurser från den tillsyn som myndigheten utför på eget initiativ. SIN är en liten myndighet med en periodvis hög tjänstledighet bland personalen. Detta gör att verksamheten blir sårbar, och det kan också få konsekvenser för de myndigheter som är föremål för tillsynen. Riksrevisionen lämnade inga rekommendationer i rapporten.

3.20.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringen ansåg att Riksrevisionens iakttagelser var relevanta och delade de bedömningar som låg till grund för slutsatserna i rapporten. Regeringen avsåg att fortsätta följa SIN:s tillsyn över de brottsbekämpande myndigheterna. Man ansåg att Riksrevisionens iakttagelser inte skulle leda till några åtgärder från regeringens sida och att Riksrevisionens rapport därmed var slutbehandlad.[338]

Justitieutskottet ansåg att man behöver bevaka att reglerna för att skydda den personliga integriteten följs och välkomnade därför Riksrevisionens granskning. Utskottet gjorde ingen annan bedömning än regeringen när det gällde relevansen av Riksrevisionens iakttagelser och de bedömningar som ligger till grund för slutsatserna i rapporten. Utskottet föreslog att riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna.[339] Kammaren biföll utskottets förslag.[340]

3.20.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Riksrevisionen lämnade inga rekommendationer i rapporten, och regeringen bedömde att Riksrevisionens iakttagelser inte skulle leda till några åtgärder från regeringens sida. Justitieutskottet gjorde ingen annan bedömning än regeringen.

Med avseende på vad som framkom i granskningsrapporten kan följande ändå nämnas vad gäller regeringsbeslut som har påverkat SIN. Resurserna till nämnden har ökat som ett led i att myndigheten har fått utökade uppgifter för att bedriva tillsyn över de

---

338 Regeringens skrivelse 2015/16:188, *Riksrevisionens rapport om Säkerhets- och integritetsskyddsnämndenstillsyn över brottsbekämpande myndigheter* och Regeringens skrivelse 2016/17:101, *Årsredovisning för staten*, s. 75.

339 Justitieutskottets betänkande 2016/17:JuU3, *Riksrevisionens rapport om Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn över brottsbekämpande myndigheter*.

340 Rskr. 2016/17:24.

brottsbekämpande myndigheterna. Med början 2019 har SIN fått en fast ramökning på sitt förvaltningsanslag med 2 miljoner kronor.[341] Detta har inneburit att myndigheten kunnat utöka personalen på kansliet, och myndigheten bedömer själva att de har en god beredskap för att hantera extraordinära händelser. Ett större kansli innebär också en mindre sårbarhet i personalförsörjningen.[342]

Regeringen har inte vidtagit några åtgärder i frågan om myndighetens organisationsform.[343]

I sin årsredovisning för 2016 tog SIN upp resultat från Riksrevisionen: att myndigheten utför sina arbetsuppgifter på ett ändamålsenligt sätt, att verksamheten är väldokumenterad, att nämndens uttalanden är tydliga och att uttalandena oftast leder till åtgärder från de brottsbekämpande myndigheternas sida. Enligt årsredovisningen har SIN, ”trots Riksrevisionens positiva rapport”, fortsatt med att förbättra effektiviteten och kvaliteten i sitt arbete. Vissa arbetsmoment har effektiviserats utan att kvaliteten i verksamheten bedöms ha försämrats, och myndighetens ledning har träffat ledningen för de myndigheter som omfattas av nämndens tillsyn för att utbyta information och diskutera nämndens tillsyn.[344]

SIN och Säkerhetspolisen har på eget initiativ tecknat en överenskommelse om hur kanslistödet ska utformas. Det problem med otydlighet som Riksrevisionen identifierade har därmed hanterats, och regeringens bedömning är att den nuvarande lösningen fungerar.[345]

I en framställan[346] till Justitiedepartementet har SIN föreslagit en lagändring, med innebörden att uppdraget att utföra kontroll på begäran av enskilda endast ska omfatta Säkerhetspolisens verksamhet. Regeringskansliet höll på att bereda detta vid tidpunkten för denna uppföljning.

3.20.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen välkomnade granskningen av SIN och avser att fortsätta följa myndighetens tillsyn över de brottsbekämpande myndigheterna. Justitieutskottet välkomnade också Riksrevisionens granskning och ansåg att det är viktigt att bevaka att reglerna som finns för att skydda den personliga integriteten.

Riksrevisionen lämnade inga rekommendationer i rapporten, och regeringen gjorde bedömningen att Riksrevisionens iakttagelser inte föranledde några åtgärder från regeringens sida. Justitieutskottet gjorde ingen annan bedömning än regeringen.

Trots detta har vissa åtgärder vidtagits sedan granskningen, av både regeringen och SIN, vilka kan komma att leda till förbättringar inom några av de områden som Riksrevisionen uppmärksammade. Hit hör framför allt en ökning av myndighetens

[341] Prop. 2018/19:1, UO 4, s. 61.
[342] E-postkonversation med Justitiedepartementet. 2019-12-13.
[343] E-postkonversation med Justitiedepartementet. 2019-12-13.
[344] Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. 2017. *Årsredovisning 2016*, s. 3.
[345] E-postkonversation med Justitiedepartementet. 2019-12-13.
[346] Ju2018/04361/Å.

resurser, vilket kan minska sårbarheten i personalförsörjningen, och den överenskommelse om hur kanslistödet ska hanteras som SIN och Säkerhetspolisen har slutit.

SIN har också gjort en framställan till Justitiedepartementet om att uppdraget att utföra kontroll på begäran av enskilda endast ska omfatta Säkerhetspolisens verksamhet. Om den hörsammas kan risken för undanträngningseffekter som Riksrevisionen noterade i sin granskning minska.

4 Uppföljning av den årliga revisionens granskningsverksamhet

Riksrevisionens årliga revision granskar statliga myndigheters årsredovisningar,[347] enligt god revisionssed. I granskningen bedömer den årliga revisionen om årsredovisningen och den underliggande redovisningen är tillförlitlig och om räkenskaperna är rättvisande. I uppdraget ingår även att bedöma om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.[348]

Fel och brister som revisorerna identifierar under granskningen ska kommuniceras till myndigheten så snart som möjligt. Myndigheten får då möjlighet att vidta åtgärder innan årsredovisningen upprättas. Den årliga revisionens arbete blir därmed även förebyggande och kan bidra till att minska risken för väsentliga fel i årsredovisningen.

Riksrevisionen granskade totalt 231 årsredovisningar för räkenskapsåret 2018. I detta kapitel redovisar vi en uppföljning av denna granskningsverksamhet.

4.1 Årlig revision – planering, granskning och rapportering

Den årliga revisionen börjar revisionsåret med *planering* för att bedöma riskerna för väsentliga fel i årsredovisningen. I riskbedömningen tar revisorerna hänsyn till om ett eventuellt fel kan påverka de ekonomiska beslut som riksdagen och regeringen fattar med grund i årsredovisningen. Revisorerna tar även hänsyn till om myndigheten tidigare år har fått en modifierad revisionsberättelse. Utifrån riskbedömningen görs en revisionsplan där det framgår vad som ska granskas under året. Riskbedömningen är en process som pågår under hela revisionsåret. Den kan därför behöva omvärderas allt eftersom revisorerna får ny information, och nya risker kan tillkomma under året.

Årlig revision kommunicerar revisionsplanen med myndighetsledningen och bestämmer tidpunkter för granskning tillsammans med berörda på myndigheten.

Efter planeringen börjar arbetet med att *granska mot de risker* som den årliga revisionen har identifierat. En stor del av granskningen genomförs tidigarelagt under året, innan myndigheterna har upprättat sin årsredovisning. Revisorerna kommunicerar löpande med den granskade myndigheten så att den kan åtgärda eventuella fel och brister innan årsredovisningen upprättas.

---

347 I 3 och 5 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet med mera framgår att Riksrevisionen ska granska årsredovisningen för staten, Regeringskansliet och (med undantag för AP-fonderna) de myndigheter som lyder under regeringen. Därtill ska Riksrevisionen granska årsredovisningen för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens jubileumsfond, Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårds Förvaltning.

348 Detta gäller med undantag för granskningen av årsredovisningen för staten, Regeringskansliet, Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning. Där ska det inte göras någon bedömning av om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

När granskningen är avslutad går den ansvariga revisorn igenom alla fel och iakttagelser för att bedöma om dessa kan påverka ett eller flera av uttalandena i revisionsberättelsen. Årlig revision lämnar

- en standardutformad revisionsberättelse om årsredovisningen inte innehåller några väsentliga fel
- en modifierad revisionsberättelse om årsredovisningen innehåller väsentliga fel.

I den modifierade revisionsberättelsen bedömer den årliga revisionen det väsentliga felets påverkan på de olika uttalandena i revisionsberättelsen och beskriver grunden för att det räknas som ett väsentligt fel. Riksrevisionen lämnar revisionsberättelserna till regeringen och i vissa fall till riksdagen.[349] Den granskade myndigheten får en kopia.

Riksrevisionen lämnar vanligtvis en skriftlig revisionsrapport i anslutning till att vi lämnar en modifierad revisionsberättelse. Syftet är att ge mer detaljerad information om skälen till modifieringen.

Det händer att revisorerna identifierar fel som inte är så väsentliga att de påverkar uttalanden i revisionsberättelsen. Dessa fel rapporteras till myndigheten, antingen muntligt eller i en skriftlig revisionsrapport. Den årliga revisionen lämnar en revisionsrapport när den ansvariga revisorn bedömer att det finns betydande brister i myndighetens interna styrning och kontroll.

I revisionsrapporten framgår de identifierade bristerna, deras eventuella effekter och rekommendationer med förslag på lämpliga åtgärder. Myndigheten får möjlighet att faktagranska ett utkast till rapporten innan revisionsrapporten skickas till myndighetens ledning. Om den ansvariga revisorn bedömer att regeringen bör ta del av innehållet skickas en kopia revisionsrapporten till det berörda departementet.

4.2 Uppföljning av modifierade revisionsberättelser och rekommendationer i revisionsrapporter

I syfte att bedöma genomslaget av den årliga revisionen har Riksrevisionen informerat sig om de åtgärder som myndigheterna har vidtagit med anledning av de modifierade revisionsberättelserna och rekommendationerna i revisionsrapporterna för räkenskapsåret 2018.

4.2.1 Modifierade revisionsberättelser

Revisionsberättelsen innehåller fem separata uttalanden. De tre första handlar om årsredovisningen och om denna är upprättad enligt gällande regelverk, om den ger en rättvisande bild och om resultatredovisningen stämmer med övriga delar i årsredovisningen. Uttalande fyra avser granskningen av ledningens förvaltning och omfattar ledningens efterlevnad av tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut. Det femte uttalandet gäller för de myndigheter som följer förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

[349] 10 § lagen (2202:1022) om revision av statlig verksamhet med mera. Revisionsberättelsen som avser Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens jubileumsfond ska lämnas till riksdagen.

Om den ansvariga revisorn bedömer att årsredovisningen innehåller väsentliga fel ska ett eller flera uttalanden i revisionsberättelsen modifieras. Sådana modifieringar kan göras genom reservation, genom uttalande med avvikande mening eller genom att Riksrevisionen avstår från ett uttalande:

- *Uttalande med reservation* används när revisorn drar slutsatsen att det finns väsentliga fel men att dessa inte är genomgripande för årsredovisningen. Uttalande med reservation används också om revisorn inte kunnat inhämta tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis men bedömer att de möjliga felen inte är genomgripande.
- *Uttalande med avvikande mening* används om revisorn drar slutsatsen att det finns väsentliga fel som är genomgripande och att årsredovisningen därför inte ger en rättvisande bild.
- Revisorn *avstår från att uttala sig* om det inte går att inhämta tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis och revisorn bedömer att de möjliga effekterna av oupptäckta fel kan vara både väsentliga och genomgripande. Revisorn kan även avstå från att uttala sig om myndigheten inte har upprättat årsredovisningen enligt ett ramverk för finansiell rapportering. Utan normer för hur redovisningen ska vara upprättad har revisorn inga kriterier att granska den mot.

När en myndighet under regeringen får en modifierad revisionsberättelse ska den inom en månad redovisa sina åtgärder till regeringen. Regeringen ska i sin tur till riksdagen redovisa sina och myndighetens planerade eller vidtagna åtgärder.[350]

Revisionsberättelser med modifierade uttalanden 2018

Antalet modifierade revisionsberättelser har de senaste fem åren varierat mellan 14 och 21 per år. För räkenskapsåret 2018 lämnade Riksrevisionen 21 revisionsberättelser med modifiering. I 20 av dem användes uttalande med reservation, och för den sista användes uttalande med avvikande mening. En mer utförlig framställning finns i bilaga 2.

Anledningen till de modifierade uttalandena kan till exempel vara att myndigheterna har:

- överskridit anslagskrediten
- överskridit bemyndiganderamen
- ingått framtida ekonomiska åtaganden utan att ha ett beställningsbemyndigande.

[350] Se 28 § myndighetsförordningen (2007:515). Enligt budgetlagen (2011:203) ska regeringen i årsredovisningen för staten lämna en samlad redovisning av vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. När den ansvariga revisorn bedömer att det finns betydande brister i myndighetens interna styrning och kontroll eller i den slutliga årsredovisningen lämnas en skriftlig revisionsrapport. I revisionsrapporten beskrivs de identifierade bristerna och vilka eventuella effekter dessa kan få samt förslag på lämpliga åtgärder. Myndigheten får möjlighet att faktagranska utkast till rapporten. Revisionsrapporten skickas till myndighetens ledning. Om den ansvariga revisorn bedömer att regeringen bör ta del av innehållet skickas revisionsrapporten även till berört departement.

Andra exempel är att årsredovisningen saknar

- underskriftmening
- väsentlig information.

I bilaga 2 framgår att myndigheterna i de flesta fall har vidtagit åtgärder med anledning av de modifierade revisionsberättelserna 2018, till exempel sett över processer eller bokslutsrutiner. Exempel på åtgärder som regeringen har vidtagit är att besluta om nya eller utökade beställningsbemyndiganden.

4.2.2 Revisionsrapporter med rekommendationer

För räkenskapsåret 2018 lämnade Riksrevisionen 30 revisionsrapporter till lika många myndigheter. Rapporterna innehåller sammanlagt 73 rekommendationer, vilket framgår av tabell 7 i bilaga 3.[351] Totalt 8 av rapporterna avsåg myndigheter som även fått en modifierad revisionsberättelse.

Antalet rekommendationer per myndighet varierar och det går inte att dra några långtgående slutsatser av att en myndighet fått många sådana. Rekommendationerna från den årliga revisionen kan också ha olika karaktär. Vissa är enkla för myndigheterna att åtgärda medan andra kan ta längre tid eller kräver insatser av aktörer som står utanför myndighetens kontroll.

Uppföljningen av revisionsrapporterna visar att myndigheterna har vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapporter, helt eller delvis, för 61 av de sammantaget 73 rekommendationerna, se vidare tabell 7 i bilaga 3. Att en myndighet inte vidtagit åtgärder vid tidpunkten för uppföljningen kan bero på att den inte hunnit.

De rekommendationer som den årliga revisionen har lämnat gäller flera olika delar av myndigheternas årsredovisning. För till exempel Skolverket har den årliga revisionen sett brister i myndighetens ekonomiska uppföljning av lämnade bidrag. Skolverket har fått rekommendationen att stärka uppföljningen så att de kan säkerställa att bidragen används till avsedda ändamål, att det finns en betryggande intern styrning och kontroll i enlighet med myndighetsförordningen (2007:575) och att de särskilda förordningar som styr Skolverkets bidragsgivning efterlevs. Skolverket har efter rapporteringen omorganiserat handläggningsavdelningen och inrättat en ny enhet som uteslutande ska följa upp utbetalade bidrag. Enheten gjorde inledande granskningar 2019, och under 2020 kommer verksamheten igång fullt ut.

Ett annat exempel rör finansieringen av delar av Sjöfartsverkets verksamhet genom så kallade farledsavgifter. Riksrevisionen har uppmärksammat oklarheter i regleringsbrevet om hur avgifterna får höjas, och har sett en risk att Sjöfartsverket har höjt avgifterna mer än tillåtet. Riksrevisionen har rekommenderat Sjöfartsverket att kontakta regeringen i frågan, vilket de också har gjort. I regleringsbrevet för 2020 har regeringen förtydligat vad som gäller.

[351] För en mer utförlig redovisning av undersökningen, se bilaga 3.

Den årliga revisionens rekommendationer kan också handla om själva arbetet med att upprätta årsredovisningen. För två fonder inom socialförsäkringsområdet, som förvaltas av Kammarkollegiet, har Riksrevisionen bland annat lämnat rekommendationer till Kammarkollegiet om att besluta om och implementera en rutinbeskrivning för bokslutsprocessen. Syftet är att säkerställa en god kvalitet i bokslutsarbetet. Kammarkollegiet upprättade och beslutade om en sådan rutin 2019. Av rutinen framgår även hur den löpande uppföljningen av redovisningen ska utvecklas, vilket var ytterligare en rekommendation som Riksrevisionen lämnade.

I andra fall bedömer Riksrevisionen att myndigheten inte har vidtagit åtgärder i enlighet med rekommendationerna, och ett exempel är Skatteverket. Riksrevisionen har bland annat rekommenderat Skatteverket att begränsa antalet höga behörigheter i IT-system, för att minska risken för fel. Skatteverket arbetar med frågan, men Riksrevisionens uppföljning visar att flera observationer från revisionsrapporten kvarstår. För Transportstyrelsen, ett annat exempel, handlade rekommendationerna om hur IT-kostnader fördelas ut i verksamheten. Transportstyrelsen började se över detta 2019 med målet att kunna tillämpa nya principer från den 1 januari 2020. Arbetet har dock dragit ut på tiden och de nya principerna har inte kunnat implementeras enligt plan. Transportstyrelsen kommer att fortsätta arbetet med översynen under 2020.

5 Basuppföljning av 38 granskningsrapporter

I det här kapitlet redovisas översiktliga uppföljningar av 38 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen. Rapporterna publicerades under perioden december 2016 till december 2017 och behandlades av riksdagens utskott under riksdagsåret 2017/18. Uppföljningen sker således på förhållandevis kort sikt, drygt 2–3 år efter publicering.

Redovisningen av basuppföljningarna sker utskottsvis och utskotten är sorterade i bokstavsordning. I avsnitten beskrivs vad granskningarna visade samt vilka åtgärder regeringen och övriga granskade organisationer vidtagit eller aviserat. Utgångspunkten för uppföljningen är exempelvis regeringens skrivelser och budgetpropositioner samt annan dokumentation såsom utskottsbetänkanden och myndigheternas årsredovisningar. Nedan redovisas basuppföljningar för följande granskningsrapporter:

Tabell 1 Granskningsrapporter som behandlades av riksdagens utskott 2017/18

Rapport	Titel	Utskott	Sida
RiR 2016:33	Svenska myndigheters beredskap inför Brexit-omröstningen	FiU	113
RiR 2017:1	Statens bolagsinnehav – Aktualiteten i det statliga bolagsinnehavet	NU	120
RiR 2017:2	Exportkontrollen av krigsmateriel	UU	152
RiR 2017:3	Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet	SoU	136
RiR 2017:4	Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering	SfU	129
RiR 2017:5	Internrevisionen vid myndigheter – en funktion som behöver stärkas	FiU	105
RiR 2017:6	Tingsrätters effektivitet och produktivitet	JuU	117
RiR 2017:7	Pensionssystemets årsredovisning – tydlig, tillräcklig och transparent?	SfU	130
RiR 2017:8	Trafikverkets underhåll av vägar	TU	140
RiR 2017:9	Bostadsbidraget ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv	SfU	132
RiR 2017:10	Kommunersättningar för migration och integration – ett ogenomtänkt system	SfU	134
RiR 2017:11	Regeringens medelfristiga makroprognoser	FiU	107
RiR 2017:12	Regeringens skatteutgiftsredovisning – som riksdagen vill ha den?	SkU	126
RiR 2017:13	Bredband i världsklass? – Regeringens insatser för att uppfylla det bredbandspolitiska målet	KU	141
RiR 2017:14	Tillgänglighet till SCB:s registerdata – en fråga om prioriteringar	FiU	108
RiR 2017:15	Samisk utbildning – dags för en omstart	UbU	145
RiR 2017:16	Från spår till bevis – Polisens forensiska organisation	JuU	118
RiR 2017:17	Strålsäkerhetsmyndighetens kärnkraftstillsyn	FöU	114
RiR 2017:18	Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet – högre lön men sämre sammanhållning	UbU	149
RiR 2017:19	Överutnyttjande av tandvårdsstödet till följd av överbehandling	SoU	138
RiR 2017:20	Effekter av Arbetsförmedlingens Förberedande och orienterande utbildning	AU	95
RiR 2017:21	Arbetsförmedlingens Arbetsmarknadsutbildning – små regionala skillnader i effekter	AU	97

Rapport	Titel	Utskott	Sida
RiR 2017:22	Regeringens hantering av rekommendationer från EU, IMF och OECD	FiU	110
RiR 2017:23	Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförsbacke	SkU	127
RiR 2017:24	Inkomsteffekter av bruksvärdessystemet	CU	99
RiR 2017:25	Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut	SfU	135
RiR 2017:26	Matchningen på arbetsmarknaden – sökandesammansättningens betydelse	AU	98
RiR 2017:27	Väg- och järnvägsinvesteringar i Sverige – saknas ett EU-perspektiv?	TU	143
RiR 2017:28	Varför sparar lärosätena? – En granskning av myndighetskapital vid universitet och högskolor	UbU	146
RiR 2017:29	Det samlade stödet till solel	NU	121
RiR 2017:30	Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov	UbU	151
RiR 2017:31	Finansieringssystemet för kärnavfallshantering	FöU	115
RiR 2017:32	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket	FiU	111
RiR 2017:33	Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare – Statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta	CU	100
RiR 2017:34	Omvandlingen av Kiruna och Malmberget – bristande underlag hos regeringen och LKAB	NU	123
RiR 2017:35	Avskaffandet av revisionsplikten för små aktiebolag – en reform som kostar mer än den smakar	CU	102
RiR 2017:36	Sida-finansierad myndighetssamverkan – goda förutsättningar för biståndseffektivitet?	UU	154
RiR 2017:37	Statligt ägda bolag med samhällsuppdrag – regeringens styrning	NU	124

5.1 Arbetsmarknadsutskottet

RiR 2017:20	Effekter av Arbetsförmedlingens Förberedande och orienterande utbildning
Regeringen	Skr. 2017/18:76
Riksdagen	Bet. 2017/18:AU15, rskr. 2017/18:441

Riksrevisionen har granskat effekterna av Arbetsförmedlingens insats Förberedande och orienterande utbildning. Granskningen omfattade Arbetsförmedlingen. Granskningen visade bland annat att arbetssökande som deltar i insatsen får lägre framtida arbetsinkomster jämfört med andra arbetssökande, vilket talar för att insatsen inte är effektiv. För dem som högst har en förgymnasial utbildning eller som är utomeuropeiskt födda är effekten dock positiv. Granskningen visade också att det kan finnas inriktningar av Förberedande och orienterande utbildning som fungerar bra.

Riksrevisionen rekommenderade Arbetsförmedlingen att använda insatsen mer restriktivt. Eftersom granskningen visade att det finns stora variationer i hur väl olika inriktningar av insatsen fungerar rekommenderades Arbetsförmedlingen att öka förutsättningarna för utvärderingar av dessa olika inriktningar. Riksrevisionen efterfrågade även mer kunskap om hur olika kedjor av insatser fungerar samt tydligare och mer transparent redovisning av kostnaderna för Förberedande och orienterande utbildning.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten framhöll regeringen att granskningen är ett viktigt bidrag till det utvecklingsarbete som pågår inom Arbetsförmedlingen. Regeringen påtalade att det är viktigt att Arbetsförmedlingen beaktar och i möjligaste mån tar tillvara den effektiviseringspotential som Riksrevisionen identifierat. Regeringen skrev även in i regleringsbrevet att Arbetsförmedlingen ska redogöra för sina insatser för att förbättra uppföljningen av Förberedande och orienterande utbildning samt vilka åtgärder som vidtagits för att använda Arbetsmarknadsutbildning och Förberedande och orienterande utbildning på ett effektivare sätt för kvinnor och män.[352] Regeringen uttryckte att de fortsatt noga kommer följa Arbetsförmedlingens arbete. Regeringen ansåg Riksrevisionens rapport som slutbehandlad genom skrivelsen.[353]

Utskottet föreslog i betänkandet att riksdagen skulle lägga regeringens skrivelse till handlingarna och avslog de motioner som väckts med anledning av skrivelsen. Utskottet instämde huvudsakligen i problembeskrivningen och de rekommendationer som Riksrevisionen lämnat. [354] Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut och lade regeringens skrivelse till handlingarna.[355]

Arbetsförmedlingen delade i stort Riksrevisionens slutsatser, särskilt vad avsåg möjligheterna till uppföljning samt att stärka kunskapen om insatsen. Arbetsförmedlingen beskriver i återrapporteringen till regeringen hur myndigheten arbetar för förbättrade möjligheter att följa upp Förberedande och orienterande utbildning. De konstaterade att åtgärder på flera nivåer inom myndigheten behöver genomföras och de arbetar utifrån fyra områden: tillämpning av regelverket; upphandling och uppföljning av resultat av insatsen; IT-och systemutveckling; fördjupad kunskap om effekter av Förberedande och orienterande utbildning.[356]

---

[352] Se Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen.

[353] Skr. 2017/18:76.

[354] Bet. 2017/18:AU15.

[355] Rskr. 2017/18:441.

[356] Arbetsförmedlingen, 2019. *Arbetsförmedlingens återrapportering: Förbättrade uppföljningsmöjligheter för förberedande och orienterande utbildning.*

RiR 2017:21	Arbetsförmedlingens Arbetsmarknadsutbildning – små regionala skillnader i effekter
Regeringen	Skr. 2017/18:79
Riksdagen	Bet. 2017/18:AU18, rskr. 2017/18:442

Riksrevisionen har granskat om Arbetsförmedlingens program Arbetsmarknadsutbildning (AUB) ger likvärdiga effekter i hela landet och om den eventuella variationen i effekt av detta program har förändrats över tid.

Resultaten visade att Norra Mälardalens marknadsområde levererade de högsta effekterna av arbetsmarknadsutbildning under den studerade tidsperioden 2006–2011. Effekten var mer än dubbelt så hög i Norra Mälardalen jämfört med marknadsområdet Norra Norrland, medan skillnaderna i effektstorlek mellan marknadsområden för resterande marknadsområden var relativt små.

Riksrevisionen rekommenderade Arbetsförmedlingen att vid effektutvärderingar av arbetsmarknadspolitiska program inkludera ett regionalt perspektiv för att bidra till att programmen ger likvärdiga effekter i olika regioner.

Efter granskningen

I skrivelsen[357] till riksdagen med anledning av granskningsrapporten framhöll regeringen att Riksrevisionens rapport utgör ett viktigt bidrag till Arbetsförmedlingens fortsatta arbete med att tillhandahålla arbetsmarknadsutbildning på ett träffsäkert och effektivt sätt. Regeringen instämde i Riksrevisionens rekommendation till Arbetsförmedlingen att myndigheten vid effektutvärderingar av arbetsmarknadspolitiska program bör inkludera ett regionalt perspektiv för att bidra att programmen ska ge likvärdiga effekter i olika regioner. Att kunna svara på frågan om varför vissa delar av landet uppnått bättre effekter i form av övergångar till arbete än andra delar ger ett viktigt underlag i arbetet med att utveckla arbetsmarknadsutbildningen och andra program inom arbetsmarknadspolitiken. Regeringen förväntar sig att Arbetsförmedlingen finner en god balans i avvägningen mellan nationell, regional och lokal upphandling av arbetsmarknadsutbildning och kommer att följa Arbetsförmedlingens fortsatta arbete med frågorna.

I Arbetsmarknadsutskottets betänkande med anledning av regeringens skrivelse angav utskottet att Riksrevisionens granskning är ett viktigt bidrag till Arbetsförmedlingens fortsatta arbete med att tillhandahålla arbetsmarknadsutbildning på ett träffsäkert och effektivt sätt. Utskottet instämde i regeringens slutsats när det gäller Riksrevisionens rekommendation att Arbetsförmedlingen vid effektutvärderingar av arbetsmarknadspolitiska program bör inkludera ett regionalt perspektiv för att bidra till att programmen ger likvärdiga effekter i olika regioner. I övrigt noterade utskottet att det av den senaste arbetsmarknadsrapporten från Arbetsförmedlingen framgår att resultaten av genomförd arbetsmarknadsutbildning har börjat förbättras, även om de fortfarande är otillräckliga. Det är angeläget att Arbetsförmedlingen fortsätter att följa

[357] Skr. 2017/18:79. *Riksrevisionens rapport om regionala skillnader i effekter av Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildning.*

upp arbetsmarknadsutbildningen med fokus på att förbättra matchningen av arbetssökande med arbetsgivarnas kompetensförsörjningsbehov. Riksdagen beslutade att bifalla utskottets förslag till riksdagsbeslut.[358]

Arbetsförmedlingen kommenterade granskningsrapporten i *Arbetsmarknadsrapport 2018* och skriver där att de håller med om att det är viktigt att det inte uppstår regionala skillnader i effekterna av arbetsmarknadspolitiska program. Myndigheten kommer därför att följa utvecklingen av regionala skillnader i den ordinarie uppföljningsverksamheten.[359] Arbetsförmedlingen lyfter även i sitt svar på rapporten[360] upp vikten av att utvärdera kedjor av insatser där AUB ofta följer på en förberedande insats eller utbildning. Vad gäller Riksrevisionens rekommendation skriver Arbetsförmedlingen att de är positivt inställda till att det genomförs effektutvärderingar som syftar till att studera regionala skillnader. Arbetsförmedlingen konstaterade dock också att det är resurskrävande att göra effektutvärderingar, och med tanke på att granskningen endast visade små regionala skillnader finns det inte indikationer på att detta är ett stort problem. Om det i ordinarie uppföljningsverksamhet skulle påvisas att det finns stora regionala skillnader i utfallet i jobb kan det dock bli aktuellt att initiera en effektutvärdering med fokus på regionala skillnader.

RiR 2017:26	**Matchningen på arbetsmarknaden – sökandesammansättningens betydelse**
Regeringen	Skr. 2017/18:109
Riksdagen	Bet. 2017/18:AU16, rskr. 2017/18:443

Riksrevisionen har granskat betydelsen av sökandesammansättningen hos arbetssökande för matchningen på den svenska arbetsmarknaden. Granskningen innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Arbetsförmedlingen.

Enligt Riksrevisionens analys minskade jobbchansen, mätt som övergången till osubventionerat arbete för arbetslösa som är inskrivna på Arbetsförmedlingen, mellan 2007 och 2015. En del av denna minskning förklaras av förändringar i sökandesammansättningen, men stora delar av jobbchansförsämringen går inte att förklara med en ändrad sökandesammansättning. I stället handlar försämringen i stor utsträckning om en oförklarad generell jobbchansförsämring.

Riksrevisionen rekommenderade Arbetsförmedlingen att överväga att genomföra djupare analyser av jobbchansförsämringen jämfört med de analyser som i dag görs i årsredovisningen och arbetsmarknadsrapporten. Vidare rekommenderades Arbetsförmedlingen att försöka ta reda på varför förhållandevis väletablerade grupper på arbetsmarknaden fått en försämrad jobbchans.

358 Bet. 2017/18:AU18, rskr. 2017/18:442.

359 Arbetsförmedlingen, 2018, *Arbetsmarknadsrapport*, s. 47.

360 Arbetsförmedlingen (2017), *Yttrande gällande Arbetsförmedlingens Arbetsmarknadsutbildning – små regionala skillnader i effekter RiR 2017:21*, dnr. Af-2016/00030849.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten framhöll regeringen att Riksrevisionens rapport utgör ett viktigt bidrag till diskussionen om matchningseffektivitetens utveckling. Vidare förutsatte regeringen att Arbetsförmedlingen följer Riksrevisionens rekommendationer och överväger djupare analyser av jobbchansförsämringen samt undersöker vad den oförklarade delen i försämringen kommer sig av.[361]

Arbetsmarknadsutskottet instämde i regeringens bedömning att Riksrevisionens granskning är ett viktigt bidrag till diskussionen om matchningseffektivitetens utveckling. Utskottet kunde konstatera att Arbetsförmedlingen hade tagit emot granskningsrapporten och att myndigheten lämnat ett antal kommentarer till de slutsatser som Riksrevisionen drar i rapporten. Vidare noterade utskottet att myndigheten i Arbetsmarknadsrapporten 2018, som nyligen hade publicerats, understryker hur viktigt det är med kunskap om hur matchningseffektiviteten utvecklas och att rapporten innehåller ett särskilt avsnitt om myndighetens analysarbete på området. Ett arbete med att omhänderta Riksrevisionens rekommendationer hade därigenom påbörjats inom myndigheten. Utskottet såg det som förhastat att i detta läge begära att regeringen ska ställa krav på Arbetsförmedlingen att genomföra en ny analys och avstyrkte därför det motionsförslag som väckts med anledning av skrivelsen.[362] Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut.[363]

Arbetsförmedlingen har kommenterat granskningsrapporten i en rapport, i vilken de skriver att Riksrevisionens granskning är värdefull eftersom den visar att analysen kan fördjupas och leda fram till mer nyanserade slutsatser om orsakerna till matchningseffektivitetens utveckling genom att använda individdata som ett alternativ till makrodata. Arbetsförmedlingen framhåller dock att en analys av matchningseffektiviteten som använder mikrodata således inte utesluter en analys med makrodata, utan att dessa analytiska utgångspunkter bör ses som komplementära.[364]

5.2 Civilutskottet

RiR 2017:24	**Inkomsteffekter av bruksvärdessystemet**
Regeringen	Skr. 2017/18:134
Riksdagen	Bet. 2017/18:CU23; rskr. 2017/18:300

Riksrevisionen har granskat om den uppsättning regler som styr hyressättningen av bostadslägenheter inom det så kallade bruksvärdessystemet kan få effekt på i första hand arbetsinkomsten men också på utbildning och barnafödande, eftersom detta är händelser som påverkar inkomstutvecklingen.

361 Skr. 2017/18:109. *Riksrevisionens rapport om sökandesammansättningens betydelse vid matchningen på arbetsmarknaden.*

362 Bet. 2017/18:AU16. *Riksrevisionens rapport om sökandesammansättningens betydelse vid matchningen på arbetsmarknaden.*

363 Rskr. 2017/18:443.

364 Arbetsförmedlingen, *Riksrevisionens granskning av Arbetsförmedlingens analys av matchningseffektiviteten – några kommentarer*. Working Paper 2018:1.

Granskningen ger stöd för att bruksvärdessystemet medför att tillgången till en hyresrätt på en bristmarknad har effekt på arbetsinkomst och utbildning. Analysen visar att arbetsinkomsten minskar efter att individerna flyttat in i sin hyresrätt och tilldelats ett förstahandskontrakt. Samtidigt har tillgången till boende i hyresrätt en positiv effekt på utbildning. Den negativa effekten på arbetsinkomst kvarstår dock, även om hänsyn tas till att individerna påbörjar studier och minskar sin inkomst som en konsekvens av detta.

Den uppmätta inkomsteffekten indikerar att tillgången till en hyresrätt med en hyra som är lägre än marknadshyran har en negativ effekt på arbetsinkomsten och därmed inte gynnar arbetsutbudet, vilket inte ligger i linje med intentionerna om att bostadspolitiken ska gynna arbete och tillväxt.

Resultatet från granskningen ger stöd för att utformningen av systemet för hyressättning, bruksvärdessystemet, har en negativ inverkan på individernas arbetsutbud.

Efter granskningen

Regeringen välkomnade Riksrevisionens rapport men menade att det behövs ett brett perspektiv på frågan om hyressättning.[365] Regeringen konstaterade att Riksrevisionens rapport inte kan ge svar på frågan hur reglerna om hyressättning bör vara utformade, och inte heller har ambitionen att göra det.

Civilutskottet ansåg att Riksrevisionens granskning bidrar till att ytterligare belysa frågan om hyressättningssystemets utformning.[366] I ett särskilt yttrande till utskottets betänkande framhölls att regeringen bör ta Riksrevisionens slutsatser i beaktande i det fortsatta arbetet med utformningen av hyressättningssystemet och därmed sammanhängande frågor. Utskottet delar emellertid regeringens bedömning att det behövs ett brett perspektiv på frågan om hyressättning och föreslog att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna. Riksdagen bifaller utskottets förslag till riksdagsbeslut.[367]

RiR 2017:33	**Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare – Statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta**
Regeringen	Skr. 2017/18:128
Riksdagen	Bet. 2017/18:CU35, rskr. 2017/18:424

Granskningens syfte var att bedöma om staten skapat förutsättningar för att tillsynen av ställföreträdare och överförmyndare genomförs på ett rättssäkert sätt. Bakgrunden till granskningen var bland annat uppgifter om huvudmän som lidit rättslig skada, ett ökat behov av långtgående stöd och brist på grundläggande uppgifter om systemet.

Granskningen visade att staten behöver ta ett tydligare ansvar för tillsynen av ställföreträdare och överförmyndare. Ställföreträdar- och överförmyndartillsynen är ett av få tillsynsområden där det saknas en central myndighet med ett övergripande

[365] Regeringens skrivelse 2017/18:134
[366] Bet. 2017/18:CU23.
[367] Rskr. 2017/18:300.

ansvar. Flera problem som framkom under granskningen kunde kopplas till denna brist. Granskningen visade också att det i landet fanns stora skillnader i överförmyndares handläggning och bedömningar av ärenden, vilket riskerar rättssäkerheten. Ett ökat behov av ställföreträdare har lett till att flera ställföreträdare är anställda, och inte ideellt engagerade. Systemet är dock inte utformat på ett sätt så att det är tydligt när och hur en ställföreträdares anställning bör regleras. Riksrevisionens övergripande slutats var därför att det inte bara var tillsynen som var bristfällig utan systemets utformning som helhet.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att tillsätta en utredning med syfte att se över systemet. En andra rekommendation var att regeringen borde ta ställning till det underlag som Pensionsmyndigheten har tagit fram angående ett nationellt ställföreträdarregister och ge en central myndighet i uppdrag att förvalta det. En tredje rekommendation var att regeringen på kort sikt borde ge en av länsstyrelserna huvudansvar för att samordna tillsyn, utbildning, statistik och råd och stöd på regional nivå.

Efter granskningen

I regeringens skrivelse med anledning av granskningsrapporten delade regeringen Riksrevisionens bedömning att åtgärder bör vidtas för att förbättra tillsynen över ställföreträdare och överförmyndare.[368] Riksdagen beslutade på förslag från civilutskottet att lägga regeringens skrivelse till handlingarna.[369]

I samband med en offentlig utfrågning om tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare i maj 2019, aviserade regeringen att en utredning kommer att tillsättas med uppdrag att föreslå mer moderna och rättssäkra regler om gode män, förvaltare och andra ställföreträdare. Samma dag fattades tre beslut med syfte att förbättra tillsynen över ställföreträdare och överförmyndare. I juli 2018 trädde två förordningsändringar[370] i kraft som ställer krav på berörda länsstyrelser att bedriva ett aktivt arbete med samordning och samverkan i frågor om tillsyn och tillsynsvägledning.[371] Länsstyrelserna fick i uppdrag att ta fram riktlinjer för hur ställföreträdare bör redovisa sin förvaltning, hur överförmyndare bör granska ställföreträdares förvaltning och hur överförmyndare bör kontrollera en persons lämplighet som ställföreträdare. Vidare ingick att överväga i vilka avseenden insamlingen av statistik över överförmyndarnas och överförmyndarnämndernas verksamhet kan förbättras för att bli mer tillförlitlig och användbar i tillsynsverksamheten.[372] Uppdragen redovisades i april 2019.[373]

---

368 Skr. 2017/18:128, *Riksrevisionens rapport om tillsynen av ställföreträdare och överförmyndare*.

369 Bet. 2017/18:CU35, rskr. 2017/18:424.

370 SFS 2018:403. Förordning om ändring i förmynderskapsförordning (1995:379).

371 Förmynderskapsförordning (1995:379).

372 Regeringsbeslut Ju2018/02627/L2. *Uppdrag till länsstyrelserna att ta fram riktlinjer för överförmyndare och ställföreträdare med mera*.

373 Länsstyrelserna, *Nationella riktlinjer för överförmyndare – förordnade ställföreträdares redovisning*, *Nationella riktlinjer för överförmyndare – legala förmyndares redovisning*, *Nationella riktlinjer för överförmyndare – kontroll av en persons lämplighet som ställföreträdare*. Dnr 18647–2018.

Statskontoret fick i uppdrag att utvärdera hur länsstyrelsernas samordning av tillsyn och tillsynsvägledning på området för gode män och förvaltare fungerar samt överväga hur länsstyrelsernas samordning kan förbättras för att tillsynen och tillsynsvägledningen ska bli så effektiv och ändamålsenlig som möjligt.[374] Statskontoret skulle även överväga om en central aktör borde ha ansvar för att samordna tillsynen och/eller tillsynsvägledningen. Statskontoret föreslog i sin slutrapport att regeringen ska ge en länsstyrelse i uppdrag att samordna länsstyrelsernas arbete inom området.[375]

I juli 2019 beslutade regeringen om direktiv till utredningen som syftar till att förbättra tillsynen på området, skapa bättre förutsättningar för att kompetenta personer ska ställa upp som ställföreträdare och stärka enskildas ställning och skydd. Uppdraget ska redovisas senast den 24 februari 2021.[376]

RiR 2017:35	**Avskaffandet av revisionsplikten för små aktiebolag – en reform som kostar mer än den smakar**
Regeringen	Skr. 2017/18:201
Riksdagen	Bet. 2017/18:CU37, rskr. 2017/18:205

Revisionsplikten för små aktiebolag avskaffades 2010 för att minska bolagens administrativa börda och kostnader för revision. Förhoppningen var att reformen även skulle bidra till att företagen växte och anställde fler.[377] Riksrevisionen har granskat reformens effekter och hur Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten och Bolagsverket har hanterat icke önskvärda konsekvenser.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att nackdelarna med reformen var större än fördelarna. Granskningen visade att många aktiebolag valde bort revision och gjorde kostnadsbesparingar på revisorsarvodet. Men bolagen som valde bort revision hade inte haft högre tillväxt, snarare tvärtom. Vidare visade granskningen att reformen har medfört ökad risk för skatteundandragande och försvårat arbetet mot ekonomisk brottslighet. En annan slutsats är att reformen har bidragit till att det blir fler fel i årsredovisningarna. Granskningen visade dessutom att myndigheterna inte har kunnat kompensera för reformens icke önskvärda konsekvenser.[378] Riksrevisionen rekommenderade regeringen att verka för att revisionsplikten för små aktiebolag återinförs.[379]

---

374 Regeringsbeslut Ju2018/02628/L2. *Uppdrag till Statskontoret om samordningen av tillsynen och tillsynsvägledningen på området för gode män och förvaltare.*

375 Statskontoret 2019:8. *En förbättrad samordning av tillsynen och tillsynsvägledningen inom överförmyndarområdet.*

376 Kommittédirektiv, dir. 2019:44. *Ställföreträdarskap att lita på – en översyn av reglerna om gode män och förvaltare.*

377 Riksrevisionen 2017:35, *Avskaffandet av revisionsplikten för små aktiebolag*, s. 12.

378 Riksrevisionen 2017:35, *Avskaffandet av revisionsplikten för små aktiebolag*, s. 5–6.

379 Riksrevisionen 2017:35, *Avskaffandet av revisionsplikten för små aktiebolag*, s. 9.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten välkomnade regeringen Riksrevisionens rapport och ansåg att Riksrevisionen gjorde värdefulla iakttagelser av reformens konsekvenser. Regeringen framhöll att den såg allvarligt på rapportens slutsats att reformen, tillsammans med andra regelförenklingar, kan ha underlättat för ekonomisk brottslighet och skatteundandragande. Regeringen bedömde dock att Riksrevisionens iakttagelser inte utgör tillräckliga skäl för att regeringen i nuläget ska verka för att återinföra revisionsplikten, och avsåg inte att följa Riksrevisionens rekommendation. Som skäl mot ett återinförande angav regeringen att den begränsade tillgången på auktoriserade revisorer sannolikt skulle kräva en lång övergångstid. En återinförd full revisionsplikt skulle också avvika från den väg som valts inom EU. Vidare ansåg regeringen att ett nytt förslag till EU-direktiv, det så kallade bolagsrättspaketet, sannolikt kommer att underlätta ytterligare för aktiebolag att på olika sätt flytta över gränserna, något som gör det svårare för Sverige att ha en revisionsplikt som kraftigt avviker från den i andra medlemsstater.[380]

Regeringen vidtog flera åtgärder för att bekämpa ekonomisk brottslighet. I regleringsbrevet för 2018 fick Bolagsverket i uppdrag att redovisa hur myndigheten arbetar med att förebygga ekonomisk brottslighet samt lämna förslag på åtgärder.[381] Bolagsverket redovisade uppdraget i mars 2018. Myndigheten bedömde att den nya digitala tjänsten för ingivning av årsredovisningar bör förbättra möjligheterna att upptäcka ekonomisk brottslighet och minska antalet kompletteringsföreläggande. Bolagsverket inrättade också en ny enhet på avdelningen för företagsregistrering, som ska ansvara för och samordna myndighetens arbete med ekobrottsfrågor.[382] Vidare gav regeringen i uppdrag till Bolagsverket att i dialog med Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket utveckla metoder och arbetssätt vid Bolagsverket för att utöka kontrollfunktionen vid registrering av olika företagsuppgifter.[383] Bolagsverket redovisade uppdraget i december 2018. Myndigheten hade bland annat inrättat en ekobrottsenhet, informerat om tryggt företagande, infört ökade kontroller, skärpt handläggningsrutiner och infört åtgärder mot användandet av falska identiteter.[384] Bolagsverket har därutöver i två skrivelser till Justitiedepartementet lämnat förslag som syftar till att förbättra bolagsregistrets kvalitet. Skrivelserna bereds i Regeringskansliet.[385]

Mot bakgrund av Riksrevisionens iakttagelser föreslog regeringen att kravet på personalliggare även ska gälla i kropps- och skönhetsvårdsverksamhet, fordonsserviceverksamhet och livsmedels- och tobaksgrossistverksamhet.[386] Lagändringarna började gälla den 1 juli 2018.[387] Regeringen ökade också Skatteverkets

---

380 Skr. 2017/18:201, s. 7–8.
381 Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Bolagsverket inom utgiftsområde 24 Näringsliv.
382 Skr. 2017/18:201, *Riksrevisionens rapport om avskaffandet av revisionsplikten för små aktiebolag*, s. 8.
383 Skr. 2017/18:201, s. 8. Se även Näringsdepartementet, Regeringsbeslut 2018-02-22 N2018/01305/SUN.
384 Bolagsverket 2018, *Slutrapport ekobrottsuppdrag AD 212/2018*, s. 1.
385 Skr. 2017/18:201, s. 8.
386 Skr. 2017/18:201, s. 9.
387 Prop. 2017/18:82, bet 2017/18:SkU14, rskr. 2017/18:203.

anslag varaktigt med 18 miljoner kronor från och med 2018 för att genomföra oanmälda kontrollbesök i all verksamhet som omfattas av kravet på att föra personalliggare.[388]

Vidare framhöll regeringen att den arbetar aktivt för att motverka skatteundandragande och följer noga Skatteverkets kontrollarbete och skattefelets utveckling. I sammanhanget pekar regeringen på ett betänkande (SOU 2017:94) där det föreslås åtgärder mot skatteundandragande.[389] Regeringen tillsatte en utredning av F-skattesystemet[390] som överlämnade sitt slutbetänkande till regeringen i juni 2019 och föreslog ändringar som syftar till att motverka skattefusk och skatteundandraganden.[391] Regeringen ansåg inte att det i nuläget fanns skäl att göra en övergripande utvärdering av reformen och såg Riksrevisionens rapport som slutbehandlad genom skrivelsen.[392]

I civilutskottets betänkande med anledning av regeringens skrivelse instämde utskottet liksom regeringen i att Riksrevisionens iakttagelser av reformens konsekvenser är värdefulla och att de bör beaktas i det fortsatta arbetet med regelförenklingar för företagen och förebyggandet av ekonomisk brottslighet. Utskottet delade regeringens bedömning att iakttagelserna inte utgör tillräckliga skäl för att i nuläget verka för att återinföra revisionsplikten. Utskottet föreslog att regeringens skrivelse skulle läggas till handlingarna.[393] Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.[394]

Riksdagen bad i ett tillkännagivande i januari 2017 regeringen att överväga om fler företag kan undantas från revisionsplikten.[395] Regeringen framhöll att Riksrevisionens rekommendation står i ett motsatsförhållande till tillkännagivandet och hänvisade till det pågående arbetet inom Regeringskansliet och berörda myndigheter som syftar till att motverka de oönskade konsekvenser som framgår av Riksrevisionens rapport. Regeringen avsåg inte att vidta några åtgärder med anledning av tillkännagivandet och ansåg det vara slutbehandlat.[396] Utskottet framhöll att den inte har annan uppfattning än regeringen när det gäller frågan om huruvida riksdagens tillkännagivande är slutbehandlat genom skrivelsen.[397]

---

388 Prop. 2017/18:1, UO 3, s. 25.
389 Skr. 2017/18:201, s. 9. Se även prop. 2017/18:1, s. 56.
390 Kommittédirektiv 2017:108.
391 SOU 2019:31, *F-skattesystemet – en översyn*.
392 Skr. 2017/18:201, s. 9. Se även skr. 2017/18:101, *Årsredovisning för staten 2017*, s. 133.
393 Bet. 2017/18:CU37, *Riksrevisionens rapport om avskaffandet av revisionsplikten för små aktiebolag*, s. 7–8.
394 Skr. 2017/18:201, bet. 2017/18:CU37, rskr. 2017/18:405.
395 Motion 2016/17:3380, bet. 2016/17:CU6, rskr. 2016/17:133.
396 Skr. 2017/18:201, s. 10. Se även skr. 2018/19:75, *Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2018*, s. 35.
397 Bet. 2017/18:CU37, s. 8.

5.3 Finansutskottet

RiR 2017:5	Internrevisionen vid myndigheter
Regeringen	Skr. 2016/17:189
Riksdagen	Bet. 2017/18:FiU29, rskr. 2017/18:132

År 2006 utfärdade regeringen en ny internrevisionsförordning (2006:1228) och gav Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att förvalta, samordna och utveckla den statliga internrevisionen. Riksrevisionen har granskat internrevisionens förutsättningar för att stärka myndigheternas interna styrning och kontroll, hur ESV hanterar sitt uppdrag om internrevision samt Regeringskansliets interna samordning.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att internrevisionens förutsättningar behöver stärkas. Granskningen visade att enmansrevisorer som delar sin tjänst mellan två myndigheter har svårt att utföra sitt granskningsarbete i enlighet med gällande regelverk. Vidare visade granskningen att internrevisionen i vissa fall inte hade gjort en självständig riskanalys. En annan slutsats är att vissa myndigheter inte genomför någon extern kvalitetssäkring alls, eller att en sådan sker mer sällan än vart femte år. Granskningen visade dessutom att ESV bör ge myndighetshandläggare tydligare information om kvaliteten på internrevisionens arbete vid enskilda myndigheter.[398]

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att överväga om det ska införas krav på att varje myndighet som lyder under internrevisionsförordningen ska ha minst en heltidstjänst för internrevisionen. Vidare rekommenderades regeringen att överväga att förtydliga huruvida internrevisionen ska lämna en årlig bedömning av myndighetens interna styrning och kontroll till myndighetsledningen. Regeringen rekommenderades även att ge ESV i uppdrag att samordna den externa kvalitetssäkringen av myndigheternas internrevision och ställa krav på att den genomförs minst vart tredje år.

Riksrevisionen rekommenderade ESV att aktivt arbeta för att enmansrevisorer ska ingå samverkansavtal med andra internrevisorer. Myndigheten rekommenderades också att utveckla sin återrapportering om internrevisionen till regeringen.[399]

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten delade regeringen Riksrevisionens bedömning att internrevisionen vid myndigheterna ska ha tillräckliga förutsättningar för att bidra till en god intern styrning och kontroll hos myndigheterna. Regeringen avsåg dock inte att följa Riksrevisionens rekommendationer eftersom de bland annat innebär att internrevisionen i staten skulle skilja sig från vad som följer av internationella standarder för god internrevisionssed. Regeringen avsåg därför inte vidta några åtgärder och framhöll att myndigheternas ledningar bör tillämpa regelverket så att det passar förutsättningarna för den egna myndighetens verksamhet.

[398] Riksrevisionen 2017:5, *Internrevisionen vid myndigheter*, s. 5–8.
[399] Riksrevisionen 2017:5, *Internrevisionen vid myndigheter*, s. 9.

Regeringen avsåg fortsättningsvis säkerställa att internrevisionen har goda förutsättningar för sitt arbete. I och med skrivelsen ansåg regeringen att Riksrevisionens rapport var slutbehandlad.[400]

I finansutskottets betänkande, med anledning av regeringens skrivelse, såg utskottet positivt på att regeringen instämde i Riksrevisionens bedömning att internrevisionen ska ha tillräckliga förutsättningar.[401] Utskottet underströk internrevisionens centrala betydelse och vikten av att den har de förutsättningar som krävs.[402] Utskottet välkomnade att regeringen i budgetpropositionen för 2018[403] betonade att internrevisionen utgör ett centralt stöd för myndighetsledningarna i arbetet med att säkerställa en god intern styrning och kontroll. Utskottet välkomnade också att regeringen var angelägen om att myndigheterna ska tilldela internrevisionen tillräckliga resurser för att kunna utföra sitt uppdrag och att den avsåg att följa tilldelningen av resurser.[404]

I budgetpropositionen för 2018 framhöll regeringen att den ser allvarligt på händelser som tyder på en bristande intern styrning och kontroll hos vissa myndigheter. Regeringen gav ESV i regleringsbrevet för 2017 i uppdrag att analysera bland annat hur de statliga myndigheterna tillämpar förordningen om intern styrning och kontroll.[405] Utskottet delade regeringens syn på de i budgetpropositionen nämnda händelserna och välkomnade det uppdrag som regeringen gav ESV.[406] Den 27 september avrapporterade ESV regeringsuppdraget[407] och ansåg att det finns behov av justeringar i förordningen om intern styrning och kontroll, bland annat med avseende på myndighetsledningens ansvar för intern styrning och kontroll. Regeringen gav ESV i uppdrag[408] att ta fram förordningsförslag senast den 15 februari 2018. Avslutningsvis underströk utskottet att en väl rustad och fungerande internrevision i det sammanhanget är helt central för att regeringen ska kunna försäkra sig om att den statliga verksamheten bedrivs effektivt, enligt gällande bestämmelser, och redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.[409] Mot denna bakgrund föreslog utskottet att regeringens skrivelse skulle läggas till handlingarna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.[410]

ESV avrapporterade regeringsuppdraget i februari 2018,[411] och regeringen beslutade om ändrade regler i förordningen om intern styrning och kontroll och vissa följdändringar i internrevisionsförordningen. Förändringarna tydliggör bland annat att processen för

---

400 Skr. 2016/17:189, *Riksrevisionens rapport om internrevisionen vid de statliga myndigheterna*, s. 1,6.

401 Bet. 2017/18:FiU29, *Riksrevisionens rapport om internrevisionen vid de statliga myndigheterna*, s. 1.

402 Bet. 2017/18:FiU29, s. 9.

403 Prop. 2017/18:1, Budgetpropositionen för 2018 s. 774.

404 Prop. 2017/18:1, s. 774, bet. 2017/18:FiU29, s. 8–9.

405 Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Ekonomistyrningsverket.

406 Prop. 2017/18:1, s. 774.

407 Ekonomistyrningsverket 2017:65, *ESV:s rapport om tillämpningen av förordningen om intern styrning och kontroll*.

408 Regeringsbeslut, Fi2017/03760/BATOT, Fi2017/04002/BATOT, *Uppdrag att ta fram förordningsförslag för en utvecklad intern styrning och kontroll*, Finansdepartementet, 2017-10-19.

409 Bet. 2017/18:FiU29, s. 9.

410 Bet. 2017/18:FiU29, rskr. 2017/18:132.

411 Ekonomistyrningsverket 2018:20, *Rapport Utvecklad intern styrning och kontroll*.

myndigheternas interna styrning och kontroll är ledningens ansvar och att den ska inriktas så att myndigheten ska fullgöra sina uppgifter och mål i enlighet med kraven i myndighetsförordningen. Reglerna trädde i kraft den 1 januari 2019.[412]

ESV har kommenterat Riksrevisionens rekommendationer i sin årliga rapport om statlig internrevision 2017 till regeringen. ESV framhöll att myndigheterna redan har möjlighet med gällande regelverk att samordna sin internrevision med annan myndighet. Vidare framhöll ESV att den årliga rapporten till regeringen redan omfattar uppgifter om enskilda myndigheter där ESV anser att det finns skäl för det. Enligt ESV är syftet att utvärdera internrevisionsmyndigheterna som grupp och inte att kvalitetssäkra enskilda myndigheter.[413]

RiR 2017:11	**Regeringens medelfristiga makroprognoser**
Regeringen	Skr. 2017/18:37
Riksdagen	Bet. 2017/18:FiU20, rskr. 2017/18:434

Riksrevisionen har granskat regeringens medelfristiga makroprognoser. Makroprognoser utgör grunden för bedömningen av skattebasernas utveckling och för betydande delar av utgiftssidan i den offentliga sektorns finanser. De används även som underlag för att bedöma budgetutrymmet och när regeringen lämnar förslag på utgiftstak.

Granskningen visade att BNP-tillväxten i de medelfristiga prognoserna för perioden 2007–2017 i genomsnitt var något överskattad. Som en följd av regeringens metod för beräkningen av BNP i det medelfristiga perspektivet har hushållens konsumtion blivit tydligt överskattad, medan statlig och kommunal konsumtion varit tydligt underskattad. I ett räkneexempel visas att detta har stor betydelse för prognoserna av den offentliga sektorns finansiella sparande.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att överväga förändringar i metoden för hur man prognostiserar BNP i de medelfristiga prognoserna så att metoden i högre utsträckning än i dag står i samklang med antagandet om oförändrade regler. Riksrevisionen menade att en förändring av metoden i denna riktning skulle medföra mindre överskattningar av offentliga sektorns inkomster och därmed mer väntevärdesriktiga prognoser, givet oförändrade regler, av det finansiella sparandet. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att också utreda orsakerna till att den statliga konsumtionen så tydligt underskattats och vid behov förändra beräkningsmetoden.

Efter granskningen

I sin skrivelse framförde regeringen att den inte avsåg att följa eller vidta några särskilda åtgärder med andning av Riksrevisionens granskning. Regeringen konstaterade att antagandet om oförändrade regler innebär att offentlig konsumtion

412 Prop. 2018/19:1, *Budgetpropositionen för 2019*, s. 180–181.

413 Ekonomistyrningsverket 2017:14, *Rapport Redovisning över den statliga internrevisionen och myndigheternas interna styrning och kontroll*, s. 62.

i normalfallet underskattas, men att prognosen blir internt konsistent då övriga aktörer i regeringens prognosmodell antas anpassa sina förväntningar till detta. Antagandet leder även normalt till att finanspolitiken blir mer åtstramande än vad som kan förväntas, men det väntas i regeringens prognoser inte få några långsiktiga konsekvenser för ekonomins funktionssätt. Regeringen diskuterade också möjligheten att låta antagandet begränsa BNP-prognosen på övergripande nivå, vilket skulle försvårakommunikationen om och tolkningen av prognosen. Regeringen ansåg även att Riksrevisionen har utgått från en relativt kort utvärderingsperiod som dessutom präglas av finanskrisen. Enligt regeringen bör det också beaktas att tillämpningen av oförändrade regler gör det svårare att avgöra om prognoserna genererar omotiverade över- eller underskattningar.

Regeringen anförde vidare att prognosavvikelser för den statliga konsumtionen på medellång sikt kan bero på tillkommande politik, bristfälliga utgiftsprognoser eller brister i metoden att omvandla statens budgetutgifter till statlig konsumtion enligt nationalräkenskaperna. Regeringen konstaterade att det bara är de två förstnämnda faktorerna som har betydelse för det finansiella sparandet. Regeringen framhöll att statens budgetutgifter följs upp i budgetpropositionen och i årsredovisningen för staten och att det pågår ett kontinuerligt arbete för att förbättra prognos- och beräkningsmetoder.

Regeringen ansåg med detta att granskningsrapporten var slutbehandlad.[414] Granskningsrapporten behandlades i finansutskottet. Utskottet noterade att regeringen har förtydligat redovisningen i de ekonomiska propositionerna om vilka antaganden som ligger till grund för de medelfristiga makroprognoserna. Utskottet underströk vikten av transparens och tydlighet i redogörelsen av vilka antaganden som görs och vilka effekter dessa antaganden kan få för den förväntade utvecklingen av de offentliga finanserna. Utskottet välkomnade att det pågår ett kontinuerligt arbete för att förbättra de prognos- och beräkningsmetoder som tillämpas. Utskottet föreslog att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.[415] Riksdagen biföll utskottets förslag.[416]

RiR 2017:14	**Tillgänglighet till SCB:s registerdata – en fråga om prioriteringar**
Regeringen	Skr. 2017/18:46
Riksdagen	Bet. 2017/18:FiU33, rskr. 2017/18:170

Riksrevisionen har granskat tillgängligheten till SCB:s registerdata. Regeringen hade i de senaste forskningspolitiska propositionerna framhållit vikten av att öka den registerbaserade forskningen och användandet av de svenska registren. En god tillgänglighet till SCB:s registerdata är en förutsättning för att forskare och myndigheter ska kunna beskriva och analysera samhällsförändringar över tid och i olika grupper. Flera statliga utredningar hade tidigare pekat på bristande tillgänglighet till SCB:s registerdata. Riksrevisionen kunde konstatera att problemen fanns kvar.

414 Skr. 2017/18:37.
415 Bet. 2017/18:FiU20.
416 Rskr. 2017/18:434.

Granskningen visade att SCB:s långa leveranstider är det största tillgänglighetsproblemet. Cirka hälften av alla beställare ansåg att de får vänta orimligt länge på den efterfrågade informationen. Dessutom riktades kritik mot att SCB:s prissättning saknar transparens och är svår att förstå. Många beställare var också kritiska till att SCB i sin sekretessprövningsprocess modifierar beställningen. När en eller flera variabler tas bort eller grupperas på en mer generell nivå än vad beställaren först efterfrågat medför det ofta att beställd data inte kan användas till att genomföra planerade analyser.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att se över principen om full kostnadstäckning när det gäller avgifterna för registerdata. Avgifterna bör som utgångspunkt endast täcka de direkta kostnaderna för administration och handläggning av beställningarna. En sådan förändring skulle innebära att SCB gavs likartade förutsättningar som andra statistikansvariga myndigheter att prissätta registerdata. Regeringen rekommenderades även att överväga hur man långsiktigt vill att resultatet av Vetenskapsrådets (VR) arbete med att förbättra tillgängligheten till registeruppgifter för forskningsändamål ska utvecklas och förvaltas. Riksrevisionen rekommenderade SCB att prioritera arbetet med att effektivisera handläggningen av beställningar av registerdata och säkerställa transparens i avgiftsuttagen.

Efter granskningen

I sin skrivelse med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i den kritik som Riksrevisionen riktar mot tillgängligheten till SCB:s registerdata.[417]Regeringen poängterade att man i SCB:s regleringsbrev för 2017 hade angett att den statistiska informationen inom myndigheten ska göras mer tillgänglig och användbar och att myndigheten ska återrapportera vidtagna åtgärder för att öka tillgängligheten av statistiskt material för forskningsändamål.[418]

Regeringen framhöll även vikten av långsiktighet i uppdraget till VR, där det bland annat ingick att utveckla en portal för registerforskare – registerforskning.se – och att utveckla ett metadataverktyg som ger information om vilken typ av data som finns i de olika registren. Hur den långsiktiga förvaltningen och driften av verktyget ska utformas var dock inte klarlagt. Regeringen ansåg att det är först sedan effekterna av de åtgärder som SCB och VR vidtagit har utvärderats som man kan överväga ytterligare åtgärder för att förbättra tillgängligheten till registerdata. Därmed ansåg regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.[419]

I utskottets behandling av regeringens skrivelse framhölls vikten av att tillgängligheten till de offentliga registren, för bland annat forskningsändamål, förbättras. Utskottet noterade att regeringen vill utvärdera effekterna av redan vidtagna åtgärder innan den är beredd att överväga ytterligare åtgärder för att förbättra tillgängligheten till

---

417 Regeringens skrivelse 2017/18:46 *Riksrevisionens rapport om tillgängligheten till Statistiska centralbyråns registerdata*, s. 4.

418 Ibid., s. 5.

419 Regeringens skrivelse 2017/18:46, *Riksrevisionens rapport om tillgängligheten till Statistiska centralbyråns registerdata*, s. 4.

419 Regeringens skrivelse 2017/18:46, *Riksrevisionens rapport om tillgängligheten till Statistiska centralbyråns registerdata*, s. 4.

registerdata. Riksdagen beslutade på förslag från finansutskottet att lägga regeringens skrivelse till handlingarna.[420] Ingen motion väcktes med anledning av regeringens skrivelse.

Av SCB:s årsredovisningar för 2017 och 2018 framgår att myndigheten fortsatt arbetet med att korta kötider och med att göra prissättningen mer transparent.[421]

RiR 2017:22	Regeringens hantering av rekommendationer från EU, IMF och OECD
Regeringen	Skr. 2017/18:85
Riksdagen	Bet. 2017/18:FiU20, rskr. 2017/18:434

Riksrevisionen har granskat regeringens hantering av rekommendationer från EU, Internationella valutafonden (IMF) och OECD. Granskningen syftade till att belysa hur regering och riksdag använder rekommendationer från internationella organisationer i beslutsunderlagen för den ekonomiska politiken.

De internationella organisationerna har pekat på ett fåtal inbördes relaterade problem för svensk ekonomi under den undersökta femårsperioden, till exempel en stor och koncentrerad finansiell sektor, stigande bostadspriser och en hög skuldsättning hos hushållssektorn.

En slutsats i granskningen var att det går att öka nyttan av den multilaterala övervakningen av svensk ekonomi genom bättre rapportering till riksdagen. Regeringen rekommenderades att mer konsekvent motivera varför man inte håller med om vissa åtgärdsförslag från EU och att även ge sin syn på rekommendationer från IMF och OECD.

Granskningen var en del av ett samarbete mellan sex europeiska revisionsmyndigheter. En gemensam slutsats var att nationella regeringar har hörsammat internationella rekommendationer i rimlig utsträckning, men att rutiner för offentliggörande och uppföljning av rekommendationer kan förbättras.

Efter granskningen

I sin skrivelse med anledning av granskningsrapporten framförde regeringen att den inte avsåg att vidta några åtgärder med anledning av granskningsrapporten. Regeringen ansåg att informationen till riksdagen om hur regeringen ser på rekommendationerna redan är omfattande. När det gäller hanteringen av rekommendationer ansåg regeringen att frågan bör ses i ett större sammanhang. Förslag och rekommendationer från externa parter ingår enligt regeringen – liksom många andra överväganden – i den samlade bedömningen när regeringen formulerar sin politik. Denna bedömning redovisas årligen i budgetpropositionen.

[420] Finansutskottets betänkande 2017/18:FiU33, *Riksrevisionens rapport om tillgängligheten till Statistiska centralbyråns registerdata*.

[421] SCB Årsredovisning 2017 och SCB årsredovisning 2018.

Vid riksdagsbehandlingen av regeringens skrivelse ansåg finansutskottet liksom regeringen att det är bra och viktigt att olika utomstående parter analyserar Sveriges ekonomi för att identifiera risker och obalanser och för att lämna synpunkter på den ekonomiska politiken. Utskottet noterade att regeringen redogjorde för IMF:s bedömning av Sveriges ekonomi och hur regeringen ser på detta i skrivelsen 2017/18:52 Redovisningen av verksamheten i Internationella valutafonden 2016 och 2017.[422] Regeringen uttalade där att den avser att i en skrivelse vartannat år redogöra för arbetet inom IMF (från och med 2018) och vartannat år redogöra för arbetet inom såväl IMF som andra internationella finansiella institutioner (från och med 2019).[423]

När det gäller rekommendationerna som lämnas inom EU-samarbetet konstaterade utskottet att regeringen har utökat informationen i budgetpropositionen och kompletterat med utförligare motiveringar, vilket utskottet välkomnade. Riksdagen lade skrivelsen till handlingarna.[424]

RiR 2017:32	**Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket**
Regeringen	Skr. 2017/18:203
Riksdagen	Bet. 2017/18:FiU20, rskr. 2017/18:434

Riksrevisionen har granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i årsredovisningen för staten 2016, 2017 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2018. Ramverket innehåller de grundläggande principer som finanspolitiken ska utformas efter och syftar till att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar och transparent. Granskningen har fokuserat på två områden, transparensen i regeringens redovisning och efterlevnaden av ramverket. I granskningen lämnades fyra rekommendationer till regeringen.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att överväga att i sina långsiktiga hållbarhetsberäkningar redovisa utvecklingen av statlig och kommunal sektor fram till 2030. Den demografiska utvecklingen under 2020-talet kommer att innebära fortsatt växande utgifter för de välfärdstjänster som kommuner och landsting ansvarar för. I de granskade propositionerna redovisas offentlig sektor som helhet, och en redovisning uppdelad på statlig och kommunal sektor skulle bättre belysa frågan om hur välfärdsåtagandet ska finansieras.

Riksrevisionen rekommenderade även regeringen att utveckla redovisningen av hur regeringens prognoser, främst strukturellt sparande, förhåller sig till andra prognosmakares, särskilt regeringens expertmyndigheter. Prognosjämförelser blir än viktigare eftersom det strukturella sparandet kommer att utgöra den enda indikatorn för den framåtblickande uppföljningen av överskottsmålet. En utvecklad redovisning bör minska risken för att regeringen gör bedömningar av det strukturella sparandet som systematiskt (över tiden) avviker från expertmyndigheternas.

[422] Bet. 2017/18:FiU20.
[423] Skr. 2017/18:52, s. 3.
[424] Rskr. 2017/18:234.

Riksrevisionen rekommenderade dessutom regeringen att motivera hur storleken på den aktiva finanspolitiken och finanspolitikens inriktning har avvägts i förhållande till konjunkturläget och att följa upp det kommunala balanskravet utifrån balanskravsresultatet i stället för sektorns resultat före extraordinära poster.

Efter granskningen

Regeringen behandlade granskningen i skrivelse 2017/18:203. I skrivelsen instämde regeringen delvis i det som Riksrevisionen framhållit om behovet av transparens och tydlighet i budgetpropositionen. Vidare framhöll regeringen att den kontinuerligt arbetar med att utveckla innehållet i propositionen i den riktning som Riksrevisionen rekommenderar.

Det gäller bland annat beräkningarna av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Regeringen avsåg att undersöka möjligheterna att förlänga den tidsperiod för vilken en separat bedömning av kommunsektorns respektive statens utveckling görs. Regeringen avsåg även att följa Riksrevisionens rekommendation att redovisa balanskravsresultatet vid uppföljningen av det kommunala balanskravet för föregående år.

Regeringen delade emellertid inte Riksrevisionens bedömning av vilket resultatmått som bör användas vid uppföljningen av det kommunala balanskravet för prognosåren, och inte heller behovet av att utveckla redovisningen av hur regeringens prognoser förhåller sig till andra bedömares. Komplexiteten vad gäller till exempel BNP, BNP-gap och strukturellt sparande gör det enligt regeringen svårt att i detalj redogöra för respektive prognosmakares alla bakgrundsantaganden. Det är mot denna bakgrund som regeringen gav Finanspolitiska rådet i uppdrag att göra fördjupade analyser och utvärderingar av regeringens prognoser. Regeringen konstaterade att man ansvarar inför riksdagen för den finanspolitiska inriktningen och relationen mellan finanspolitiken och de budgetpolitiska målen. När regeringen bedömer måluppfyllelsen för de budgetpolitiska målen måste man därför utgå från sin egen bedömning av de indikatorer som används.

Regeringen delade inte heller Riksrevisionens bedömning av behovet att motivera finanspolitiken i förhållande till konjunkturläget. Stabiliseringspolitiska avvägningar redovisas inte om finanspolitiken är vid målet och har en neutral inriktning samt att det inte finns något behov av stabiliseringspolitiska åtgärder. Det finanspolitiska ramverket innehåller inte heller något krav på att efterfrågan ska stabiliseras vid normala efterfrågestörningar, utöver den stabilisering som sker genom de automatiska stabilisatorerna. Något krav på att redovisa varför så inte sker finns inte heller. I och med skrivelsen ansåg regeringen att granskningsrapporten var slutbehandlad.[425]

Regeringens skrivelse riksdagsbehandlades av finansutskottet. Utskottet konstaterar att regeringen instämmer i det Riksrevisionen framhåller om behovet av transparens och tydlighet i budgetpropositionen, bland annat vad gäller redovisningen av de långsiktiga

[425] Skr. 2017/18:203.

hållbarhetsberäkningarna. Utskottet föreslog att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna och riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2017/18:434).[426]

Sedan *2018 års ekonomiska vårproposition* följer regeringen upp det kommunala balanskravet för föregående år utifrån balanskravsresultatet.[427]

RiR 2016:33	Svenska myndigheters beredskap inför Brexit-omröstningen
Regeringen	Skr. 2016/17:168
Riksdagen	Bet. 2017/18:FiU12, rskr. 2017/18:3

Riksrevisionen har granskat svenska myndigheters beredskap inför Brexit-omröstningen. I samband med Storbritanniens folkomröstning om landet skulle vara kvar i eller lämna EU fanns det en stor osäkerhet om de ekonomiska konsekvenserna av själva omröstningsresultatet och det bedömdes finnas risk för finansiell instabilitet. Granskningens syfte var att undersöka om de myndigheter som har ansvar för den finansiella stabiliteten vidtog relevanta förberedelser inför folkomröstningen i juni 2016.

Granskningsobjekt var regeringen (Finansdepartementet), Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgäldskontoret. Finansiella stabilitetsrådets kansli ingick i studien utan att vara granskningsobjekt.

De övergripande slutsatserna av Riksrevisionens granskning var att regeringen och dess myndigheter samt Riksbanken vidtog förberedelser i rimlig omfattning och att deras krisberedskap var god inför den brittiska folkomröstningen. Riksrevisionen rekommenderade att myndigheterna borde upprätta styrdokument eller motsvarande vägledningar för att snabbt kunna ställa om från normal verksamhet till krisberedskap. Vidare ansåg Riksrevisionen att myndigheterna borde göra systematiska och heltäckande utvärderingar av såväl krisförberedelser som krishantering i syfte att vid behov uppdatera relevanta styrdokument.

Efter granskningen

I skrivelsen[428] instämde regeringen liksom myndigheterna (Finansinspektionen, Riksgäldskontoret och finansiella stabilitetsrådets kansli) i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelser. Myndigheterna ansåg att det var viktigt att utvärdera och ta lärdom av faktiska kriser eller av olika krisövningar. Vidare delade myndigheterna Riksrevisionens uppfattning att styrdokument för vägledning i krishantering är värdefullt.

Före publiceringen av Riksrevisionens rapport initierades ett arbete inom finansiella stabilitetsrådet för att ta fram stöddokument för krishantering och genomföra ett antal kris- eller scenarioövningar.[429] En scenarioövning för att öva svenska myndigheters

426 Bet. 2017/18:FiU20, rskr. 2017/18:434.
427 Se till exempel prop. 2018/19:100, 2019 års ekonomiska vårproposition.
428 Skr. 2016/17:168.
429 Protokoll från Finansiella stabilitetsrådets möte den 7 juni 2016.

krishantering av finansiella företag genomfördes i maj 2017.[430] Med hänvisning till myndigheterna syn på Riksrevisionens rekommendationer och det planerade arbetet inom det finansiella stabilitetsrådet ansåg regeringen genom skrivelsen att granskningen var färdigbehandlad. Riksdagen lade skrivelsen till handlingarna.

Inom området krishantering, utan direkt koppling till Riksrevisionens rapport, har det skapats ett forum där det ska genomföras krisövningar på ett nordiskt-baltiskt plan. Finansdepartementet, Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgälden har tillsammans med sina motsvarigheter i Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen och Norge tagit fram ett samförståndsavtal, en så kallad Memorandum of Understanding (MoU),[431] för att underlätta samarbetet för gränsöverskridande finansiell stabilitet.

5.4 Försvarsutskottet

RiR 2017:17	Strålsäkerhetsmyndighetens kärnkraftstillsyn
Regeringen	Skr. 2017/18:66
Riksdagen	Bet. 2017/18:FöU12, rskr. 2017/18:266

Riksrevisionen har granskat om Strålsäkerhetsmyndighetens tillsyn av kärnkraftsreaktorer i drift är effektiv, mot bakgrund av ökade anslag till myndigheten med behov av mer tillsyn av kärnkraften som motiv. Granskningen visade att myndigheten inte utnyttjat tillskotten för att utföra tillsyn i den utsträckning som regering och riksdag bedömt behövs. Granskningen visade även att Strålsäkerhetsmyndigheten inte gör systematiska riskbedömningar för att planera och prioritera tillsynsinsatser, vilket gör det osäkert om tillsynen inriktas mot de insatser som är mest angelägna ur säkerhetssynpunkt.

Riksrevisionen rekommenderade att regeringen säkerställer att Strålsäkerhetsmyndigheten genomför den kärnkraftstillsyn som regering och riksdag har efterfrågat och gett myndigheten ekonomiskt utrymme för. Vidare rekommenderades regeringen att informera riksdagen om hur de utökade anslagen använts och att se över avgiftssättningen så att principen om full kostnadstäckning tillämpas. Strålsäkerhetsmyndigheten rekommenderades att utföra den tillsyn som regering och riksdag bedömt vara nödvändig och se till att tillsynen inriktas mot de ur säkerhetssynpunkt mest angelägna tillsynsinsatserna.

Efter granskningen

I sin skrivelse till riksdagen med anledning av rapporten framhöll regeringen att ett arbete hade inletts under 2013 för att se över avgifterna som tas ut från kärnkraftverken. Regeringen påpekade också att Strålsäkerhetsmyndigheten under

[430] Protokoll från Finansiella stabilitetsrådets möte den 12 juni 2017.

[431] Riksbanken 31 januari 2018: Memorandum of Understanding on Cooperation and Coordination on cross-border financial stability between relevant Ministries, Central Banks, Financial Supervisory Authorities and Resolution Authorities of Denmark, Estonia, Finland, Iceland, Latvia, Lithuania, Norway and Sweden.

2016 lagt fram en handlingsplan för att åtgärda det ackumulerade överskottet. Regeringen uppgav att avgifterna skulle sänkas ytterligare från och med 2018 så att balans mellan avgifter och kostnader nåddes till 2022. Försvarsutskottet aviserade i sitt betänkande med anledning av regeringens skrivelse att utskottet avser att följa regeringens och Strålsäkerhetsmyndighetens fortsatta redovisning av exempelvis åtgärder för att inrikta tillsynen mot de ur säkerhetssynpunkt mest angelägna tillsynsinsatserna.[432] Kammaren biföll utskottets förslag och lade ärendet till handlingarna.[433]

Regeringen framförde i budgetpropositionen för 2018 att de ökade anslagen till Strålsäkerhetsmyndigheten under perioden 2009–2017 innebar ökade resurser till tillsyn och normering.[434] I budgetpropositionen för 2020 angav regeringen att Strålsäkerhetsmyndigheten vidtagit åtgärder, såsom korrigeringar och skärpta rutiner för kvalitetskontroll, med anledning av de brister i myndighetens årsredovisning för 2018 som Riksrevisionens årliga revision påtalat. Det gällde bland annat att ett för högt överskott redovisats från de avgifter som tas ut från kärnkraftverken.[435]

Strålsäkerhetsmyndigheten har i regleringsbreven sedan 2018 i uppdrag av regeringen att två gånger per år redovisa prognoser för den avgiftsbelagda verksamheten, däribland de avgifter som tas ut av kärnkraftverken, och kommentera prognoserna i förhållande till budgeterade intäkter och kostnader för den avgiftsbelagda verksamheten.[436]

Regeringen tillsatte 2017 en utredning för att se över lagen om kärnteknisk verksamhet för att bland annat lägga grunden till en effektiv myndighetsutövning och ändamålsenlig organisation.[437] Utredningen som presenterades 2019 föreslog att en ny lag om kärntekniksverksamhet införs där bestämmelserna om tillsyn i stort sett motsvarar bestämmelserna i nuvarande lag.[438] Utredningens förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet.[439]

RiR 2017:31	**Finansieringssystemet för kärnavfallshantering**
Regeringen	Skr. 2017/18:141
Riksdagen	Bet. 2017/18:FöU15, rskr. 2017/18:376

Riksrevisionen har granskat finansieringssystemet för kärnavfallshantering. Finansieringssystemet för omhändertagandet av kärnavfall och använt kärnbränsle omfattar stora belopp och spänner över lång tidshorisont. Utgångspunkten för systemet

432 Bet. 2017/18:FöU12.

433 Rskr. 2017/18:266.

434 Prop. 2017/18:1, UO 6, s. 98, bet. 2017/18:FöU1, rskr. 2017/18:102.

435 Prop. 2019/20:1, UO 6, s. 97, bet. 2019/20:FöU1, rskr. 2019/20:108.

436 Miljö- och energidepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Strålsäkerhetsmyndigheten*, regeringsbeslut 2017-12-21, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Strålsäkerhetsmyndigheten*, regeringsbeslut 2018-12-21 samt *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Strålsäkerhetsmyndigheten*, regeringsbeslut 2019-12-19.

437 Kommittédirektiv, *Översyn av lagen om kärnteknisk verksamhet*, dir. 2017:76.

438 SOU 2019:16, *Ny kärntekniklag – med förtydligat ansvar*.

439 Prop. 2019/20:1, UO 6, s. 95.

är att kärnkraftsindustrin – inte skattebetalarna – ska stå för kostnaderna. Riksrevisionen granskade om bedömningen av risken för att staten får stå för kostnaderna för omhändertagande av kärnkraftens restprodukter är välgrundad och samlat och transparent rapporterad.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att det finns stora osäkerheter i och oenigheter om hur stora de framtida kostnaderna och intäkterna i finansieringssystemet kan bli. Dessutom har finansieringssystemet sannolikt varit underfinansierat och statens ekonomiska säkerheter har varit otillräckliga. Statens risk har inte bedömts och rapporterats på ett samlat sätt av myndigheterna eller regeringen. Strålsäkerhetsmyndigheten och Riksgäldskontoret har inte använt sina möjligheter att besluta om föreskrifter och riskbegränsande villkor för att begränsa statens risk.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att se till att de samlade riskerna för staten kan bedömas genom att ge en myndighet ett helhetsansvar för analys och bedömning av risker i finansieringssystemet. Regeringen rekommenderades också att utveckla rapporteringen av de samlade riskerna i systemet till riksdagen, låta utreda om moderbolagen i stället för reaktorbolagen ska ha det primära betalningsansvaret och låta en myndighet med expertkunnande om prognoser fastställa de externa ekonomiska faktorerna i kostnadsberäkningarna. Strålsäkerhetsmyndigheten och Riksgäldskontoret rekommenderades att aktivt använda föreskriftsrätten och riskbegränsande villkor som de enligt finansieringslagstiftningen har tillgång till.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen instämde regeringen i Riksrevisionens slutsats när det gäller kostnadssidan i finansieringssystemet. Regeringen anser att den nya finansieringslagstiftningen från 2017 tydliggör hur kostnadsberäkningarna ska göras. Detta kommer att överbrygga vissa av de oenigheter som i dag finns mellan aktörerna och därmed bidra till att minska statens risk. Också när det gäller de framtida avgiftsintäkterna finns det enligt regeringen osäkerheter men dessa anges inte vara lika stora som för kostnaderna. När det gäller rapportering till riksdagen, avsåg regeringen att i vart tredje års budgetproposition, med början 2019, redovisa en samlad bedömning av systemets balans och statens samlade risk, i samband med att regeringen beslutat om kärnavfallsavgifter och säkerheter för kommande treårsperiod. Regeringen instämde i att en myndighet behöver ges ett formellt helhetsansvar för analys och bedömning av risker i finansieringssystemet och hänvisade till att den beslutat att under hösten 2018 föra över Strålsäkerhetsmyndighetens ansvar enligt finansieringslagstiftningen till Riksgäldskontoret. Enligt regeringen skulle Riksgäldskontoret ha ett övergripande ansvar för att analysera och bedöma riskerna i finansieringssystemet och regeringen skulle i det fortsatta arbetet överväga att ytterligare förtydliga detta ansvar. Regeringen avsåg att i dialog med Riksgäldskontoret se över att låta en myndighet med expertkunnande om prognoser fastställa de externa ekonomiska faktorerna. I fråga om det primära ansvaret för kärnavfallsavgifter och säkerheter, avsåg regeringen att se över frågan men avvaktade resultatet av en tillsatt utredning om översyn av lagen om kärnteknisk verksamhet.[440] Riksdagen lade regeringens skrivelse till handlingarna.[441]

---

[440] Skr. 2017/18:141.

[441] Bet. 2017/18:FöU15, rskr. 2017/18:376.

Regeringen remitterade i juli 2019 en promemoria om myndighetsansvaret för Kärnavfallsfonden.[442] Riksgäldskontoret framförde i sitt remissvar bland annat att all analysverksamhet inom finansieringssystemet bör samlas till myndigheten.[443]

Regeringen återkom i budgetpropositionen för 2020 till att redovisningen till riksdagen om finansieringssystemet och statens samlade risk ska utvecklas med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen angav att den avser att utveckla redovisningen ytterligare i kommande budgetpropositioner.[444] Miljödepartementet anger att regeringen 2019 ställde upp ett återrapporteringskrav till Riksgäldskontoret om att myndigheten ska redovisa hur arbetet bedrivits enligt förordningen om finansiering av kärntekniska restprodukter. Redovisningen ska ge en samlad bild av finansieringssystemet och hur myndigheten har samarbetat med andra berörda myndigheter. Den kommer att ligga till grund för regeringens utvecklade redovisning i budgetpropositionen, UO 20 och UO 6, för 2021 och framför allt 2022.[445]

5.5 Justitieutskottet

RiR 2017:6	Tingsrätters effektivitet och produktivitet
Regeringen	Skr. 2016/17:223
Riksdagen	Bet. 2017/18:JuU5, rskr. 2017/18:64

Riksrevisionen har granskat tingsrätternas effektivitet och produktivitet. Resultatet visade att det finns effektivitetsbrister hos tingsrätterna och att produktiviteten hade minskat över åren. Riksrevisionen drog slutsatsen att en orsak till ineffektiviteten kunde vara tingsrätternas storlek. Det fanns både tingsrätter som befanns vara för små och de som var för stora för att kunna operera effektivt. Riksrevisionen hade dock inte data för att analysera alla faktorer som påverkade effektiviteten i tingsrätterna.

Utifrån granskningen rekommenderade Riksrevisionen:

- Domstolsverket att i ett effektiviseringsarbete ta hänsyn till att vissa tingsrätter bedöms vara mer effektiva än andra, och att generella effektiviseringsåtgärder riktade till samtliga tingsrätter därför inte nödvändigtvis är lämpliga.
- Domstolsverket och tingsrätterna att identifiera faktorer som påverkar effektivitet och produktivitet. I ett sådant arbete bör både de faktorer som tingsrätterna kan påverka (internt) och sådana som de inte kan påverka (externa) kartläggas.
- Domstolsverket att i sin resultatrapportering av produktivitet använda sig av mått som tar hänsyn till hela produktionen som komplement till de partiella mått som används idag.

[442] Regeringskansliet, remiss, Promemoria om Myndighetsansvaret för Kärnavfallsfonden – inom ramen för finansieringssystemet för omhändertagande av kärntekniska restprodukter, 2018-07-05, M M2019/01436/Ke.

[443] Riksgäldskontorets webbplats, https://www.riksgalden.se/sv/press-och-publicerat/pressmeddelanden-och-nyheter/nyheter/2019/remissvar-all-analys-inom-finansieringssystemet-for-karnavfall-bor-samlas-till-riksgalden/ , 2019-11-26.

[444] Prop. 2019/20:1, UO 6 s. 96.

[445] E-post från Miljödepartementet 2019-12-03.

Efter granskningen

I sitt svar på Riksrevisionens granskning[446] ansåg regeringen att Riksrevisionens granskning utgjorde ett värdefullt bidrag i det fortsatta effektiviseringsarbetet avseende tingsrätterna och angav att man avsåg att följa detta arbete.

Utskottet instämde i regeringens bedömning att granskningen utgör ett värdefullt bidrag i det fortsatta effektiviseringsarbetet och ansåg att de rekommendationer som Riksrevisionen riktade till Domstolsverket och tingsrätterna var lämpliga. Utskottet såg även positivt på det arbete som Domstolsverket redan bedrev på området.

Domstolsverket har inte sedan 2017 publicerat någon rapport som identifierar faktorer som påverkar effektivitet och produktivitet. Regeringen gav inte heller Domstolsverket något sådant uppdrag i regleringsbreven för 2018 eller 2019.

I en jämförelse mellan Domstolsverkets årsredovisningar för 2016 och 2018 visar det sig att analysen av effektivitet och produktivitet utvecklats i riktning mot det Riksrevisionen rekommenderade i granskningen. I årsredovisningen för 2016 redovisades verksamheten mest utifrån förhållandevis enkla nyckeltal. Detta utvecklades i årsredovisningen för 2018 till ett helt kapitel om produktivitetsutveckling. På sidan 20 i årsredovisningen dras följande slutsats: ”Produktiviteten för Sveriges domstolar har ökat de två senaste åren samtidigt som stora satsningar har gjorts avseende bland annat lokalförsörjning, säkerhet och digitalisering. Den ökade produktiviteten kan härledas till en högre arbetsproduktivitet bland personalen. Det kan förklaras av att antalet medarbetare inte har ökat i samma takt som målavgörandet och att arbetet har effektiviserats”. I övrigt fanns inga ytterligare referenser till Riksrevisionens granskning i Domstolsverkets årsredovisning 2018.[447]

RiR 2017:16	**Från spår till bevis – Polisens forensiska organisation**
Regeringen	Skr. 2017/18:50
Riksdagen	Bet. 2017/18:JuU22, rskr. 2017/18:205

Riksrevisionen har granskat polisens forensiska organisation. Syftet med granskningen var att undersöka om den forensiska verksamheten bidrar till personuppklaringen av brott på ett effektivt sätt. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har granskats.

Den samlade bedömningen är att de forensiska metoderna till stora delar används effektivt. Både de forensiska analyser som sker vid polisens nationella forensiska centrum (NFC) och de brottsplatsundersökningar som utförs av kriminaltekniker och lokala brottsplatsundersökare anses hålla hög kvalitet. En brist som har identifierats rör framför allt de brottsplatsundersökningar som ingripandepoliser utför då de ofta saknar utrustning och har fått otillräcklig vidareutbildning i forensik. När det gäller resursanvändningen är den ineffektiv: Handläggningstiderna är långa, vilket orsakar omfattande problem och medför en ineffektiv resursanvändning i hela rättskedjan.

[446] Skr. 2016/17:223.

[447] Sveriges domstolar, 2019. Årsredovisning 2018, citat på s. 20.

Rekommendationer till Polismyndigheten:

- Se över ärendehanteringssystemen i myndighetens IT-plan.
- Se över såväl kompetensutveckling som utrustning för ingripandepersonalen när det gäller spårsäkring.
- Se över rutinerna för att beställa forensiska undersökningar och vidta åtgärder för att begränsa antalet undersökningar till NFC till det som är relevant.
- Överväg att införa rutiner för att meddela beställare av forensiska undersökningar i grova brott om NFC begränsar undersökningen (för att säkerställa att begränsningen inte är till men för utredningen).
- Utveckla utformningen av NFC:s analysbesked och sakkunnigutlåtanden så att de med lätthet kan förstås även av personer utan forensisk sakkunskap.
- Etablera rutiner dels för att säkerställa att personalen tar initiativ till att registertopsa misstänkta när det finns lagliga förutsättningar för det, dels för att säkerställa att registertopsande personal får veta om det blivit träff i DNA-registret på en utförd registertopsning.

Rekommendation till Åklagarmyndigheten:

- Inför en funktion i ärendehanteringssystemet Cåbra som, i anslutning till att ett åklagarärende avslutas, påminner förundersökningsledaren om att verifiera om det finns utestående forensiska beställningar.

Efter granskningen

Regeringen har slutbehandlat ärendet i och med sin skrivelse till riksdagen.[448] Mot bakgrund av att regeringen i skrivelsen angav att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten inlett ett arbete för att omhänderta Riksrevisionens förslag beslutade riksdagen att lägga skrivelsen till handlingarna.[449]

Polismyndigheten har sedan 2017 arbetat för att omhänderta Riksrevisionens rekommendationer. Polisens nationella operativa avdelning (Noa) och NFC genomförde under 2018 två workshoppar riktade mot de forensiska sektionerna respektive utredningschefer och forensiska sektionschefer. Detta har enligt Polismyndigheten bidragit till ett förbättrat samverkansklimat samt identifiering av fortsatta aktiviteter.[450]

Åklagarmyndigheten vidtog under 2017 ett antal åtgärder i syfte att minska handläggningstiderna och därmed öka effektiviteten vid forensiska undersökningar i mål med häktade personer. Under 2017 ägde tre samverkansmöten rum mellan Åklagarmyndigheten, NFC och Noa. Vid dessa möten betonades bland annat frågor om hur åklagarna och de polisiära förundersökningsledarna kan förbättra sina beställningar av kriminaltekniska undersökningar samt vikten av att avbeställa undersökningar som inte längre är påkallade. Vid ett av mötena behandlades särskilt

[448] Skr. 2017/18:50.
[449] Bet. 2017/18:JuU22, rskr. 2017/18:205.
[450] Polismyndighetens årsredovisning 2018, s. 58.

frågan om hur åklagare i samband med beställningen av forensiska undersökningar kan bidra till en effektiv forensisk process med kortare handläggningstider.[451]

5.6 Näringsutskottet

RiR 2017:1	Statens bolagsinnehav – Aktualiteten i det statliga bolagsinnehavet
Regeringen	Skr. 2016/17:184
Riksdagen	Bet. 2017/18:NU4, rskr. 2017/18:67

Riksrevisionen har granskat statens bolagsinnehav. Staten är en av Sveriges största bolagsägare. Granskningen syftade till att besvara frågor om förvaltningen av de statligt ägda bolagen säkerställer att motiven till statligt ägande är aktuella och tydligt formulerade samt om rapporteringen till riksdagen är ändamålsenlig. Granskningen berörde Regeringskansliet och bolag som är förvaltade av Regeringskansliet.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att regeringen inte gjorde tillräckligt för att säkerställa att motiven till det statliga bolagsägandet var aktuella och tydligt formulerade för alla bolagen. Regeringen hade vid tre tillfällen låtit externa experter analysera hur riksdagens motiv till ägande uppfylldes. Granskningen visade att det gått fem år sen den senaste genomgången genomfördes. Regeringen hade även utarbetat och genomfört genomgångar av enskilda bolag på Regeringskansliet. Granskningen visade att det inte fanns någon samlad statistik inom Regeringskansliet över genomförda bolagsgenomgångar. Riksrevisionen gick igenom de analyser som genomförts av externa experter på uppdrag av regeringen och Regeringskansliets genomgångar av enskilda bolag. Riksrevisionen gjorde även egen genomgång av samtliga statligt ägda bolag i syfte att identifiera exempel på bolag som det kunde finnas anledning att genomföra en fördjupad analys av, med avseende på motiven till statligt ägande. Bland de exempel som Riksrevisionen identifierade ingick följande bolag: Swedesurvey, Apoteksgruppen och Metria.

Vidare bedömde Riksrevisionen att regeringens rapportering till riksdagen om det statliga bolagsägandets motiv och aktualitet kunde och borde utvecklas. Regeringens rapportering till riksdagen sedan 2011 hade innehållit skrivningar om att regeringen går igenom innehaven och prövar skälen till ägandet. Granskningen visade att regeringen inte kommunicerat resultatet av de genomgångar som genomförts annat än i de fall där regeringen bett om mandat från riksdagen att förändra ägandet.

För att statligt ägda bolag ska svara upp mot de motiv för statligt ägande som riksdagen angett rekommenderade Riksrevisionen regeringen att intensifiera sitt arbete med att implementera OECD:s riktlinje om att noggrant utvärdera och informera om motiven till ägandet i varje enskilt bolag. Riksrevisionen rekommenderade också regeringen att återkommande och tydligt rapportera till riksdagen de övergripande målen till statligt ägande i varje enskilt bolag och att överväga att informera riksdagen om eventuella åtgärdsplaner avseende bolag där motiven till statligt ägande inte är aktuella.

[451] Åklagarmyndighetens årsredovisning 2017, s. 35.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten uppgav regeringen att den i huvudsak delade Riksrevisionens iakttagelser vad avser regeringens översyn och rapportering av det statliga bolagsägandet. Regeringen delade Riksrevisionens bedömning att skälen till det statliga ägandet löpande bör genomlysas och motiveras. Metoderna för detta och hur det rapporteras kunde dock variera, enligt regeringen.

För staten som ägare ingick det enligt regeringen att pröva skälen för fortsatt statligt ägande liksom att överväga samtliga bolags olika uppdrag och inriktning. Regeringen hänvisade till att man har föreslagit att statens innehav i Apoteksgruppen i Sverige Holding AB och i Metria AB borde avyttras samt att SweRoad borde avyttras eller likvideras. Vidare föreslog regeringen att Swedesurvey AB borde avvecklas och likvideras för att överföra delar av verksamheten till Lantmäteriet.

Regeringen avsåg att fortsätta utvecklingen av sin årliga skrivelse om bolagen till riksdagen för att säkerställa att riksdagen fick en god bild av den statliga bolagsportföljen.

I näringsutskottets betänkande med anledning av regeringens skrivelse framhöll näringsutskottet vikten av att den statliga bolagsportföljen genomlyses för att det ska finnas ett gott underlag inför olika beslut om ägande och förvaltning av de statliga bolagen. Utskottet förordade i och med detta att skrivelsen skulle läggas till handlingarna.[452] Kammaren biföll utskottets förslag.[453]

Statens innehav i Apoteksgruppen i Sverige Holding AB avyttrades i november 2017 och SweRoad i maj 2018.

RiR 2017:29	**Det samlade stödet till solel**
Regeringen	Skr. 2017/18:181
Riksdagen	Bet. 2017/18:NU18, rskr. 2017/18:323

Riksrevisionen har granskat det samlade stödet till solel. I rapporten granskas det samlade stödet till solel utifrån Sveriges energi- och klimatpolitiska mål. Granskningen analyserar om de underlag som presenterats inför riksdagens beslut har varit tillräckliga och transparenta, speciellt avseende samhällsekonomiska analyser, och om det samlade stödet till solel bidragit till Sveriges mål inom energi- och klimatpolitiken på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Den övergripande slutsatsen är att underlagen till stor del saknar samhällsekonomiska analyser och att stödens kostnadseffektivitet i förhållande till målet om ökad förnybar el inte har belysts i tillräcklig omfattning. Utifrån tillgängliga underlag och Riksrevisionens beräkningar är det inte tydligt hur specifika stöd till solel kan motiveras, givet ett mål om att öka förnybar elproduktion på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

[452] Bet. 2017/18:NU4.
[453] Skr. 2017/18:67.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att låta analysera det samlade stödet till solel utifrån ett övergripande perspektiv där solel jämförs med andra förnybara tekniker samt tydliggöra de mekanismer och andra värden som utgör grunden för teknikspecifika stöd till solel och, så långt som det är möjligt, kvantifiera dessa. Ett sådant underlag skulle underlätta bedömningen av hur stöden bör utformas för att bidra till förnybarhetsmålet på ett kostnadseffektivt sätt.

Vidare rekommenderade Riksrevisionen att de långsiktiga statsfinansiella effekterna av det samlade solelstödet skulle analyseras och redovisas, och därmed skapa bättre förutsättningar för långsiktiga och stabila spelregler för investeringar i solel.

Efter granskningen

I sin skrivelse[454] välkomnade regeringen de synpunkter som Riksrevisionen lämnat och som i stora delar ansågs relevanta. Regeringen instämde i att det inte finns en samlad omfattande samhällsekonomisk analys av stöden till solel, och att det också är viktigt att jämföra solel med andra förnybara tekniker vid analys av hur de långsiktiga energi- och klimatpolitiska målen kan nås. I detta sammanhang lyfte regeringen fram att flera pågående utredningar skulle bidra med underlag, till exempel Utredningen om mindre aktörer i ett energilandskap i förändring[455] och den interna utredningen inom Regeringskansliet om vissa frågor som rör skattereduktion för mikroproduktion av förnybar el och elcertifikat.

Regeringen uppgav att den avser att utförligt redovisa motiv till och effekter av det samlade stödet till solel samt redovisa de långsiktiga statsfinansiella effekterna av de olika stöden och motiven för teknikspecifika stöd.

Näringsutskottet framhöll att regeringens skrivelse och Riksrevisionens granskningsrapport är viktiga underlag för att riksdagen ska kunna följa och ta ställning till olika förslag som rör energipolitiken i allmänhet och det statliga stödet till viss elproduktion i synnerhet.[456] Utskottet noterade att det pågick flera utredningar som skulle bidra med underlag för en mer omfattande samhällsekonomisk analys samt att regeringen avsåg att utförligt redovisa motiv till och effekter av det samlade stödet till solel, inklusive de långsiktiga statsfinansiella effekterna och motiven för teknikspecifika stöd. Riksdagen beslöt att lägga regeringens skrivelse till handlingarna.[457]

Utredningen om mindre aktörer i ett energilandskap i förändring lämnade sitt slutbetänkande i oktober 2018.[458] Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet. Såvitt Riksrevisionen har kunnat se har regeringen ännu inte redovisat samhällsekonomiska eller långsiktiga statsfinansiella effekter av det samlade stödet till solel.

---

454 Skr. 2017/18:181 om Riksrevisionens rapport om det samlade stödet till solel.

455 Dir. 2017:77.

456 Bet. 2017/18:NU18.

457 Bet. 2017/18:NU18, rskr. 2017/18:323.

458 SOU 2018:76, Mindre aktörer i energilandskapet – förslag med effekt, 2018.

RiR 2017:34	Omvandlingen av Kiruna och Malmberget – bristande underlag hos regeringen och LKAB
Regeringen	Skr. 2017/18:170
Riksdagen	Bet. 2017/18:NU25, rskr. 2017/18:387

Riksrevisionen har granskat omvandlingen av Kiruna och Malmberget. LKAB beslöt 2008 att anlägga nya gruvnivåer i Kiruna och Malmberget. Brytningen orsakar markdeformationer som gör att Malmberget och delar av Kiruna flyttas. Granskningens syfte var att bedöma om regeringens och LKAB:s planering av gruvnivåerna beaktade ansvarsfördelning och risker på så sätt att en god värdeutveckling för innehavet i LKAB kunde säkerställas och de samhällsekonomiska effekterna bedömas.

Granskningen visade[459] att LKAB:s kalkyler och riskanalyser inte var utvecklade nog för att det skulle vara möjligt att bedöma investeringens konsekvenser. Regeringen gav inte heller LKAB eller övriga parter ändamålsenliga spelregler för samhällsomvandlingen. Varken de samhällsekonomiska effekterna, gränsen för bolagets affärsmässiga åtagande eller ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och bolag klargjordes. Regeringens redogörelser gav inte riksdagen tillräcklig insyn i planeringen.

Riksrevisionen riktade flera rekommendationer till regeringen och till LKAB. I det aktuella fallet rekommenderades regeringen att klargöra gränserna för LKAB:s uppdrag inför övriga parter och i relation till övriga offentliga åtaganden, att samordna rollen som ägare med ansvar inom övriga politikområden och att redovisa en tydlig bild till riksdagen. Regeringen rekommenderades att i dylika händelser genomföra ”second opinions” av statliga bolags kalkyler och en rättslig analys av befintlig lagstiftning. Regeringen rekommenderades att låta genomföra samhällsekonomiska analyser och att ge ansvaret för sådana analyser vid koncessionsansökningar till en myndighet. Riksrevisionen rekommenderade LKAB:s styrelse att ta ett tydligare ansvar för utformningen av beslutsunderlag, ta tidiga initiativ till ägarsamordning och säkerställa att internationella branschstandarder för finansiell rapportering efterlevs.

Efter granskningen

Regeringen instämde i sin skrivelse efter granskningen i merparten av Riksrevisionens iakttagelser men framhöll att det investeringsbeslut som lett till samhällsomvandlingen fattats av LKAB. Regeringen besvarade rekommendationerna och avsåg att vidta åtgärder för en förbättrad och fortlöpande återrapportering av ansvarsförhållanden och risker i samhällsomvandlingen till riksdagen.[460] En särskild redogörelse har med hänvisning till granskningen gjorts i regeringens redogörelse för företag med statligt ägande för 2019.[461]

Regeringen var i sin skrivelse efter granskningen tveksam till att införa ordningar om ”second opinions” och samhällsekonomiska analyser. Angående det första hänvisade man till risken för otydlig ansvarsfördelning mellan styrelse och ägare. För det andra ansåg regeringen att det är svårt att på förhand avgöra vilka analyser som bör

[459] Riksrevisionen, *Omvandlingen av Kiruna och Malmberget – bristande underlag hos regeringen och LKAB*, 2017.
[460] Skr. 2017/18:170. Regeringen ansåg i och med skrivelsen att rapporten var slutbehandlad.
[461] Skr. 2018/19:140, s. 60.

genomföras och att koncessionsansökningar sällan sker så nära samhällen. Vidare ansågs varken rättslig analys eller ytterligare samordning vara nödvändig. Däremot noterade regeringen att en fastare struktur för dialog kan behöva övervägas inför framtida projekt. LKAB:s styrelse svarade i regeringens skrivelse att beslutsunderlagen har utvecklats sedan den tid som granskningen omfattar.[462]

I sitt betänkande välkomnade näringsutskottet regeringens svar om förbättrad rapportering. Utskottet noterade att den behandling som skett i interpellationer och skriftliga frågor[463] fyller en viktig konstitutionell funktion men inte kan ersätta fortlöpande återrapportering.[464] Riksdagen lade skrivelsen till handlingarna.[465] Riksdagen har senare avslagit en motion om att rikta ett tillkännagivande till regeringen om att utse en särskild utredare för samhällsomvandlingen.[466] Näringsutskottet hänvisade i sitt ställningstagande till vad regeringen anfört om en fastare struktur för dialog för framtida projekt.[467]

RiR 2017:37	**Statligt ägda bolag med samhällsuppdrag – regeringens styrning**
Regeringen	Skr. 2017/18:172
Riksdagen	Bet. 2017/18:NU24, rskr. 2017/18:386

Ungefär hälften av de bolag som förvaltas av Näringsdepartementet har samhällsuppdrag som beslutats av riksdagen och som syftar till att uppnå andra mål än ekonomisk avkastning. För att tydliggöra uppdragens samhällsnytta, och för att möjliggöra uppföljning och redovisning, började regeringen 2013 att fastställa särskilda uppdragsmål för dessa bolag. År 2014 noterade näringsutskottet att samhällsuppdragens kostnader behöver fastställas.

Riksrevisionen har granskat om regeringens styrning av bolag med samhällsuppdrag anpassades så att den ger goda förutsättningar för att samhällsuppdragen skulle kunna utföras väl.

Riksrevisionen bedömde att många samhällsuppdrag som regeringen formulerat är allmänt hållna. Bolag som fått uppdragsmål hade däremot tydligare uppdrag. Men arbetet med uppdragsmålen gick långsamt. Sedan 2013 hade enbart 8 av 23 bolag med samhällsuppdrag fått uppdragsmål. Granskningen visade att många bolag upplevde målkonflikter mellan samhällsuppdraget och de ekonomiska målen. Riksrevisionen bedömde att regeringen i stor utsträckning gett bolagens styrelser ansvar för att hantera sådana konflikter. Enligt Riksrevisionen innebär detta att höga krav behöver ställas på

[462] Skr. 2017/18:170. LKAB har också informerat på sin webbsida om att de vidtagit åtgärder i enlighet med rekommendationerna (se LKAB, "Riksrevisionen granskar planering av samhällsomvandlingarna i Malmfälten", hämtad 2019-12-12).

[463] En interpellation rör om regeringen kan utse en statlig samordnare för stadsomvandlingen i Kiruna (se interpellation 2018/19:252).

[464] Bet. 2017/18:NU25, s. 11.

[465] Bet. 2017/18:NU25, rskr. 2017/18:387.

[466] Motion 2018/19:2219, bet. 2018/19:NU11, rskr. 2018/19:209.

[467] Bet. 2018/19:NU11, s. 24.

att uppföljningar och redovisning av samhällsuppdragen noggrant behandlar konflikterna. Kostnader för samhällsuppdragen och risker för måluppfyllelsen behandlades enligt Riksrevisionen i begränsad omfattning i regeringens dialoger med styrelseordföranden. Riksrevisionen noterade att regeringens årliga skrivelse till riksdagen om bolag med statligt ägande inte innehöll någon sammanhållen redovisning om grundläggande förhållanden för samhällsuppdragen. Bolagens externa redovisning saknade också i många fall upplysningar om centrala förhållanden avseende samhällsuppdragen.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att påskynda genomförandet av uppdragsmålsprocessen, utveckla sin årliga skrivelse till riksdagen om bolagen, överväga att ställa krav på redovisning av särkostnaderna för samhällsuppdrag, även av företag som inte behöver det, och verka för att bolagens årsredovisningar blir tydligare avseende samhällsuppdragen.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten uppgav regeringen att den delade Riksrevisionens uppfattning att tydliga mål ger bättre möjligheter till uppföljning, styrning och redovisning. Regeringen delade Riksrevisionens bedömning att många uppdrag var allmänt hållna och att uppdragsmålsprocessen var ett viktigt verktyg för att förtydliga samhällsuppdragen. Enligt regeringen stod fem bolag på tur att få uppdragsmål. Regeringen avsåg att fortsätta arbeta med uppdragsmålprocessen, med målsättningen att en uppdragsmålsprocess ska genomföras utan dröjsmål för samtliga bolag med samhällsuppdrag, men i den takt som förutsättningarna och de tillgängliga resurserna tillåter. Regeringen avsåg även att fortsätta utvecklingen av den årliga skrivelsen till riksdagen med verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande för att säkerställa att riksdagen får en god bild av den statligt ägda bolagsportföljen, inklusive återrapportering av samhällsuppdragen. Regeringen avsåg att med början i verksamhetsberättelsen för bolag med statligt ägande 2017 som lämnas till riksdagen under 2018 stegvis förtydliga och utveckla en sammanhållen rapportering av måluppfyllelsen för bolag med samhällsuppdrag. Regeringen skulle inom ramen för detta arbete även överväga hur uppföljningen och redovisningen av kostnaderna för samhällsuppdragen ska kunna förbättras samt om resultatredovisningen för respektive bolag kan utvecklas och göras mer enhetlig. Regeringen ansåg i och med detta att Riksrevisionens rapport var slutbehandlad.[468]

I näringsutskottets betänkande med anledning av regeringens skrivelse underströk utskottet vikten av att regeringen fastställde uppdragmål för alla statligt ägda bolag som riksdagen beslutat om ett samhällsuppdrag för. Utskottet såg positivt på att regeringen avsåg att utveckla en sammanhållen rapportering om måluppfyllelsen för bolag med samhällsuppdrag, med början i den årliga skrivelsen för bolag med statligt ägande 2018. Utskottet förordade i och med detta att skrivelsen skulle läggas till handlingarna och kammaren biföll utskottets förslag.[469]

---

[468] Skr. 2017/18:172.

[469] Bet. 2017/18:NU24, rskr. 2017/18:386.

Regeringen har hittills fastställt uppdragsmål för ytterligare 2 bolag med samhällsuppdrag. Det innebär att 10 av de 22 bolagen med samhällsuppdrag har uppdragsmål. Regeringens skrivelse om bolagen till riksdagen innehåller med början i 2018 års skrivelse samlade uppgifter om utfallet avseende uppdragsmålen för de bolag som har uppdragsmål.

5.7 Skatteutskottet

RiR 2017:12	Regeringens skatteutgiftsredovisning – som riksdagen vill ha den?
Regeringen	Skr. 2017/18:27
Riksdagen	Bet. 2017/18:SkU7, rskr. 2017/18:147

Skatteutgifter är stöd till hushåll och företag på budgetens inkomstsida, och de uppstår till följd av särregler i skattelagstiftningen. För att kunna avgöra om en särregel ger upphov till en skatteutgift, och till vilket belopp skatteutgiften uppgår, måste det finnas en jämförelsenorm för skattesystemet. Det är i avvikelsen mellan jämförelsenormen och skattereglerna som skatteutgiften uppstår. Ett syfte med skatteutgiftsredovisningen är att synliggöra stöd på budgetens inkomstsida då dessa helt eller delvis kan ha samma funktion som stöd på budgetens utgiftssida.

Riksrevisionens granskning omfattade regeringens skatteutgiftsredovisning som lämnas i skrivelsen *Redovisning av skatteutgifter* i samband med den ekonomiska vårpropositionen.

Granskningen visade att redovisningen av nya skatteutgifter är i linje med krav som är uppställda av riksdagen. Granskningen visade också att jämförelsenormen kunde förtydligas och att redovisningen inte levde upp till kraven på att skatteutgifter bör kunna prövas på motsvarande sätt som utgifter på anslag avseende revideringar av prognoser samt skatteutgifternas koppling till målen för utgiftsområden.

Riksrevisionen lämnade tre rekommendationer till regeringen. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att redovisa och förklara väsentliga förändringar av skatteutgiftsprognoserna. Regeringen rekommenderades även att motivera varför skatteutgifter väljs i stället för stöd på budgetens utgiftssida och att utveckla redovisningen av skatteutgifter på utgiftsområde så att skatteutgifterna ingår i redovisningen av hur verksamheten utvecklats i förhållande till de av riksdagen beslutade målen.

Efter granskningen

I sin skrivelse uppgav regeringen att den i större utsträckning avser att förtydliga och förklara väsentliga förändringar av skatteutgiftsprognoserna i förhållande till tidigare prognoser. Regeringen uppgav även att den avsåg att, i kommande propositioner, både redogöra för när ett förslag innebär att en befintlig skatteutgift slopas och tydligare motivera varför ett förslag som innebär en skatteutgift väljs i stället för stöd på budgetens utgiftssida.

Regeringen avsåg inte att utveckla redovisningen av skatteutgifter på utgiftsområde, utan ansåg att den löpande prövar både nya och existerande skatteutgifter inom ramen för budgetarbetet.[470]

Skatteutskottet poängterade i sitt betänkande att riksdagen lämnat ett tillkännagivande avseende skatteutgiftsredovisningen till regeringen ett halvår tidigare. Riksdagen tillkännagav då att regeringen i kommande redovisningar fullt ut bör analysera enskilda skatteutgifters samhällsekonomiska effektivitet och sysselsättningseffekt.[471]

Mot bakgrund av detta avstyrkte utskottet motionärernas förslag om att regeringen borde utveckla skatteutgiftsredovisningen ytterligare genom att bland annat införa tydligare förklaringar till förändringar i jämförelsenormen och införa kvantifieringar av samtliga skatteutgifter. Utskottet föreslog att skrivelsen läggs till handlingarna.[472] Riksdagen biföll utskottets förslag till beslut.[473]

Med början i 2018 års skatteutgiftsredovisning har regeringen utvecklat redovisningen genom ett avsnitt där väsentliga förändringar av skatteutgiftsprognoser beskrivs. Avsnittet är en följd av Riksrevisionens granskning och beskriver kortfattat vilka skatteutgiftsprognoser som förändrats och orsaken till detta.[474]

RiR 2017:23	**Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförsbacke**
Regeringen	Skr. 2017/18:124
Riksdagen	Bet. 2017/18:SkU16, rskr. 2017/18:318

Folkbokföringen fyller en viktig funktion genom att tillgodose samhällets behov av basuppgifter om befolkningen, och Riksrevisionen har därför granskat om Skatteverkets arbete för att upprätthålla kvaliteten i registret bedrivs på ett effektivt sätt.

Granskningens övergripande slutsats var att Skatteverkets kvalitetsarbete inte bedrevs på ett effektivt sätt, vilket Riksrevisionen betraktade som allvarligt. Det noterades dock att det inom folkbokföringen fanns insikter om hur arbetet kunde förbättras. Slutsatsen byggde på iakttagelser om en låg kunskap om kvalitetsnivån i registret, bristande IT-verktyg och en avsaknad av adekvata verktyg för att utreda och åtgärda vissa typer av fel.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att vidhålla sitt krav på information om kvalitetsnivån i folkbokföringen och att kräva återrapportering av Skatteverkets åtgärder för att stärka riskhanteringen inom folkbokföringen. Riksrevisionen menade också att regeringen skyndsamt borde behandla de förslag rörande folkbokföringen som hade lämnats i utredningen om kvalificerad välfärdsbrottslighet.[475] Riksrevisionen menade också att Skatteverket borde stärka folkbokföringens riskanalys, tilldela IT-resurser för att förbättra hanteringen av inkommande underrättelser om fel i registret och intensifiera arbetet med att utveckla kontrollen.

470 Skr. 2017/18:27.
471 Bet. 2016/17:SkU32, rskr. 2016/17:306.
472 Bet. 2017/18: SkU7.
473 rskr. 2017/18:147.
474 Skr. 2017/18:98, skr. 2018/19:98.
475 SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra.*

Efter granskningen

Parallellt med Riksrevisionens granskning så granskades folkbokföringsverksamheten även av Skatteverkets internrevision som bland annat konstaterade att uteblivna utvecklingsinsatser lett till ineffektivt resursutnyttjande, dålig arbetsmiljö och avsaknad av underlag för riskanalys. Skatteverket kommenterade granskningarna i ett pressmeddelande där myndigheten välkomnade dem och konstaterade att det fanns stora förbättringsmöjligheter avseende analys, kvalitet och IT-stöd. Skatteverket konstaterade vidare att utvecklingsarbetet inte varit tillräckligt prioriterat, trots att bristerna varit kända, men att myndigheten nu fått ett helt nytt fokus på folkbokföringsfrågorna.[476]

I sin skrivelse till riksdagen instämde regeringen i Riksrevisionens bedömning att det är allvarligt att det finns brister i kvalitetsarbetet. Regeringen noterade också att många av problemen hade uppmärksammats inom Skatteverket och att utvecklingsarbete pågick. Regeringen meddelade vidare att man avsåg att noga följa Skatteverkets insatser för ökad registerkvalitet. Skatteutskottet instämde i regeringens bedömning och föreslog att riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna. Riksdagen biföll utskottets förslag.[477]

I Skatteverkets regleringsbrev för 2018 gav regeringen myndigheten i uppdrag att utveckla en metod för att följa upp kvaliteten i folkbokföringen.[478] Vid återrapporteringen av uppdraget föreslog Skatteverket en metod, utvecklad i samarbete med SCB, där andra individregister används för att på individnivå skapa indikatorer för när det finns folkbokföringsfel. Slutgiltiga skattningar av felens omfattning angavs kunna redovisas i Skatteverkets årsredovisning för 2019.[479]

I mars 2018 lämnade regeringen en proposition till riksdagen som bland annat innehöll åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen. En av åtgärderna var att ge Skatteverket möjlighet att avregistrera falska identiteter, och en annan att införa ett folkbokföringsbrott i lagstiftningen. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag och lagändringarna, som förslagen föranledde, trädde i kraft den 1 juli 2018.[480]

Regeringen har fortsatt att påtala vikten av korrekta uppgifter i folkbokföringen och konstaterade i budgetpropositionen för 2019 att folkbokföringsverksamhetens resultat inte är tillfredställande.[481] I september 2019 beslutade regeringen att tillsätta en utredning med syfte att föreslå förändringar som förbättrar förutsättningarna för en korrekt folkbokföring och förhindrar att uppgifterna används på felaktigt sätt. Utredningen ska också se över systemet för samordningsnummer. I direktivet hänvisas bland annat till Riksrevisionens granskning och rapporter från Brottsförebyggande rådet som påtalar att fel i folkbokföringen möjliggör olika typer av brottslighet. Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2021.[482]

---

476 Skatteverket, *Folkbokföringen granskad av Riksrevisionen och internrevisionen*. Pressmeddelande, 2017-10-31.
477 Skr. 2017/18:124, bet. 2017/18:SkU16, rskr. 2017/18:318.
478 Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Skatteverket.
479 Skatteverket 2018, *Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret*.
480 Prop. 2017/18:145, bet. 2017/18:SkU19, rskr. 2017/18:317.
481 Prop. 2018/19:1.
482 Dir. 2019:54, *Åtgärder för att minska fel i folkbokföringen*.

5.8 Socialförsäkringsutskottet

RiR 2017:4	Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering
Regeringen	Skr. 2016/17:206
Riksdagen	Bet. 2017/18:SfU8, rskr. 2017/18:15

Riksrevisionen har granskat om det fanns tillräcklig beredskap hos Migrationsverket, Regeringskansliet, MSB och länsstyrelserna för att kunna hantera den snabba ökningen av antalet asylsökande under hösten 2015. Riksrevisionen granskade även huruvida Migrationsverket klarade sitt uppdrag under hösten 2015, om MSB hade gett tillräckligt stöd under detta arbete, och om regeringens styrning skapade förutsättningar för Migrationsverket och övriga aktörer att klara sina uppdrag.

Riksrevisionen gjorde den övergripande bedömningen att samhällsberedskapen brast i vissa avseenden. Beredskapen var låg och Migrationsverket och andra myndigheter var inte tränade för att samverka med varandra i en sådan stor och komplex händelse som flyktingsituationen utgjorde. Det fanns brister i samverkan mellan myndigheterna, och den gemensamma hanteringen blev därför inte så smidig och effektiv som den kunde ha varit.

Värnandet av liv, hälsa och rättssäkerhet tillhör de centrala målen för samhällets krisberedskap. Flyktingsituationen ledde till att det i vissa fall uppstod risk för att dessa mål inte kunde uppfyllas. Riksrevisionen bedömde samtidigt att Migrationsverket och MSB i huvudsak lyckades fullfölja sitt eget kärnuppdrag under flyktingsituationen.

Regeringen agerade men med blandat resultat. Regeringen skaffade information om läget tidigt, men signalerna om behovet av åtgärder var inte entydiga. Många av åtgärderna kom sent och hade begränsad verkan på den akuta situationen. Ett exempel var åtgärderna för att skaffa fram nya boenden. Vidare visade granskningen att lagar och regelverk skapade hinder för en snabb hantering.

Efter granskningen

I sin skrivelse med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen delvis i Riksrevisionens iakttagelser – att den samlade krisberedskapen i vissa avseenden inte var tillräcklig för den situation som uppstod.[483]

I granskningen anförde Riksrevisionen att en möjlig förklaring till att det uppstått friktion i myndigheternas samverkan kunde vara att det bland myndigheterna fanns oklarheter i eller okunskap om ansvarsprincipens innebörd. Regeringen framförde att bristande genomslag hos myndigheterna främst visade ett behov av ökad kunskap om ansvarsprincipens innebörd.

Riksrevisionens granskning visar att länsstyrelserna agerade på olika sätt under flyktingsituationen. En förklaring till det som lyftes fram i granskningsrapporten är otydligheter i länsstyrelsernas geografiska områdesansvar som i sin tur medverkade

[483] Skr. 2016/17:206.

till skillnader i arbetssätt. Regeringen höll med om Riksrevisionens slutsats och meddelade att man under 2017 – i linje med Riksrevisionens rekommendation – skulle vidta åtgärder för att uppnå ett mer enhetligt utövande av länsstyrelsernas geografiska områdesansvar. Samma år fick Länsstyrelsen i Uppsala län i uppdrag att ta fram en vägledning för länsstyrelsens uppgifter inom det geografiska områdesansvaret på regional nivå. Det uppdraget redovisades 2019.[484]

I skrivelsen instämde regeringen vidare i Riksrevisionens iakttagelser om behovet av ändrade regelverk och myndighetsuppdrag för att snabbt kunna upprätta tillfälliga evakueringsboenden. I oktober 2017 beslutade riksdagen att i plan- och bygglagen föra in ett normgivningsbemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i lagen. Sådana föreskrifter ska få meddelas för att boenden för asylsökande snabbt ska kunna anordnas. En förutsättning för att regeringen ska få utnyttja bemyndigandet är att tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande.[485] I och med skrivelsen ansåg regeringen att rapporten var slutbehandlad. Socialförsäkringsutskottet meddelade att det saknades skäl för riksdagen att göra något tillkännagivande med anledning av Riksrevisionens rekommendationer och föreslog att skrivelsen lades till handlingarna.[486] Kammaren biföll utskottets förslag.[487]

Sedan granskningen har MSB infört en förstärkningsresurs för stöd till samverkan och ledning. MSB har också genomfört en seminariedag med länsstyrelserna om hanteringen av flyktingsituationen ur perspektivet geografiskt områdesansvar.[488]

RiR 2017:7	**Pensionssystemets årsredovisning – tydlig, tillräcklig och transparent?**
Regeringen	Skr. 2017/18:21
Riksdagen	Bet. 2017/18:SfU11; rskr. 2017/18:157

Riksrevisionen har granskat Pensionsmyndighetens redovisning av den allmänna inkomstgrundade pensionens finansiella ställning vid utgången av 2015 samt framskrivningen av pensionssystemets långsiktiga utveckling. Syftet med granskningen var att undersöka om underlaget för redovisningen av pensionssystemets finansiella resultat och pensionssystemets långsiktiga utveckling är tillräckligt och relevant. Granskningen innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Pensionsmyndigheten.

Riksrevisionen anser att redovisningen i Orange rapport överlag är ändamålsenlig och innehåller värdefull information om faktorer som påverkar pensionssystemets finansiella resultat för bokslutsåret. Samtidigt identifierade Riksrevisionen några områden där redovisningen behöver förbättras.

484 Länsstyrelsen i Uppsala län, *Länsstyrelsens geografiska områdesansvar – vägledning för utövande*. Dnr 7701-17, 31 januari 2019.

485 Prop. 2016/17:195, bet. 2017/18:CU3, rskr. 2017/18:19.

486 Bet. 2017/18:SfU8.

487 Rskr. 2017/18:15.

488 MSB & Länsstyrelserna, *Flyktinghanteringen 2015 - lärdomar inför framtida samhällsstörningar,* MSB Dnr 2017-259.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att ge den myndighet som regeringen anser vara mest lämpad i uppdrag att

- bistå Pensionsmyndigheten med en vidareutveckling av riskanalysen, det vill säga expertstöd vid identifiering och analys av demografiska och ekonomiska utmaningar som pensionssystemet står inför på både kort och lång sikt
- vidareutveckla hållbarhetsanalysen i termer av systemets förmåga att leverera tillräckliga pensioner nu och i framtiden.

Riksrevisionen rekommenderar Pensionsmyndigheten att

- förstärka analysunderlaget när det gäller konjunkturlägets påverkan på systemets finansiella resultat samt när det gäller pensionssystemets nyckelegenskaper
- vidareutveckla analysunderlaget i fråga om dels risker för obalanser i pensionssystemet som orsakats av en negativ trendmässig makroekonomisk utveckling och som reflekterar de ekonomiska och demografiska utmaningar som Sverige står inför, dels risker kopplade till kraftiga variationer i makroekonomiska förlopp, det vill säga en analys av hur kraftiga lågkonjunkturer och andra typer av makroekonomiska chocker påverkar risken för balansering och även längden på balanseringsperioderna
- utveckla analysen av hur den totala disponibla inkomsten, och därmed den relativa ekonomiska standarden för både dagens och morgondagens pensionärer, påverkas av pensionssystemets utformning.

Efter granskningen

I sin skrivelse angav regeringen att den delar Riksrevisionens bedömning att redovisningen i Orange rapport överlag är ändamålsenlig och att det finns förbättringsområden. Regeringen gör dock delvis en annan bedömning än Riksrevisionen av delar av förslagen, främst när det gäller formen för redovisningen och om den ska göras varje år. Regeringen anser att det i arbetet med att utveckla årsredovisningen är viktigt att en värdering görs av nyttan i förhållande till de resurser som krävs. I likhet med Riksrevisionen anser regeringen att redovisningen behöver utvecklas när det gäller bland annat hur viktiga nyckelfaktorer påverkar pensionssystemets finansiella hållbarhet och konjunkturlägets påverkan på systemets finansiella resultat samt bakomliggande faktorer. Liksom Riksrevisionen anser regeringen också att prognoserna för pensionssystemets långsiktiga utveckling är viktiga. Vid en utveckling av prognoserna, särskilt ur ett makroekonomiskt perspektiv, bedömer regeringen att hänsyn behöver tas till det arbete som krävs för att genomföra och årligen följa resultaten. Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att tillräckligheten i systemet bör utvärderas på både kort och lång sikt. Det gäller för såväl den allmänna inkomstgrundade pensionen som hela den disponibla inkomsten. Regeringen menar dock att det inte ska göras i Orange rapport eftersom avsikten med den är att följa pensionssystemets finansiella hållbarhet på kort och lång sikt. Pensionssystemets tillräcklighet, dess påverkan på det offentliga sparandet och den ekonomiska standarden samt utsattheten för äldre bör följas upp på annat sätt. Formerna för detta, utvärdering och utveckling av redovisningen i Orange rapport samt det eventuella stöd Pensionsmyndigheten behöver, bör beredas vidare i dialog mellan

regeringen och Pensionsmyndigheten. Regeringen anser att granskningsrapporten är färdigbehandlad genom skrivelsen.[489]

I sitt utskottsbetänkande angav socialförsäkringsutskottet att det anser att Orange rapport överlag är ändamålsenlig. Utskottet delade dock regeringens bedömning att redovisningen kan utvecklas, exempelvis när det gäller hur viktiga nyckelfaktorer, såsom indexering av pensionerna utifrån genomsnittsinkomsten och fasta delningstal efter pensioneringstillfället, påverkar pensionssystemets finansiella hållbarhet. Hur konjunkturläget påverkar systemets finansiella resultat och bakomliggande faktorer behövde enligt utskottet också utvecklas.

Vad gäller prognoserna för pensionssystemets långsiktiga utveckling, särskilt ur ett makroekonomiskt perspektiv, delade utskottet regeringens uppfattning att man vid en utveckling av prognoserna behöver ta hänsyn till det arbete som krävs för att genomföra och årligen följa upp resultaten.

Även när det gäller en förändring av informationen och analysen i årsredovisningen delade utskottet regeringens bedömning att nyttan av detta behöver värderas i förhållande till de resurser som behövs för att vidga analysen. Utskottet ansåg vidare att pensionssystemets tillräcklighet, dess påverkan på det offentliga sparandet och den ekonomiska standarden samt utsattheten för äldre bör följas upp på annat sätt än i Orange rapport. Regeringens bedömning av vilka förbättringar som behövs för att öka informationen om och också förståelsen av årsredovisningen är därmed, enligt utskottet, väl avvägd. Utskottet föreslog att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.[490] Kammaren biföll utskottets förslag.[491]

I *Orange rapport 2018* analyserade Pensionsmyndigheten hur balanstalet påverkas av olika nyckelfaktorer och av det rådande konjunkturläget. Pensionsmyndigheten framhöll att balanstalet är ett centralt mått på inkomstpensionens finansiella ställning. Pensionsmyndigheten angav att analysen har tillkommit efter att Riksrevisionen i sin rapport identifierade ett antal utvecklingsområden för Orange rapport.[492]

RIR 2017:9	**Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv**
Regeringen	Skr. 2017/18:30
Riksdagen	Bet. 2017/18:SfU13; rskr. 2017/18:158

Riksrevisionens granskning avser bostadsbidraget. Det är en behovsprövad förmån som kan sökas av hushåll med barn och av hushåll utan barn där mottagarna är mellan 18 och 28 år. Granskningsobjekt var regeringen och Försäkringskassan.

Granskningen visar att de höjningar och förändringar av bostadsbidraget som genomförts under de senaste 20 åren inte följer löne- och prisutvecklingen, vilket har inneburit att bidraget har koncentrerats till hushåll med låga inkomster och låg relativ

489 Skr. 2017/18:21.
490 Bet. 2017/18:SfU11.
491 Rskr. 2017/18:157.
492 Pensionsstyrelsen, 2019. Orange rapport 2018. Pensionssystemets årsredovisning, s. 31.

ekonomisk standard. Av granskningen framkommer att bostadsbidraget omfördelar inkomster i lägre grad än tidigare. De hushåll som tar emot bostadsbidrag har ofta inkomster som ligger så långt under gränsen för låg relativ ekonomisk standard att bidraget inte är tillräckligt för att lyfta dem över gränsen. Däremot möter de hushåll som tar emot bostadsbidrag numera lägre genomsnittliga marginaleffekter än tidigare, vilket förbättrar incitamenten till arbete i gruppen. Det finns emellertid indikationer på att bostadsbidraget har negativ inverkan på arbetsutbudet för unga hushåll utan barn.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att vid fastställandet av bostadsbidraget ta större hänsyn till ekonomisk utsatthet, se över hur effektivt det är för att nå sammanboende hushåll och slutligen se över om bostadsbidraget för unga är effektivt utformat.

Efter granskningen

Regeringen instämde i huvudsak med Riksrevisionens iakttagelser om att vissa delar av bostadsbidraget bör förbättras. I sin skrivelse hänvisade regeringen till att den tidigare hade aviserat en översyn av bostadsbidrag i syfte att modernisera regelverket och förbättra den fördelningsmässiga precisionen. Regeringen påpekade att denna bör ske i ett större sammanhang då det finns fler anledningar att se över bostadsbidraget tillsammans med underhållsstödet. Förändringarna bör göra bidragen mer neutrala i förhållande till boendetyp och minska risken för skuldsättning till följd av återkrav. I samband med denna översyn menade regeringen att även marginaleffekter bör belysas.[493]

Socialförsäkringsutskottet påpekade att det är viktigt med en ändamålsenlig balans mellan att uppfylla det fördelningspolitiska syftet och att bibehålla ekonomiska incitament till arbete. Utskottet uttryckte oro över Riksrevisionens iakttagelse att bostadsbidraget tappar sin omfördelande kraft. Utskottet delade därmed Riksrevisionens och regeringens bedömning om behovet av en översyn och såg därmed positivt på det arbete som regeringen hade inlett vid tidpunkten. Socialförsäkringsutskottet föreslog att regeringens skrivelse skulle läggas till handlingarna och kammaren biföll förslaget.[494]

År 2017 höjdes bostadsbidragets inkomstgräns. Även ytterligare framtida höjningar av inkomstgränsen föreslogs av regeringen i samband med införandet av ett nytt särskilt bidrag inom bostadsbidraget för familjer med växelvist boende barn.[495]

År 2018 tillsatte regeringen utredningen Ökad träffsäkerhet och minskad skuldsättning inom bostadsbidrag och underhållsstöd (BUMS). Utredningen syftar till att göra en översyn av reglerna för bostadsbidrag och underhållsstöd i syfte att förbättra den fördelningsmässiga träffsäkerheten och minska skuldsättningen. I direktivet hänvisar regeringen till Riksrevisionens rapporter *Bostadsbidraget - ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv* (RiR 2017:9) och *Återkrav av bostadsbidrag – lätt att göra fel* (RiR 2018:4). Utredningen ska innehålla ett antal punkter som har bäring på

[493] Skr. 2017/18:30.
[494] Skr. 2017/18:30, bet. 2017/18:SfU13, rskr. 2017/18:158.
[495] Prop. 2016/17:1, UO 12, prop. 2017/18:6, bet. 2017/18:SfU6, rskr. 2017/18:46.

iakttagelserna som gjordes i Riksrevisionens granskningsrapport. Utredaren ska bland annat komma fram till hur målsättningar i förmånen ska förtydligas och renodlas, komma fram till hur marginaleffekter och incitament till arbete kan förbättras, kartlägga hur konsekvenser av ett nytt regelverk samspelar med ekonomiskt bistånd och ta ställning till hur en annorlunda utformning av inkomstgränserna kan förbättra jämlikheten med avseende på hushållsform. Uppdraget ska redovisas senast den oktober 2020.[496]

RiR 2017:10	Kommunersättningar för migration och integration – ett ogenomtänkt system
Regeringen	Skr. 2017/18:33
Riksdagen	Bet. 2017/18:SfU14, rskr. 2017/18:159

Riksrevisionen har granskat om staten utformat ersättningssystemet så att kommuner har rimliga ekonomiska och planeringsmässiga förutsättningar för mottagandet av asylsökande och nyanlända samt om ersättningssystemet kan förenklas eller effektiviseras.

Granskningen visade att det saknas en tydlig princip för kostnadsansvaret för mottagandet mellan stat och kommun och att regeringen endast hade en fragmentarisk bild av kommunernas faktiska kostnader för mottagandet. En majoritet av kommunerna bedömde dock att ersättningarna motsvarade eller översteg kostnaderna för mottagandet. Granskningen visade också att systemet var omotiverat detaljerat. Systemet var dyrt att administrera och Migrationsverkets och kommunernas kostnader för detta uppskattades till drygt 300 miljoner kronor. Att Migrationsverket saknade en e-tjänst för ansökan bedömdes bidra till de höga kostnaderna.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att förtydliga principerna för kostnadsansvaret, följa upp kommunernas faktiska kostnader för mottagandet och se över avvägningen mellan träffsäkerhet och enkelhet i ersättningssystemet i syfte att genomföra förenklingar. Riksrevisionen rekommenderade Migrationsverket att prioritera arbetet med att effektivisera handläggningen och förenkla ansökningsförfarandet.

Efter granskningen

Regeringen angav i sin skrivelse att man delar Riksrevisionens övergripande bedömning att kommunersättningarna för migration och integration är för detaljerade och administrativt betungande och därför bör förenklas. Regeringen hänvisade till den pågående Mottagandeutredningen, som bland annat skulle lämna förslag om hur den statliga ersättningen till kommuner och landsting bör utformas i syfte att effektivisera och förenkla systemet.[497] När slutbetänkandet från Mottagandeutredningen överlämnats avsåg regeringen att se över behovet av förändringar i ersättningssystemets

[496] Dir. 2018:97.
[497] Dir. 2015:107.

utformning. Regeringen ansåg dock, till skillnad från Riksrevisionen, att det redan fanns tydliga principer för kostnadsansvaret för mottagandet.[498]

Socialförsäkringsutskottet angav i sitt betänkande att man såg positivt på att regeringen i samband med beredningen av Mottagandeutredningens kommande förslag avsåg att se över behovet av förenklingar i ersättningssystemets utformning. Utskottet ansåg även att frågan om uppföljning av kommunernas kostnader är angelägen. Däremot ansåg utskottet inte att det finns skäl att förtydliga principerna för kostnadsansvaret för mottagandet av asylsökande och nyanlända. Riksdagen beslutade att lägga skrivelsen till handlingarna.[499]

Mottagandeutredningens slutbetänkande lämnades till regeringen den 28 mars 2018. Utredningen innehöll förslag om förenklingar och andra förändringar av ersättningssystemet.[500] Regeringen har inte beslutat om några åtgärder med anledning av utredningens förslag i dessa delar.

Migrationsverket har, efter granskningen, utvecklat en e-tjänst för ansökan av vissa ersättningar för asylsökande. Ambitionen är att utveckla e-tjänsten så att den omfattar fler ersättningar.[501]

RiR 2017:25	**Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut**
Regeringen	Skr. 2017/18:125
Riksdagen	Bet. 2017/18:SfU28, rskr. 2017/18:268

Syftet var att granska om konsekvensanalyser i propositioner och beredningsunderlag inom migrationsområdet har utformats i enlighet med gällande styrdokument och vedertagna kriterier för ändamålsenlighet i konsekvensanalyser vid regelgivning. Granskningen omfattade regeringen och Regeringskansliet.

Granskningens huvudsakliga slutsats var att konsekvensanalyserna inför regeringens migrationspolitiska propositioner har haft brister. Styrdokumentens krav på konsekvensanalyser i beredningsarbetet uppfylls sällan helt. Analyserna genomförs och redovisas inte heller alltid på ett sätt som är ändamålsenligt för dem som berörs.

Riksrevisionen rekommenderade Regeringskansliet att säkerställa att konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut tas fram i enlighet med kraven i kommittéförordningen, *Riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet* och *Propositionshandboken*. Vidare rekommenderade Riksrevisionen regeringen att utveckla kvaliteten i analyserna och överväga behovet av att utveckla stödet till utredningsarbete avseende konsekvensanalyser.

498 Regeringens skrivelse 2017/18:33.

499 Bet. 2017/18:SfU14, rskr. 2017/18:159.

500 SOU 2018:22.

501 https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/E-tjanster-for-kommuner/Ansok-om-statlig-ersattning.html. Hämtad den 17 jan 2020.

Efter granskningen

Regeringen instämde delvis i Riksrevisionens bedömning. Regeringen ansåg att arbetet med konsekvensanalyser på senare år har utvecklats i positiv riktning, och angav att det är regeringens målsättning att utvecklingen ska fortsätta. Regeringen angav vidare att den skulle initiera en översyn av kommittéförordningen, att Regeringskansliets riktlinjer kontinuerligt ses över och att en översyn av *Propositionshandboken* (Ds 1997:1) pågår.

Regeringen angav också att det efter en översyn av kommittéförordningen är angeläget att också se över *Kommitténandboken*. Regeringen menade dock att den korta genomförandetiden för EU-regleringar inte alltid medger några mer omfattande jämförande studier, och att det ofta först efter någon tids tillämpning av en bestämmelse kan vara möjligt att uppskatta hur den kan påverka migrationen.[502]

I sitt betänkande över regeringens skrivelse angav socialförsäkringsutskottet att utskottet ser positivt på regeringens arbete med att förbättra stöd och service till kommittéer, särskilda utredare och internt i Regeringskansliet, för att öka kvaliteten och effektiviteten i arbetet med konsekvensanalyser. Utskottet ansåg i likhet med regeringen att kvaliteten i konsekvensanalyserna i betänkanden, departementspromemorior och prognoser bör höjas ytterligare. Utskottet höll med regeringen om att den korta genomförandetiden på EU-regleringar kan begränsa möjligheten till analyser och att det ofta är först efter en tids tillämpning som det är möjligt att uppskatta vilken påverkan en bestämmelse kan ha på migrationen. Med det anförda avstyrkte utskottet en motion med förslag till tillkännagivande om bland annat specialreglering av kostnads- och konsekvensanalyser inför beslut som kan påverka migrationen, och föreslog att skrivelsen skulle läggas till handlingarna. Riksdagen beslutade enligt utskottets förslag.[503]

Regeringen har senare, i direktiven till den parlamentariska kommittén för den framtida svenska migrationspolitiken, angett att kommittén ska redovisa en bedömning av förslagens effekter på antalet personer som ansöker om och beviljas uppehållstillstånd, med hänvisning till Riksrevisionens rapport.[504]

5.9 Socialutskottet

2017:3	Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet
Regeringen	Skr. 2016/17:194
Riksdagen	Bet. 2017/18:SoU4, rskr. 2017/18:12

Riksrevisionen har granskat statens styrning på vårdområdet i en slutrapport för den granskningsstrategi som Riksrevisionen tog fram under 2011 för området staten och vården. Syftet med slutrapporten var bland annat att beskriva och analysera statens

[502] Skr. 2017/18:125
[503] Bet. 2017/18:SfU28, rskr. 2017/18:268.
[504] Dir. 2019:32, s. 11.

styrning av hälso- och sjukvården och hur den har utvecklats via Socialstyrelsen, och den styrning som sker av vårdhuvudmännen via SKL.[505]

Granskningen visade att SKL blivit en viktig aktör i regeringens styrning och att Socialstyrelsen haft en undanskymd roll. Eftersom SKL inte är en myndighet lyder inte verksamheten under förvaltningslagen eller regeringsformen, och därmed kan inte samma krav på objektivitet och transparens ställas som på en myndighet. Granskningen visade också att staten inte i tillräcklig utsträckning hade undersökt vilket behov av kunskapsstöd som fanns i vården. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att i första hand använda Socialstyrelsen för att förverkliga sin politik. Om regeringen väljer att fortsatta använda SKL bör regeringen förtydliga Socialstyrelsens roll, utvärdera samarbetat med SKL, reglera insyn, förvaltning och ägande i överenskommelser med SKL samt till riksdagen redovisa omfattning och utveckling av de medel som tilldelas SKL.

Efter granskningen

Regeringen välkomnade granskningen med den ansats som den haft och delade flera av Riksrevisionens bedömningar.[506] Regeringen noterade att granskningsperioden sträcker sig över ett tiotal år, och flera åtgärder som relaterar till granskningens slutsatser hade redan genomförts eller påbörjats.

I fråga om Socialstyrelsens roll ansåg regeringen inte att den varit undanskymd, utan myndigheten har genom givna uppdrag i hög grad genomfört regeringens politik. Det finns därför inget behov av att förtydliga myndighetens roll. Satsningarna är ett led i statens strävan att arbeta samordnat och behovsanpassat mot huvudmännen och inte ett uttryck för att de statliga myndigheterna inte fullgjort sina uppgifter.

Regeringen ansåg att en långsiktig utveckling av vården bäst sker genom största möjliga samsyn mellan aktörerna. De överenskommelser som träffats inom hälso- och sjukvårdsområdet har tagits fram i nära samarbete med SKL. Överenskommelserna kan därmed fylla en viktig funktion när det gäller att genomföra regeringens politik även om medlen inte är permanenta. Regeringen instämde i att det kan finnas ett värde i att riksdagen får en bild av omfattningen och resultatet av de medel som tilldelas, men då måste hänsyn tas till att sammanställningar kan skymma enskilda utfall.

Regeringen noterade att det har funnits brister i hur väl huvudmännen följer de nationella kunskapsstöden och att det är viktigt att undersöka vilka behov som finns. Regeringen hänvisade till redan vidtagna åtgärder i form av en förordning och utredningsuppdrag för att främja behovsanpassade kunskapsstöd.[507]

---

505 SKL beslutade den 27 november 2019 om en namnändring till Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

506 Skr. 2016/17:194.

507 Förordning (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst samt utredningen (S 2015:07) som publicerade betänkande SOU 2017:48, Kunskapsbaserad och jämlik vård.

Socialutskottet instämde i regeringens bedömning av granskningens slutsatser och rekommendationer. Riksdagen biföll utskottets förslag att lägga skrivelsen till handlingarna och avslog motionsyrkanden som liknade Riksrevisionens rekommendationer.[508]

Regeringen har efter riksdagsbehandlingen ingått flera överenskommelser med SKL, numera SKR. Under 2020 uppgår antalet överenskommelser inom vårdområdet till cirka tio.[509] Dessa handlar bland annat om omställningen av hälso- och sjukvården med fokus på primärvården, insatser inom cancer- och förlossningsvård och insatser för vårdens tillgänglighet. Medel avsätts inom ramen för vissa satsningar även för bidrag till SKL för att till exempel stödja och följa upp landstingens arbete och bygga upp databaser.

Socialstyrelsen har för sitt långsiktiga arbete tagit fram en strategisk färdplan för åren 2017–2020 där de utvecklat sin stödjande roll gentemot sina målgrupper och intressenter, bland annat mot bakgrund av Riksrevisionens rapport.[510]

RiR 2017:19	**Överutnyttjande av tandvårdsstödet till följd av överbehandling**
Regeringen	Skr. 2017/18:65
Riksdagen	Bet. 2017/18:SoU7; 2017/18:187

Riksrevisionen har granskat om det förekommer att tandvårdsstödet överutnyttjas till följd av att vårdgivare ger mer omfattande och dyrare behandling än vad stödet medger. Överbehandling kan vara svår att upptäcka eftersom gränsen mellan vad som är att betrakta som nödvändig behandling och vad som är vård utöver det, kan vara svår att definiera. Av den anledningen är överbehandling sannolikt den vanligaste källan till att tandvårdsstödet överutnyttjas.

Resultaten visar att överutnyttjande i form av överbehandling främst förekommer bland de 10 procenten största privata tandvårdsmottagningarna. Samtidigt ökar användningen av ett mindre omfattande, och för vårdgivaren mindre lönsamt, alternativ till den kontrollerade åtgärden. Effekterna motsvarar en kostnad för överbehandling på omkring 145 000 kronor per år och mottagning för den aktuella åtgärden. Kostnaden fördelas ungefärligen lika mellan patienterna och staten via tandvårdsstödet.

Med anledning av det som framkommit i granskningen rekommenderade Riksrevisionen Försäkringskassan att förbättra arbetet med att kontrollera vårdgivarnas rätt till ersättning från tandvårdsstödet. För att kontrollarbetet ska vara verkningsfullt fordras emellertid att upptäckta felaktigheter får konsekvenser för vårdgivarna. Därför bör regeringen överväga skärpningar av möjligheten att sanktionera vårdgivare som använder tandvårdsstödet felaktigt. Exempelvis bör regeringen överväga möjligheten

508 Bet. 2017/18:SoU4, rskr. 2017/18:12.

509 https://skr.se/halsasjukvard/overenskommelsermellanskrochregeringen.1463.html Hämtad 2020-01-22

510 https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/dokument-webb/ovrigt/socialstyrelsen-strategisk-fardplan-2017-2020.pdf.

för Försäkringskassan att hindra vårdgivare som bedöms som oseriösa från att få tillgång till det elektroniska system som hanterar utbetalningar från tandvårdsstödet.

Efter granskningen

Regeringen konstaterade i sin skrivelse att man under senare år fått indikationer om att det statliga tandvårdsstödet missbrukas av vissa vårdgivare. Det har handlat om både överbehandling och rent missbruk, där vårdgivaren haft kopplingar till organiserad brottslighet. Regeringen delar därför Riksrevisionens bedömning att Försäkringskassan bör ges förstärkta kontroll- och sanktionsmöjligheter.

Regeringen påpekade vidare att vissa skärpningar av regelverket gjordes redan den 1 juli 2017, det vill säga innan Riksrevisionens granskning. Dessa inkluderar bland annat förstärkningar av Försäkringskassans sanktionsmöjligheter beträffande föreläggande om förhandsprövning samt innehållande av ersättning. Regeringen skärpte den 1 juli 2017 också de krav som gäller för att en vårdgivare ska få ansluta sig till Försäkringskassans elektroniska system för det statliga tandvårdsstödet.

Avslutningsvis menade regeringen att man med anledning av de indikationer om missbruk av det statliga tandvårdsstödet som framkommit utreder förutsättningarna för att ge Försäkringskassan utökad möjlighet att kunna avansluta tandvårdsgivare som missköter sig från ersättningssystemet. I och med skrivelsen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.[511]

Socialutskottet ställde sig bakom regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer om att Försäkringskassan bör få ökade kontroll- och sanktionsmöjligheter. Med anledning av kommittémotion 2017/18:3956 föreslogs också ett tillkännagivande om att regeringen i det pågående arbetet med att utreda förutsättningarna för att avansluta tandvårdsgivare bör beakta att likvärdiga villkor, liksom likvärdig tillsyn och uppföljning, ska gälla för alla aktörer som verkar inom tandvården oavsett driftsform. I och med detta föreslog utskottet att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna. Kammaren biföll utskottets förslag.[512]

I den omnämnda utredningen föreslogs skärpta regler i tandvårdsstödet som innebär att Försäkringskassan medges möjligheten att besluta om avanslutning till det elektroniska systemet för statligt tandvårdsstöd, om en person som har en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande hos vårdgivaren, ersätts med en annan person eller om någon annan person tillkommer, och det medför att förhållandena är sådana att vårdgivaren hade nekats anslutning om det varit fråga om en ansökan om anslutning. Utredningen föreslog också att Försäkringskassan medges möjligheten att avansluta vårdgivare som allvarligt har åsidosatt bestämmelserna i lagen om statligt tandvårdsstöd eller i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen och som avser vårdgivarens skyldigheter eller förutsättningar för ersättning.

Vidare föreslogs att vårdgivare som beviljades anslutning till det elektroniska systemet för statligt tandvårdsstöd före den 1 juli 2017 har en skyldighet att anmäla till

[511] Skr. 2017/18:65.
[512] Bet. 2017/18:SoU7, rskr. 2017/18:187.

Försäkringskassan om en person som har en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande hos vårdgivaren, ersätts av en annan person eller om någon annan person tillkommer. Vårdgivaren har också en skyldighet att anmäla om vårdgivaren inte längre uppfyller kraven på att ha legitimerad personal i verksamheten och, i förekommande fall, kraven på att inneha f-skatt.[513]

I ett remissyttrande (S2018/04714) instämde Riksrevisionen i förslagen om ändringar i förordningen om statligt tandvårdsstöd.[514] Förordningsändringarna beslutades den 7 mars 2019 och trädde i kraft den 1 maj 2019.[515]

5.10 Trafikutskottet

RiR 2017:8	Trafikverkets underhåll av vägar
Regeringen	Skr. 2017/18:13
Riksdagen	Bet. 2017/18:TU1, rskr. 2017/18:104

Riksrevisionen har granskat Trafikverkets underhåll av belagda vägar. Enligt rapporten finns brister både i Trafikverkets kunskap om vägnätets tillstånd och i den ekonomiska planeringen av underhållet. Trafikverket hade inte redovisat dessa kunskapsbrister till regeringen. Det innebär att även regeringens underlag för den långsiktiga ekonomiska planeringen var bristfälligt. Riksrevisionen rekommenderade Trafikverket att förbättra metodiken för bedömningar av eftersläpande underhåll och tydligt redovisa brister i underlagen till regeringen.

En annan brist som rapporten tar upp är att Trafikverket i liten utsträckning använder samhällsekonomiska analyser i planeringsarbetet. Anledningen är att Trafikverket saknar verifierade effektsamband för de flesta kopplingar mellan vägens uppmätta skick och effekter för trafikanter och omgivning. Riksrevisionen rekommenderade Trafikverket att påbörja arbetet med att implementera ytterligare effektsamband i arbetet.

Variationer och osäkerhet i tilldelningen av medel för beläggningsunderhåll leder till en risk för att underhållet blir mindre kostnadseffektivt och att vissa åtgärder med hög prioritering inte kan genomföras under det aktuella verksamhetsåret. Trafikverket har begränsade möjligheter att parera osäkerheten genom att nyttja anslagskrediten för drift och underhåll av vägar. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att se över Trafikverkets möjligheter och villkor för anslagskredit för drift och underhåll av vägar.

Efter granskningen

Regeringen instämde i Riksrevisionens iakttagelser om hur Trafikverket bedriver underhåll av vägar och såg det som bekymmersamt att Trafikverkets utveckling och implementering av ytterligare effektsamband går långsamt. Regeringen gav

[513] Socialdepartementet, *Utökade möjligheter att avansluta tandvårdsgivare som misskött sig från det statliga tandvårdsstödet*, Ds 2018:36.

[514] Riksrevisionen, 2018. *Yttrande över Utökade möjligheter att avansluta tandvårdsgivare som misskött sig från det statliga tandvårdsstödet* (Ds 2018:36).

[515] SFS 2019:114.

Trafikverket i uppdrag att redogöra för vilka effektsamband som saknas när det gäller underhållsåtgärder och vad Trafikverket gör för att utveckla nya effektsamband för att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv användning av resurserna.[516] Trafikverket gav sin återrapportering i form av en handlingsplan för det fortsatta utvecklingsarbetet.[517] Regeringen såg däremot inget behov av att se över Trafikverkets möjligheter och villkor för anslagskredit enligt Riksrevisionens rekommendation, utan framhöll att den även i fortsättningen ska användas för att omhänderta oförutsedda händelser som inte går att planera för och ska prövas i varje enskilt fall.

Trafikutskottet välkomnade Riksrevisionens granskning och regeringens uppdrag till Trafikverket. En motion lämnades om att regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att förbättra metodiken för bedömningar av eftersläpande vägunderhåll och tydligt redovisa kunskapsbrister i underlagen till regeringen.[518] Utskottet bedömde sammanfattningsvis att frågan om det långsiktiga underhållet av vägnätet är väl beaktad och att regeringsuppdraget till Trafikverket tillgodoser vad som framförs i motionen. Utskottet ansåg att motionen bör avstyrkas och regeringens skrivelse läggas till handlingarna.

Efter regeringsuppdraget har Trafikverket fortsatt arbeta med att utveckla kunskapen om väganläggningen och om effektsamband som ska möjliggöra bättre samhällsekonomiska analyser. Trafikverket har tagit fram en lista på vad som behöver utvecklas och har fördelat ansvaret för olika åtgärder inom organisationen. Effektsambandet för ojämnheter och hastighet har förbättrats, och ett nytt effektsamband för spårdjup och hastighet har tillkommit.[519]

RiR 2017:13	**Bredband i världsklass? – Regeringens insatser för att uppfylla det bredbandspolitiska målet**
Regeringen	Skr. 2017/18:54
Riksdagen	Bet. 2017/18:TU9, rskr. 2017/18:209

Riksrevisionen har granskat regeringens insatser för att uppfylla det bredbandspolitiska målet. Granskningen fokuserade på bredbandsutbyggnaden i förhållande till det bredbandspolitiska målet, marknadsaktörernas förutsättningar för att tillhandahålla bredband och det statliga bredbandsstödets utformning. Myndigheter som berördes av granskningen var Post- och telestyrelsen (PTS), MSB, Tillväxtverket, Statens jordbruksverk och Konkurrensverket.

Riksrevisionens granskning visade att det finns en god bredbandstäckning men att det var en ojämn tillgång till bredband med snabb överföringshastighet mellan stad och land. Granskningen visade även att det fanns bristande förutsättningar för marknadsaktörerna att tillhandahålla bredband, att ansvariga myndigheter inte fullt ut förmått komma till rätta med de hinder som marknadsaktörerna upplever och att

516 Regeringsbeslut N2017/05877/TS.

517 Trafikverket, *Handlingsplan för fortsatt utveckling av samhällsekonomiska metoder för planering av drift och underhåll*, 2017-12-12.

518 Motion 2017/18:3909.

519 Telefonsamtal med samhällsekonomisk analytiker, Trafikverket, 2020-01-20; material från Trafikverket 2020-01-21.

skilda intressen mellan de olika aktörerna på bredbandsmarknaden leder till friktion och målkonflikter. Slutligen visade granskningen att det fanns risk för att statligt bredbandsstöd har gått till kommersiellt attraktiva områden. Riksrevisionens övergripande slutsats var att bredbandsutbyggnaden har varit framgångsrik, men att det kvarstår utmaningar för att nå det bredbandspolitiska målet. För att nå riksdagens och regeringens mål krävs det fler kompensatoriska insatser och att de olika aktörerna intensifierar sitt samarbete.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att överväga att uppdra åt PTS att samverka med Konkurrensverket och SKL för att ta fram nya principer för bredbandsutbyggnad, med syfte att uppnå riksdagens och regeringens bredbandsmål. Riksrevisionen rekommenderade även regeringen att se över bredbandsstödet för att säkerställa att stödet enbart tillfaller hushåll och företag som inte finns i kommersiellt attraktiva områden samt uppdra åt Konkurrensverket att analysera om det finns konkurrensproblem på bredbandsmarknaden. Riksrevisionen rekommenderade PTS att i den marknadsanalys som myndigheten arbetade med inför 2018 särskilt analysera om bredbandsmarknaderna också bör avgränsas lokalt.

Efter granskningen

I sin skrivelse till riksdagen, med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport, skriver regeringen att den har tillgodosett Riksrevisionens första och andra rekommendation, det vill säga uppdra åt PTS att ta fram nya principer för kommuner som vägledning för utbyggnad och konkurrens[520] samt gett PTS i uppdrag att se över modellen för stödgivning[521]. Regeringen avsåg inte att vidta åtgärder med anledning av Riksrevisionens övriga rekommendationer och såg därmed Riksrevisionens rapport som slutbehandlad.[522]

I samband med behandlingen av regeringens skrivelse skriver trafikutskottet att man välkomnar Riksrevisionens granskning och att de iakttagelser som lämnats är väl omhändertagna genom vidtagna åtgärder. Utskottet skriver vidare att det med stort intresse ser fram emot utfallet av det arbete som pågår med att utforma en ny och mer ändamålsenlig modell för det statliga stödet till den fortsatta bredbandsutbyggnaden.[523]

Sedan Riksrevisionens granskning publicerades har regeringen vidtagit flera åtgärder i syfte att uppnå det bredbandspolitiska målet[524], verka för fortsatt utbyggnad av bredband på landsbygd[525] och utveckla det statliga bredbandsstödet[526].

---

520 *Uppdrag att utreda kommuners roller på bredbandsmarknaden och undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen* (N2017/04037/D).

521 *Uppdrag att analysera och föreslå utformning av framtida insatser för bredbandsutbyggnad med statliga medel* (N2017/04104/D).

522 Skr. 2017/18:54, *Riksrevisionens rapport om regeringens insatser för att uppfylla det bredbandspolitiska målet*, s. 1.

523 Bet. 2017/18:TU9, *It-politik*, s. 34. rskr. 2017/18:209.

524 Till exempel *Uppdrag att ta fram vägledning om hur fasta och trådlösa tekniker för bredbandsutbyggnad kan användas för att bidra till att nå uppsatta bredbandsmål* (N2018/01206/D), *Uppdrag att kartlägga hinder för utbyggnad av fast och mobilt bredband och identifiera hur processer kan effektiviseras* (N2017/04036/D).

RiR 2017:27	Väg- och järnvägsinvesteringar i Sverige – saknas ett EU-perspektiv?
Regeringen	Skr. 2017/18:189
Riksdagen	Bet. 2017/18:TU18, rskr. 2017/18:433

EU:s gemensamma planering för infrastruktur syftar till att senast 2030 ha skapat effektiva och högkvalitativa transportkorridorer, eller stomnät, inom hela EU. Detta har Sverige varit med om att förhandla fram, och åtagit sig att utföra, och det är regeringen och Trafikverket som har det övergripande ansvaret för att integrera planeringen av EU-målen med de nationella målen för nya vägar och järnvägar.

Riksrevisionens granskning visar att EU-målen inte har prioriterats tillräckligt i den svenska infrastrukturplaneringen. Bland annat borde Trafikverket ha påbörjat en samlad planering redan 2014, men så skedde inte. Regeringen har inte heller på ett tydligt och systematiskt sätt gett direktiv till Trafikverket att beakta EU-målen. Inte heller i enskilda investeringsprojekt på stomnätet är EU-målen styrande.

Sammantaget har detta lett till att infrastrukturprojekt som syftar till att EU-målen uppfylls inte fått en likvärdig möjlighet att bli genomförda, jämfört med nationellt initierade projekt. Det finns därmed en risk för att projekt som är samhällsekonomiskt effektiva och som bidrar till bättre transportflöden inom EU inte har realiserats, och att Sverige inte når EU-målen i tid.

För att undvika den risken lämnade Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen:

- Ge Trafikverket tydliga direktiv om att arbeta systematiskt så att även de projekt som behöver genomföras för att EU-målen ska uppnås blir prövade på lika villkor med andra projekt.
- Precisera tydligare hur de mål som EU har formulerat ska ingå i målen för transportpolitiken i nästa infrastrukturproposition som lämnas till riksdagen.

Riksrevisionen rekommenderade Trafikverket att upprätta en konkret och tidsatt plan för att pröva de återstående projekt som behöver genomföras för att EU-målen ska uppfyllas. Inom ramen för en sådan plan borde bland annat följande göras:

- Ta fram åtgärdsvalsstudier eller motsvarande för projekt där investeringar som möjliggör att hittills ej uppfyllda EU-mål prövas på lika villkor med andra investeringsprojekt. Om projekten är tillräckligt samhällsekonomiskt lönsamma bör initiativ tas till att sådana investeringar införs i nästa transportplan som kommer att gälla perioden 2022–2033.

525 Till exempel *Uppdrag att utreda användning av alternativa anläggningstekniker med mera i syfte att främja utbyggnad av bredband i landsbygd* (N2018/03397/D, N2018/02871/D (delvis)).

526 Till exempel uppdrag till Statens jordbruksverk i regleringsbrevet för 2020 att stödja länsstyrelserna i deras arbete med att handlägga bredbandsstöden (N2019/03234/JL, N2019/03201/SSS (delvis), N2019/03140/DL m.fl.), uppdrag till PTS i regleringsbrevet för 2019 att konkretisera hur framtida stödinsatser skulle kunna utformas på ett effektivt sätt (I2019/01961/D, I2019/01884/SVS (delvis)).

- Ta fram åtgärdsvalsstudier eller motsvarande för de två projekt som rör åtgärder för att kunna köra längre godståg på stomnätet och som nu förts till den nationella planen. På så sätt blir dessa två projekt prövade på lika villkor med andra investeringsprojekt.
- Ta fram underlag för sådana undantag som Sverige avser att ansöka om när det gäller att uppfylla EU-målen, främst vad gäller de lågtrafikerade delarna av stomnätet. Underlagen ska i enlighet med EU:s krav visa att det finns samhällsekonomiska kostnads-nyttoskäl till att begära undantag.
- Säkerställ att analyser av måluppfyllelse i åtgärdsvalsstudier även görs i förhållande till EU:s mål i TEN-T-förordningen, och inte bara i förhållande till nationella, regionala och lokala mål.

Efter granskningen

Regeringen gjorde en delvis annan bedömning än Riksrevisionen. Regeringen bedömde att Trafikverket omhändertar såväl nationella som internationella perspektiv vid framtagandet av ett förslag till en nationell trafikslagsövergripande plan.

Regeringen ansåg vidare att myndigheten har tillräckliga direktiv för hur projekt ska prioriteras i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket, i regleringsbrev och i tidigare beslut om fastställelse av nationell plan.

Regeringen höll däremot med Riksrevisionen om att det behövs preciseringar av vilka åtgärder som behöver göras för att uppfylla Sveriges åtagande i enlighet med TEN-T-förordningen. Dessa preciseringar skedde i beslut till nationell trafikslagsövergripande plan för perioden 2018–2029. Det ska också ske i en kommande godsstrategi. Hur Sverige ska förhålla sig till målen kommer regeringen, i enlighet med Riksrevisionens rekommendation, att förtydliga i nästa infrastrukturproposition till riksdagen. Regeringen ansåg därmed att granskningsrapporten är slutbehandlad för sin del.[527]

Trafikverket har uppgett att det genomfört två av Riksrevisionens rekommendationer, nämligen dels att ta fram åtgärdsvalsstudier för de två projekt som rör åtgärder för att kunna köra längre godståg på stomnätet, dels att ta fram interna riktlinjer för att beakta TEN-T-målen vid prövning av projekt i åtgärdsvalsstudier.

De övriga två rekommendationerna handlade dels om att upprätta en konkret och tidsatt plan för prövning av projekt som syftar till att uppfylla EU-målen, dels om att ta fram underlag i god tid inför EU-kommissionen översyn som ska vara klar 2023. På dessa två punkter inväntar Trafikverket direktiv från regeringen.[528]

Den sammantagna bedömningen är att regeringen (åtminstone delvis) och Trafikverket håller med Riksrevisionen om vilka insatser som behöver göras. När det gäller Trafikverket kan två av fyra rekommendationer sägas ha uppfyllts, medan de två övriga rekommendationerna kommer att uppfyllas när regeringen gett Trafikverket direktiv.

---

[527] Skr. 2017/18:189.

[528] E-post från Trafikverket, 2020-01-17.

5.11 Utbildningsutskottet

RiR 2017:15	Samisk utbildning – dags för en omstart
Regeringen	Skr. 2017/18:68
Riksdagen	Bet. 2017/18:UbU21, rskr. 2017/18:223

Riksrevisionen har granskat de statliga insatserna för samisk utbildning som genomförs av Sameskolstyrelsen. I granskningen ingick att undersöka om Sameskolstyrelsen når sina mål och om regeringen har skapat goda förutsättningar för myndighetens verksamhet. Granskningen berörde Sameskolstyrelsen, Sametinget och regeringen.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att Sameskolstyrelsens måluppfyllelse i flera avseenden var låg och att det berodde på brister i såväl myndighetens eget arbete som i regeringens och Sametingets styrning av myndigheten.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att bland annat överväga att föreslå riksdagen att den verksamhet som Sameskolstyrelsen bedriver borde inrymmas i Sametinget och att utreda Sameskolstyrelsens och Sametingets förutsättningar för att genomföra de uppgifter som Sameskolstyrelsen har. Riksrevisionens rekommenderade också regeringen att utveckla uppföljningen av Sameskolstyrelsens verksamhet så att det går att göra ändamålsenliga bedömningar av myndighetens resultat. Sameskolstyrelsen rekommenderades bland annat att skapa en ändamålsenlig verksamhetsstyrning och skapa förutsättningar för ett långsiktigt kvalitetsarbete i sameskolan.

Efter granskningen

I sin skrivelse till riksdagen uppgav regeringen att man delade Riksrevisionens bedömning att den nuvarande styrningen av Sameskolstyrelsens verksamhet är otydlig och inte helt ändamålsenlig och att Sameskolstyrelsens ledningsform inte kan anses vara anpassad för myndighetens verksamhet. Regeringen delade även Riksrevisionens uppfattning om att det finns brister i Sameskolstyrelsens genomförande av sina uppgifter.

I skrivelsen hänvisade regeringen till olika åtgärder som enligt dem låg i linje med Riksrevisionens rekommendationer till regeringen.[529] I mars 2017 (under genomförandet av Riksrevisionens granskning) tillsattes en särskild utredare att göra en bred översyn av ansvarsfördelningen och organiseringen av myndigheterna på skolområdet i syfte att skapa en mer ändamålsenlig myndighetsstruktur. I utredningsuppdraget ingick att analysera och föreslå lämpligt huvudmannaskap för Sameskolstyrelsen eller dess verksamheter samt att, med utgångspunkt i det huvudmannaskap som föreslogs, lämna föreslag på åtgärder som säkerställer att verksamheten kan bedrivas på ett ändamålsenligt sätt.[530] I juni 2018 lämnades

[529] Skr. 2017/18:68.
[530] Dir. 2017:37.

betänkandet. Utredningen föreslog bland annat, i linje med Riksrevisionens rekommendation, att Sametinget skulle vara huvudman för sameskolorna, vilket skulle innebära att Sameskolstyrelsen läggs ner.[531]Utbildningsdepartementet uppger att förslagen för närvarande ses över på departementet.[532]

I syfte att stärka den ekonomiska uppföljningen av Sameskolstyrelsens verksamhet aviserade regeringen i budgetpropositionen för 2018 att 1 000 000 kronor skulle tillföras ESV. Medlen skulle användas för regeringsuppdrag att analysera Sameskolstyrelsens kostnadsutveckling och ekonomistyrning. Den 29 oktober 2018 publicerade ESV en analys av Sameskolstyrelsens kostnader och intäkter.[533] I rapporten föreslog ESV regeringen en rad åtgärder som kan kopplas till Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Enligt Utbildningsdepartementet har flera av ESV:s förslag genomförts. Bland annat har regleringsbrev och instruktion setts över och förändrats, samtidigt som Sameskolstyrelsens förvaltningsanslag ökats permanent.[534]

Redan före det att Riksrevisionen publicerade sin granskning förändrade regeringen Sameskolstyrelsens instruktion.[535] Förändringen innebar att det är Sameskolstyrelsen som anställer sin skolchef, och inte som tidigare, Sametinget. Representanter för såväl Sametinget som Sameskolstyrelsen uppgav under ett tidigt skede i granskningen att den tidigare ordningen inte var ändamålsenlig ur ett styrningsperspektiv.

Regeringen har i Sameskolstyrelsens regleringsbrev för såväl budgetåret 2018 som budgetåret 2019 angivit att myndigheten i sin årsredovisning ska redovisa vilka åtgärder man vidtagit med anledning av de brister Riksrevisionen som påtalat i sin granskningsrapport.[536] I Sameskolstyrelsens årsredovisning för 2018 uppger myndigheten att man anställt en skolchef och att ledningsfunktionen förstärkts med en biträdande skolchef. Myndigheten uppger vidare att många av bristerna är komplexa och behöver långsiktiga lösningar.[537]

I Sameskolstyrelsens budgetunderlag för 2020–2022 yrkar myndigheten på höjt anslag. I budgetunderlaget hänvisas direkt och indirekt till Riksrevisionens granskningsrapport. Myndigheten uppger att anslagsökningarna är nödvändiga för att verksamheten ska kunna nå sina mål och utvecklas.[538]

RiR 2017:28	**Varför sparar lärosätena? En granskning av myndighetskapital vid universitet och högskolor**
Regeringen	Skr. 2017/18:191
Riksdagen	Bet. 2017/18:UbU29, rskr. 2017/18:381

[531] *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola* (SOU 2018:41).
[532] E-post från Regeringskansliet, 2020-01-20.
[533] Ekonomistyrningsverket 2018, *Analys av Sameskolstyrelsens kostnader och intäkter,* 2018:53.
[534] E-post från Regeringskansliet, 2020-01-20.
[535] Förordning om ändring i förordningen (2011:131) med instruktion för Sameskolstyrelsen.
[536] Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Sameskolstyrelsen, Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Sameskolstyrelsen.
[537] Sameskolstyrelsens årsredovisning 2018, s. 6.
[538] Sameskolstyrelsens budgetunderlag 2020–2022.

Myndighetskapital är det överskott som uppstår när statliga lärosäten inte gör av med hela sina forsknings- och utbildningsanslag. Vid årsskiftet 2016/17 hade universitet och högskolor ett samlat myndighetskapital på 12,3 miljarder kronor, vilket var en ökning med nästan 7 miljarder sedan 2007.

Riksrevisionen har granskat om denna uppbyggnad var motiverad och förenlig med ett effektivt resursutnyttjande. I granskningen undersöktes också hur regeringen hade hanterat denna uppbyggnad. Granskningen omfattade regeringen och 31 statliga universitet och högskolor.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att uppbyggnaden av lärosätenas myndighetskapital på totalnivå inte var förenlig med ett effektivt resursutnyttjande ur ett statsfinansiellt perspektiv eftersom omfattande statliga resurser ligger oanvända hos universitet och högskolor. Riksrevisionen konstaterade också att uppbyggnaden av myndighetskapital inom utbildning är svårare att motivera än inom forskning. Vidare ansåg Riksrevisionen att regeringens styrning av lärosätenas myndighetskapital inte har varit tillräckligt tydlig och att regeringen inte har informerat riksdagen om uppbyggnaden.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att överväga att införa lärosätesspecifika måltal och några kvantitativa återrapporteringskrav som skulle säkerställa en god insyn i myndighetskapitalet och dess utveckling vid respektive lärosäte. Vidare rekommenderades regeringen att regelbundet informera riksdagen om den fortsatta utvecklingen av myndighetskapitalet.

Vad gäller universitet och högskolor föreslog Riksrevisionen att de skulle utveckla sin interna uppföljning av myndighetskapitalet, framför allt genom att dela upp redovisningen av kapitalet i fritt och intecknat kapital, och utveckla rutiner för att planera för och följa upp förbrukningen av myndighetskapital.

Efter granskningen

Regeringen

Av regeringens skrivelse till riksdagen[539] framgår att regeringen delar Riksrevisionens övergripande bedömning att det inte är effektivt om tilldelade resurser i stor utsträckning används som buffert i stället för att användas till utbildning och forskning. Regeringen anser att det är viktigt att universitet och högskolor arbetar för att säkerställa att det myndighetskapital som har uppstått inom utbildning används för att genomföra de satsningar som regeringen föreslagit och som riksdagen beslutat om. Regeringen anser dock att Riksrevisionens granskning inte tillräckligt tydligt lyfte fram effekten av tillfälliga satsningar på ökningen av myndighetskapitalet under perioden.

Regeringen instämde också i Riksrevisionens bedömning att styrningen och uppföljningen av myndighetskapital vid universitet och högskolor behöver förtydligas, i synnerhet för det myndighetskapital som uppstått inom utbildning. Dock höll

[539] Skr. 2017/18:191.

regeringen inte med om Riksrevisionens rekommendation att överväga att utarbeta vissa kriterier och införa nya återrapporteringskrav.

Vidare instämde regeringen delvis i Riksrevisionens rekommendation att mer regelbundet informera riksdagen om utvecklingen av myndighetskapitalet.

I skrivelsen framgår att, för att säkerställa att de resurser som tilldelas universitet och högskolor används effektivt, regeringen avser att noga följa utvecklingen av myndighetskapitalet. För att enklare kunna följa upp utvecklingen inom de två verksamhetsgrenarna har regeringen i det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor[540] förtydligat att lärosätenas redovisning av väsentliga uppgifter ska innehålla uppgifter om myndighetskapital uppdelat på forskning och utbildning.

Uppföljningen visar att riksdagen har informerats i större omfattning efter Riksrevisionens granskning. I budgetpropositionen för både 2019 och 2020 nämner regeringen Riksrevisionens granskning, och i anslutning till det beskrivs också senaste årets utveckling av myndighetskapitalet.[541]

Riksdagen

I utbildningsutskottets betänkande med anledning av regeringens skrivelse[542] delade utskottet regeringens bedömning av de åtgärder som behöver vidtas med anledning av granskningsrapporten. Riksdagen instämde i regeringens och Riksrevisionens bedömning att styrningen och uppföljningen av myndighetskapitalet vid universitet och högskolor behöver förtydligas samt ställde sig också positiv till regeringens avsikt att mer regelbundet informera riksdagen om utvecklingen av myndighetskapitalet.

Utskottet föreslog i och med detta att skrivelsen skulle läggas till handlingarna och det bifölls av riksdagen.[543]

Universitet och högskolor

Regeringskansliet gav ett urval lärosäten möjlighet att lämna synpunkter med anledning av granskningsrapporten. Lärosätena instämde i de rekommendationer som Riksrevisionen lämnade till regeringen, med undantag för rekommendationen avseende fritt och intecknat kapital vilken enligt deras mening skulle skapa försämrade förutsättningar för förbrukning av kapitalet. Inom ramen för basuppföljningen har Riksrevisionen studerat årsredovisningar från tre lärosäten. Genomgången visar att det har blivit ökat fokus på förbrukningen av myndighetskapital, och vid två av dessa lärosäten minskade myndighetskapitalet under 2018.[544]

---

540 U2017/05023/BS (delvis) U2017/05052/UH.

541 Prop. 2018/19:1, UO 16, s. 126, prop. 2019/20:1, UO 16, s. 156.

542 Bet. 2017/18:UbU29.

543 Rskr. 2017/18:381.

544 De tre lärosätena är Örebro universitet, Umeå universitet och Stockholms universitet.

RiR 2017:18	Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet – högre lön men sämre sammanhållning
Regeringen	Skr. 2017/18:84
Riksdagen	Bet 2017/18:UbU22, rskr. 2017/18:222

Karriärstegsreformen och lärarlönelyftet är två likartade statliga satsningar som via riktade statsbidrag till skolhuvudmän syftar till att höja lärares löner och därmed på sikt läraryrkets attraktionskraft. Riksrevisionen har granskat om regeringen skapat förutsättningar för att satsningarna ska kunna öka läraryrkets attraktionskraft.

Granskningen visade att regeringens lönemässiga målsättningar med reformerna till stor del hade uppnåtts, men också att det fanns brister. Satsningarna hade skapat två statligt framtagna urvalsgrunder för att bedöma lärares kvalifikationer, som i stor utsträckning överlappar varandra. Lärarlönelyftet räckte inte till alla lärare som huvudmän, rektorer och lärarna upplevde vara kvalificerade för statsbidraget enligt kriterierna i förordningen. Styrningen av hur lönerna i den ordinarie lönerevisionen skulle fördelas i förhållande till lärarlönelyftet uppfattades som otydlig av huvudmännen. Tiden för genomförandet av lärarlönelyftet hade kunnat utökas för att ge huvudmännen bättre förutsättningar för implementering. Regeringens metod för att förankra och utforma lärarlönelyftet var inte tillräcklig. Det gjorde att reformerna blev otydliga, samtidigt som det försvårade lönebildningen för rektorer och minskade reformernas legitimitet. Reformerna bidrog också till att skapa en uppdelning i lärarkåren mellan de lärare som fått del av ett statsbidrag och de som inte fått det, vilket skapat ett försämrat arbetsklimat bland lärare. Den övergripande slutsatsen var att de båda reformerna kunde ha samordnats och förtydligats för att ge dem större legitimitet och därmed bättre förutsättningar för att öka läraryrkets attraktionskraft.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att överväga att reglera lärarlönelyftet så att det omfattar alla legitimerade lärare eller motsvarande och samtidigt ge en tydlig differentiering av de lönepåslag som möjliggörs av statsbidraget. Regeringen rekommenderades också att överväga att skapa en gemensam uppsättning kriterier för att bedöma lärares kvalifikationer som omfattar både karriärstegsreformen och lärarlönelyftet, att överväga att reglera vilka kvalifikationer som ska uppnås för att kunna ta del av lärarlönelyftet, och vad som utöver detta krävs för att få en karriärstegstjänst, samt att överväga att reglera hur de lönepåslag som statsbidraget för lärarlönelyft möjliggör ska kunna fördelas till förstelärare och lektorer. Vidare rekommenderades regeringen att ge en pågående statlig utredning,[545] som bland annat hade i uppgift att vidareutveckla ett förslag om ytterligare kriterier för att bedöma lärares kompetens, ett mer förutsättningslöst uppdrag. Uppdraget borde gälla att undersöka om det var möjligt att göra ändringar av gällande regelverk för karriärstegsreformen och/eller lärarlönelyftet för att reformerna skulle samverka på bästa sätt.

[545] Dir. 2016:76, *Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner*.

Efter granskningen

Regeringen instämde i Riksrevisionens iakttagelser om att lärarnas löner hade ökat till följd av lärarlönelyftet och att reformen skapat en uppdelning inom lärarkåren. Däremot gjorde regeringen en annan bedömning av vilka åtgärder som borde vidtas för att skapa en tydligare styrning och öka reformernas legitimitet. Den menade att en reglering av lärarlönelyftet, så att det omfattar alla legitimerade lärare och ger en tydlig differentiering av lönepåslagen, skulle innebära ett alltför omfattande ingrepp i lönebildningen utöver det som lärarlönelyftet redan medfört. Vidare ansåg regeringen att lärarlönelyftet ännu funnits för kort tid för att den skulle överväga att skapa en gemensam uppsättning lönekriterier med karriärstegsreformen för att bedöma lärares kvalifikationer. Regeringen tolkade Riksrevisionens rekommendation om ett ändrat uppdrag till den pågående statliga utredningen som att utredningens uppdrag därmed skulle utökas och instämde därför inte i rekommendationen. Regeringen avsåg att följa och utvärdera lärarlönelyftet och effekterna av reformen. I och med skrivelsen ansåg regeringen att granskningsrapporten var slutbehandlad.[546]

Riksdagen instämde i regeringens bedömning av de åtgärder som behöver vidtas i sin behandling av regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens granskning. Den avslog i och med sitt beslut motionsyrkanden om att följa Riksrevisionens rekommendationer.[547]

Den statliga utredningen Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner använde Riksrevisionens granskning i sin analys.[548] Utredningen föreslog att ett professionsprogram för lärares systematiska kompetensutveckling skulle inrättas och att de statligt finansierade lönepåslagen via karriärstegsreformen skulle kopplas till programmet. Den struktur som professionsprogrammet skapade skulle enligt utredningen kunna leda till att lärarlönelyftet och karriärstegsreformen samverkade på ett bättre sätt samt hade potential att åtgärda de brister som uppstått vid införandet av lärarlönelyftet. Bland annat kunde kriterierna för en viss nivå i programmet kunna komma att motsvara de kriterier som ställs för att en lärare ska få ta del av lärarlönelyftet. Utredningen bedömde att lärarlönelyftet var en separat lönesatsning som skulle kunna fungera parallellt med de kompetenskriterier som skapades inom programmet, men menade att medlen för lärarlönelyftet på sikt borde införlivas i det generella statsbidraget till kommunerna.[549] Regeringen har inte lagt fram någon proposition till riksdagen med anledning av utredningens förslag.

Regeringen framförde i budgetpropositionen för 2020 ambitionen att de riktade statsbidragen på utbildningsområdet ska bli färre och enklare och att bidrag med närliggande syften ska slås ihop. De behöver enligt regeringen i större utsträckning hanteras på ett samlat och långsiktigt sätt inom ramen för ett antal områden. En åtgärd var att införa ett nytt samlat riktat statsbidrag för karriärsteg för förstelärare, vilket ersatte tre tidigare bidrag. Regeringen avsåg att återkomma med ytterligare förslag i kommande budgetpropositioner.[550]

---

546 Skr. 2017/18:84.

547 Bet. 2017/18:UbU22, rskr. 2017/18:222.

548 Det vill säga den utredning som en av Riksrevisionens rekommendationer avsåg.

549 SOU 2018:17, *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*. Slutbetänkande.

550 Prop. 2019/20:1, UO16, 3.6, s. 110.

RIR 2017:30	Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov
Regeringen	Skr. 2017/18:217
Riksdagen	Bet. 2017/18:UbU32 rskr. 2017/18:432

Riksrevisionen har granskat systemet med riktade statsbidrag till huvudmän inom skolväsendet. Enligt Riksrevisionen finns det vissa brister i detta system när det gäller huvudmännens organisatoriska förutsättningar, administrationen av bidragen och bidragens konstruktion och ekonomiska aspekter. Riksrevisionen har också identifierat vissa brister i enskilda bidrag. Det förekommer bland annat att huvudmän gör sådana insatser som det finns statsbidrag för i stället för sådana som verksamheten behöver mest. En konsekvens av detta är enligt Riksrevisionen att de specifika lokala utvecklingsbehoven kan bli nedprioriterade, vilket kan inverka negativt på måluppfyllelsen. Riksrevisionen konstaterade också att det har uppstått en problematisk situation där många huvudmän anser sig vara beroende av statliga medel för att kunna fullgöra det uppdrag som de enligt skollagen har ett eget ansvar för. Sammantaget bedömde Riksrevisionen att systemet med riktade statsbidrag inte kan anses ändamålsenligt.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att överväga att ersätta det breda utbudet av riktade statsbidrag med en fördelning av medel som utgår från huvudmännens behov. Med ett sådant system skulle huvudmännen söka medel inom bidragsramen för lokalt utformade insatser, och varje ansökan skulle få en individuell bedömning.

Riksrevisionen rekommenderade också regeringen att säkerställa att ett nationellt analysstöd finns tillgängligt för huvudmännen.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten anger regeringen att man inte delar Riksrevisionens övergripande bedömning att systemet inte är ändamålsenligt, men instämmer i att det finns brister i systemet och delar iakttagelsen att det även finns potentiella utvecklingsområden. Regeringen uppger vidare att man inte instämmer i Riksrevisionens rekommendation att de statliga medlen för skolutveckling ska fördelas i form av en bidragsram till varje huvudman i stället för genom olika statsbidrag. Enligt regeringen är syftet med riktade statsbidrag till skolväsendet att ge regeringen möjlighet att uppmärksamma särskilt viktiga insatsområden nationellt och att rikta medel dit det finns stora behov. På så vis stärker systemet med riktade statsbidrag regeringens möjligheter att bidra till att de nationella målen för utbildningspolitiken uppfylls.

Regeringen uppger därutöver att man inte heller instämmer i Riksrevisionens rekommendation att det ska finnas ett nationellt analysstöd tillgängligt för huvudmännen. Regeringen menar dock i likhet med Riksrevisionen att det är av central betydelse att huvudmännen bedriver ett aktivt systematiskt utvecklingsarbete och att vissa av dem kan behöva stöd i detta arbete. Regeringen har därför vidtagit åtgärder för att ge ett sådant stöd.

Regeringen uppger i skrivelsen att de har påbörjat en översyn av de riktade bidragen för att skapa ett mer ändamålsenligt stöd genom färre och bättre anpassade riktade bidrag, och uppger ett antal insatser i den riktningen. I och med sin skrivelse anser regeringen att rapporten är slutbehandlad.[551]

Det finns fortfarande ett stort antal riktade statsbidrag till skolan, även om antalet sjunkit något. Under såväl 2018 som 2019 fanns drygt 70 olika statsbidragssatsningar.[552]

Regeringen höll, som redovisats ovan, inte med om Riksrevisionens slutsatser och inte heller rekommendationerna. Vi kan dock se att de, i samband med utarbetandet av det stora riktade statsbidraget för en likvärdig skola, har tagit tillvara en del av såväl kunskapen som rekommendationerna som gavs i rapporten. Statsbidraget för en likvärdig skola fördelar under 2020 4,9 miljarder kronor.[553] Bidraget är det största riktade statsbidraget till skolan.

Utbildningsutskottet betonade i sitt betänkande vikten av att systemet med de statliga riktade bidragen till skolan fungerar bra, och välkomnade de åtgärder som regeringen vidtagit och vidtar. Utskottet underströk behovet av regeringens översyn av systemet. Utskottet föreslog att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna, och riksdagen gjorde så.[554]

5.12 Utrikesutskottet

RiR 2017:2	Exportkontrollen av krigsmateriel
Regeringen	Skr. 2016/17:160
Riksdagen	Bet. 2017/18:UU3, rskr. 2017/18:116

Riksrevisionen har granskat om exportkontrollen av krigsmateriel sker på ett effektivt sätt och om regeringen säkerställt att exportkontrollen fungerar så som avsett. Granskningen berörde regeringen och Inspektionen för strategiska produkter (ISP), den myndighet som utfärdar tillstånd för export av krigsmateriel.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att ISP förefaller ha ett fungerande arbetssätt men att brister i rutiner och dokumentation leder till risker vad gäller kvalitet och kontinuitet i myndighetens beslut i ärenden. ISP har även ett bristfälligt skydd mot korruption inom myndigheten, enligt Riksrevisionen.

Regeringen hade inte säkerställt att exportkontrollen fungerar som avsett genom att förtydliga hur de styrande svenska riktlinjerna och de internationella regelverken på området ska tillämpas, och en uppdatering av de skrivna riktlinjerna var nödvändig, ansåg Riksrevisionen. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att se till att det utreds hur de olika regelverken förhåller sig till varandra och hur olika begrepp ska tolkas.

551 Skr. 2017/18:217.
552 Skolverkets årsredovisning 2018.
553 Skolverkets regleringsbrev 2020, dir. 2018:71, s. 5.
554 2017/18:UbU32; rskr. 2017/18:432.

Riksrevisionen rekommenderade ISP att skyndsamt färdigställa skriftliga rutiner och göra vissa förbättringar av dokumentationen i ärendena. ISP rekommenderades också att säkerställa att myndigheten har tillgång till nödvändig information i tillståndsgivningen, och att ta fram en riskanalys som inkluderar risken för korruption i myndighetens verksamhet.

Efter granskningen

Regeringen instämde i sin skrivelse till riksdagen i vikten av att ISP har tydliga och dokumenterade administrativa rutiner, god dokumentation och ett formaliserat antikorruptionsarbete.[555] Regeringen bedömde att Riksrevisionens rekommendationer var välmotiverade och de avsåg att noga följa upp vilka åtgärder ISP hade vidtagit med anledning av dem. Regeringen ansåg i och med skrivelsen att Riksrevisionens rapport var slutbehandlad.[556]

När det gäller den del av granskningen som handlade om regelverket pågick en lagstiftningsprocess då Riksrevisionen publicerade granskningen i januari 2017. Den baserades på de förslag som lades i den så kallade KEX-utredningens slutbetänkande 2015.[557] Utredningen föreslog bland annat att regeringen skulle utarbeta nya riktlinjer för exportkontrollen som för samman relevanta aspekter ursvenska och internationella regelverk i ett samlat dokument.[558] I oktober 2017 mottog riksdagen regeringens proposition om skärpt exportkontroll, som bland annat innehöll omarbetade svenska riktlinjer och ledde till vissa ändringar i krigsmateriellagen (1992:1300).[559]

Utrikesutskottet underströk i sin behandling av Riksrevisionens rapport vikten av skriftliga rutiner, dokumentation av ärenden och antikorruptionsarbete.[560] Utskottet instämde också i KEX-utredningens förslag om sammanslagna riktlinjer.[561] Utskottet konstaterade att regeringen, efter att Riksrevisionen publicerat sin granskning, tillsatte en utredare som skulle undersöka förutsättningarna för detta eftersom KEX-utredningens förslag inte var tillräckligt utförliga i denna del.[562]

Slutsatserna i den efterföljande utredningen var dock att nackdelarna med att skapa en samlad text övervägde fördelarna.[563] Utredningen föreslog i stället en fortsatt parallell tillämpning av de tre regelverken enligt en föreslagen arbetsgång med flera konkreta steg.

---

555 Skr. 2016/17:160, *Riksrevisionens rapport om exportkontrollen av krigsmateriel*, s. 1.
556 Skr. 2016/17:160, *Riksrevisionens rapport om exportkontrollen av krigsmateriel*, s. 11.
557 Krigsmaterielexportöversynskommittén, SOU 2015:72, *Skärpt exportkontroll av krigsmateriel*.
558 Krigsmaterielexportöversynskommittén, SOU 2015:72, *Skärpt exportkontroll av krigsmateriel*.
559 Prop. 2017/18:23 *Skärpt exportkontroll av krigsmateriel*, bet. 2017/18:UU, rskr. 2017/18:163.
560 Bet 2017/18:UU3, *Riksrevisionens rapport om exportkontroll*, s. 1.
561 Bet 2017/18:UU3, *Riksrevisionens rapport om exportkontroll*, s. 9.
562 Bet 2017/18:UU3, *Riksrevisionens rapport om exportkontroll*, s. 9.
563 Ds 2018:16, *Konsolidering av nationella och internationella riktlinjer för exportkontroll av krigsmateriel*.

Vad gäller Riksrevisionens rekommendationer till ISP skriver myndigheten i sin årsredovisning för 2017 att myndigheten tagit fram en policy om hur ISP ska agera för att minska korruption samt att de tagit fram en riskanalys avseende korruption.[564] Därefter har ISP fortsatt arbetet genom att delta i Statskontorets nätverk mot korruption, enligt årsredovisningen för 2018.[565]

RiR 2017:36	Sida-finansierad myndighetssamverkan – goda förutsättningar för biståndseffektivitet?
Regeringen	Skr. 2017/18:219
Riksdagen	Bet. 2017/18:UU23, rskr. 2017/18:415

Svenska myndigheter spelar en viktig roll i genomförandet av Sveriges internationella utvecklingssamarbete. Genom myndighetssamverkan ska myndigheterna dela med sig av sin sakkunskap och sina erfarenheter för att bidra till att stärka den institutionella kapaciteten i partnerländers statsförvaltning. Syftet med Riksrevisionens rapport var att granska den myndighetssamverkan som Sida finansierar, med fokus på förutsättningar för biståndseffektivitet (specifikt ägarskap och givarsamordning) och regelefterlevnad ifråga om prissättning och upphandling. Granskningen berörde Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) och Sida, samt Sida-finansierade insatser som genomförts av nio myndigheter (härefter kallade *sakmyndigheter*).[566]

Granskningen visar att Sida och sakmyndigheterna har skapat relativt goda förutsättningar för biståndseffektivitet och att regelefterlevnaden överlag är god i de granskade insatserna. Inga rekommendationer ges i rapporten, men däremot identifierar Riksrevisionen ett antal förbättringsmöjligheter. Bland dessa ingår att prissättningen kan tillses så att de timpriser som sakmyndigheterna tar ut för sin internationella samverkan präglas av god hushållning, att Sida och sakmyndigheterna i större utsträckning försäkrar sig om att det är samarbetspartnern som sätter agendan för samarbetet, att samordningen mellan svenska sakmyndigheter som är aktiva inom ett specifikt land stärks, att det administrativa stödet till sakmyndigheter med mindre erfarenhet av internationella insatser utökas, och att dokumentationen av insatser förbättras.[567]

Efter granskningen

I sin skrivelse till riksdagen med anledning av granskningsrapporten uppgav regeringen att den delar Riksrevisionens bedömning av den Sida-finansierade myndighetssamverkan, men anser att vissa förändringar kan göras. Av skrivelsen framgår att regeringen gett Sida i uppdrag att ta fram en ny strategi för

564 ISP:s årsredovisning 2017, s. 24.

565 ISP:s årsredovisning 2018, s. 25.

566 Riksrevisionen, *Sida-finansierad myndighetssamverkan – goda förutsättningar för effektivitet? (RiR 2017:36)*, 2017, s. 8-11. De nio sakmyndigheterna är Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Konkurrensverket, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Statistiska centralbyrån.

567 Riksrevisionen, *Sida-finansierad myndighetssamverkan – goda förutsättningar för effektivitet? (RiR 2017:36)*, 2017, s. 5–7.

kapacitetsutveckling inom utvecklingssamarbetet och att det i Sidas regleringsbrev för 2018 finns ett mål och ett återrapporteringskrav om att Sida ska stärka den svenska resursbasens[568] engagemang i genomförandet av utvecklingssamarbetet. Sida ska därutöver föreslå åtgärder för att ytterligare engagera svenska sakmyndigheter i genomförandet av svenskt utvecklingssamarbete inom ramen för geografiska och tematiska strategier.[569] Under 2018 fattade regeringen också beslut om *Strategi för kapacitetsutveckling, partnerskap och metoder som stöder Agenda 2030 för hållbar utveckling*.[570] I sin återrapporteringen av regleringsbrevet för 2018 uppger Sida att de ska fortsätta att driva förenklings- och utvecklingsarbetet för att underlätta sakmyndigheternas deltagande i utvecklingssamarbetet. Vidare ska Sida undersöka möjligheten till att tillhandahålla ett ”basbidrag” till utvalda myndigheter och se över möjligheterna att aktivera klustersamarbeten som involverar flera sakmyndigheter.[571]

I regeringens skrivelse har Sida också lämnat förslag på åtgärder med anledning av granskningsrapporten. Bland annat uppger Sida att bedömningar av huruvida insatser utgår från partnerns ägarskap ska inkluderas i myndighetens insatshanteringssystem med början våren 2018. Sida instämmer i rapportens förbättringsförslag när det gäller att ta fram specifika riktlinjer för timprissättning inom tjänsteexport och i att förbättringar kan göras när det gäller hänvisningar i dokumentationen av insatser.[572]

Utrikesutskottet uppgav i sitt betänkande med anledning av regeringens skrivelse att de delar regeringens bedömning att det är viktigt att regeringens arbete med att involvera svenska förvaltningsmyndigheter i genomförandet av det svenska utvecklingssamarbetet fortsätter. Utskottet underströk dock vikten av att ansvarsfördelningen mellan sakmyndigheterna, ESV och Sida klargörs när det gäller bedömningen att prissättningen iakttar kravet på god hushållning.[573] Utskottet föreslog att skrivelsen skulle läggas till handlingarna, och riksdagen biföll utrikesutskottets förslag på riksdagsbeslut.[574]

---

568 Den ”svenska resursbasen” inkluderar civilsamhällesorganisationer och svenska myndigheter, se Regeringsbeslut UD/20018/20720/PLAN, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*, 2018-12-18, s. 2.

569 Regeringens skrivelse 2017/18:219 *Riksrevisionens rapport om Sida-finansierad myndighetssamverkan*, s. 13 och 15.

570 Regeringskansliet, *Strategi för kapacitetsutveckling, partnerskap och metoder som stöder Agenda 2030 för hållbar utveckling,* 2018.

571 Sida, *Sidas årsredovisning 2018*, 2019, s. 28.

572 Regeringens skrivelse 2017/18:219 *Riksrevisionens rapport om Sida-finansierad myndighetssamverkan*, s. 13–14.

573 Bet. 2017/18:UU23, s. 7–8.

574 Bet. 2017/18:UU23, rskr. 2017/18:415.

Bilaga 1. Kvantitativ redovisning av uppgifter i de djupa uppföljningarna

En del av de uppgifter som redovisats i de djupa uppföljningarna har ställts samman och utgör underlag till en kvantitativ redogörelse för granskningars genomslag som presenteras i det följande. De kvantitativa uppgifterna tydliggör resultatet av Riksrevisionens effektivitetsgranskning på lång sikt utifrån en uppsättning frågor om hur granskningsrapporterna har mottagits och om åtgärder som de har föranlett.

Vid tolkningen av uppgifterna måste det beaktas att det är svårt att bedöma om det just är Riksrevisionens granskningsrapporter som föranlett åtgärder från regeringen och övriga granskade organisationer. Därför ska resultaten tolkas med försiktighet. Av svaren framgår också att det inom ramen för den djupa uppföljningen kan vara svårt att bedöma om de vidtagna åtgärderna lett till förbättringar av verksamheten.

Genomslaget av Riksrevisionens granskning

I tabellerna nedan redovisas information som framkommit i de djupa uppföljningarna avseende regeringens och de granskade organisationernas mottagande och åtgärder till följd av Riksrevisionens granskning.

Tabell 2 Uppgifter om regeringens mottagande och åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningsrapporter

	Ja	Nej	Kan inte svara
Har regeringen uppgett att den haft nytta av Riksrevisionens granskningsrapport?	11	5	1
Har regeringen vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens gransning?	15	1	1

I tabellen ovan redovisas uppgifter i djupuppföljningarna för 17 granskningsrapporter där Riksrevisionen riktat rekommendationer till regeringen.[575] Av tabellen framgår att regeringen i flera fall uppgett att den haft nytta av Riksrevisionens granskning och att regeringen, enligt bedömningen, har vidtagit åtgärder med anledning av granskningen.[576]

575 Totalt omfattar den djupa uppföljningen 20 rapporter. I 2 granskningsrapporter förekom dock inga rekommendationer alls och i en tredje granskningsrapport riktades rekommendationerna enbart till myndigheter.

576 Av tabellen framgår inte att regeringen i ett enstaka fall uppgett att den haft nytta av granskningen även om ingen rekommendation riktades till regeringen.

I 11 av de granskningsrapporter som varit föremål för djup uppföljning har Riksrevisionen riktat rekommendationer till myndigheter eller bolag. tabell 3 nedan visar att de granskade organisationerna i flera fall uppger att de haft nytta av granskningen samt att de enligt Riksrevisionens bedömning i de flesta fall vidtagit åtgärder med anledning av granskningen.[577]

Tabell 3 Uppgifter om de granskade organisationernas mottagande och åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningsrapporter

	Ja	Nej	Kan inte svara
Har de granskade organisationerna uppgett att de haft nytta av Riksrevisionens granskningsrapport?	7	3	1
Har de granskade organisationerna vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning?	9	1	1

Åtgärder med anledning av granskningarna

I de djupa uppföljningarna finns även information om de åtgärder som regeringen och övriga granskade organisationer vidtagit. I tabell 4 nedan sammanställs uppgifter i de 15 djupuppföljningar där bedömningen var att regeringen vidtagit åtgärder med anledning av granskningen. Här framgår att de enskilt vanligaste åtgärderna från regeringen var att tillsätta en utredning, ge tilläggsuppdrag till en pågående utredning eller ge myndigheter uppdrag i regleringsbrev.

Tabell 4 Vilka åtgärder har regeringen aviserat eller vidtagit med anledning av granskningsrapporten?

Tillsätta utredning eller ge pågående utredning tilläggsuppdrag	9
Göra egen översyn av lagstiftning	4
Ge myndighet uppdrag i regleringsbrev	8
Utveckla sin egen redovisning	6
Annan åtgärd	10

På motsvarande sätt redovisas sammanställd information i de djupa uppföljningarna avseende de granskningsrapporter som bedömts ha föranlett åtgärder från de granskade organisationerna, utöver regeringen.

577 Av tabellen framgår inte att det i två djupuppföljningar framgår att granskade organisationer uppgett att de haft nytta av granskningen och vidtagit åtgärder, även om några rekommendationer inte riktats till organisationerna i fråga.

Tabell 5 Vilka åtgärder har de granskade organisationerna aviserat eller vidtagit med anledning av granskningsrapporten?

Utveckla/ändra sina instruktioner för verksamheten	5
Omorganisera sin verksamhet	4
Utveckla/förtydliga sin redovisning eller information	5
Annan åtgärd	4

I tabell 6 nedan redovisas information i djupuppföljningarna avseende de åtgärder som regeringen och andra granskade organisationer vidtagit efter granskningen. I tabellen framgår att åtgärderna bedöms innebära förbättringar men att bedömningen kan vara svår att göra. Vidare framgår att Riksrevisionens bedömning är att det ofta finns kvarstående problem eller brister i de granskade verksamheterna, men att också detta är svårbedömt.

Tabell 6 Bedömning av verksamheten

	Ja	Nej	Kan inte svara
Har de åtgärder som regeringen vidtagit inneburit förbättringar i den granskade verksamheten?	9	0	6
Har de åtgärder som de granskade organisationerna vidtagit inneburit föbättringar i den granskade verksamheten?	7	1	1
Finns kvarstående problem eller brister i den granskade verksamheten?	13	2	5

Bilaga 2. Regeringens och de granskade organisationernas behandling av modifierade revisionsberättelser

Riksrevisionens årliga revison har granskat 231 årsredovisningar för räkenskapsåret 2018. Granskningen resulterade i att 21 revisionsberättelser lämnades med modifiering. Av dessa 21 revisionsberättelser använde Riksrevisionen uttalande med reservation i 20 revisionsberättelser och uttalande med avvikande mening i 1. Nedan redogör Riksrevisionen för innebörden av dessa modifieringar samt för kommentarer och åtgärder från regeringen och de berörda myndigheterna med anledning av de modifierade uttalandena i revisionsberättelserna.

Allmänna arvsfonden

Grund för uttalande med avvikande mening. Kammarkollegiets redovisning av förvaltningen av Allmänna arvsfonden innehåller flera väsentliga felaktigheter som sammantaget är både väsentliga och av avgörande betydelse för redovisningen.

Redovisningen saknar delar som ska finnas enligt årsredovisningslagen (1995:1554) och BFNAR 2012:1 Årsredovisning och koncernredovisning (K3).

Myndigheten redovisar inte löpande intäkter av gåvor i enlighet med BFNAR 2012:1 Årsredovisning och koncernredovisning (K3). Det uppstår därför en väsentlig eftersläpning i intäktsredovisningen. Även årets resultat påverkas av eftersläpningen. Intäkter av gåvor redovisas först när en tillgång avyttras och pengarna sätts in på myndighetens konto, vilket strider mot BFNAR 2012:1 Årsredovisning och koncernredovisning (K3). Bristen får till följd att det saknas tillgångar till väsentliga belopp i balansräkningen. Intäkterna redovisas inte på det sättet som beskrivs under redovisnings- och värderingsprinciperna.

Myndigheten redovisar felaktigt gåvor som inte får förbrukas för stiftelsens ändamål som intäkt. Enligt BFNAR 2012:1 Årsredovisning och koncernredovisning (K3) p. 36:13 ska sådana gåvor redovisas direkt mot eget kapital, och effekten skulle bli att verksamhetens intäkter minskar med 67 204 tusen kronor och det egna kapitalet ökar med 67 204 tusen kronor.

Enligt lagen (1994:249) om Allmänna arvsfonden 2 § ska en tiondel av de medel som under ett år har tillfallit fonden läggas till fonden. Vid beräkningen har myndigheten endast beaktat influtna arvsmedel och felaktigt inte beaktat intäkter från metallåtervinning. Om detta hade hanterats korrekt skulle effekten vara att fritt eget kapital minskar med 7 644 tusen kronor och fondkapital ökar med 7 644 tusen kronor.

Myndigheten skuldför felaktigt hela det beviljade bidragsbeloppet vid tidpunkt för beslutet. Enligt BFNAR 2012:1 Årsredovisning och koncernredovisning (K3) p. 36:18 ska en bindande utfästelse som villkorats redovisas i takt med att villkoret uppfylls. Återstående utfäst belopp ska redovisas som en eventualförpliktelse.

Vi gör bedömningen att lämnade projektbidrag därför redovisas till ett väsentligt för högt belopp. Posterna som påverkas i redovisningen är eget kapital (för lågt redovisat), skuld avseende beslutade, ej utbetalda bidrag (för högt redovisad) och eventualförpliktelse (inte redovisad).

Bristerna som redovisas ovan ger följdfel i den redovisning av förvaltningen som är beskriven på sidorna 3–5 i redovisningen.

Åtgärder. Allmänna arvsfonden avser att göra en hemställan till regeringen om undantag eller annat klarläggande när det gäller tillämpningen av BFNAR 2012:1 Årsredovisning och koncernredovisning (K3) vid bokföring av gåvor. Vad gäller redovisningen av utbetalning av bidragsmedel kommer Arvsfonden att undersöka hanteringen av beslut så att skulder och eget kapital redovisas i enlighet med K3.

Arvsfonden har meddelat Riksrevisionen att flera av modifieringsgrunderna i revisionsberättelsen 2018 kommer att vara åtgärdade i årsredovisningen 2019. Arvsfonden har även för avsikt att i tilläggsupplysningarna i årsredovisningen beskriva de avsteg från BFNAR 2012:1 Årsredovisning och koncernredovisning (K3) som fortfarande finns.

Bokföringsnämnden

Grund för uttalande med reservation. Bokföringsnämnden har överskridit den av regeringen beslutade anslagskrediten för anslag 1.13 Bokföringsnämnden med 313 tusen kronor. Myndigheten har i och med överskridandet inte följt 6 § anslagsförordningen (2011:223). Överskridandet framgår av årsredovisningen.

Åtgärder. Bokföringsnämnden har informerat regeringen om anledningen till överskridandet och om myndighetens ekonomi. För att få en ekonomi i balans har Bokföringsnämnden minskat antalet anställda personer. Myndigheten kommer att vidta fler åtgärder, bland annat undersöka ett effektivare lokalutnyttjande.

E-hälsomyndigheten

Grund för uttalande med reservation. Regeringen har i förordningen (2013:1031) med instruktion för E-hälsomyndigheten specifikt efterfrågat återrapportering avseende grunderna för hur myndigheten har beräknat storleken på avgifterna enligt 25 § lagen (1996:1156) om receptregister och 14 § lagen (2005:258) om läkemedelsförteckning. I årsredovisningen som lämnades den 22 februari 2019 saknas sådan information.

Åtgärder. E-hälsomyndigheten har i en skrivelse till regeringen meddelat att resultatredovisningen kommer att kompletteras med tydliga hänvisningar till myndighetens instruktion, att grunderna för hur myndigheten beräknat storleken på avgifterna ska redovisas mer utförligt i årsredovisningen 2019 och att processen för årsredovisning kommer att ses över.

Fastighetsmäklarinspektionen

Grund för uttalande med reservation. Fastighetsmäklarinspektionens årsredovisning saknar underskriftsmening och underskrift från myndighetschefen. Underskriftsmening och underskrift återfinns i stället i en separat handling. Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag 2 kap. 8 § med tillhörande föreskrifter från ESV anger att undertecknandet ska ske i dokumentet årsredovisning och inte i en annan handling. Detta innebär att årsredovisningen inte är fullständig.

Åtgärder. Inga specifika åtgärder har vidtagits med anledning av modifieringen.

Folke Bernadotteakademin

Grund för uttalande med reservation. På grund av bristande återrapportering i ett lämnat bidrag har Folke Bernadotteakademin inte betalat ut hela det beviljade bidraget under 2018. Det medför att Folke Bernadotteakademin har ett utestående åtagande på 800 000 kronor vid utgången av 2018, trots att myndigheten inte har stöd för ett sådant åtagande i 17 § anslagsförordningen (2011:223).

Åtgärder. Folke Bernadotteakademin har svarat att myndigheten ska se över villkoren i avtalen med bidragsmottagarna och utveckla de interna riktlinjerna så att de även omfattar vad som kan kommuniceras med mottagarna och vad som kräver ett formellt beslut.

Folke Bernadotteakademin har även framställt ett behov av en bemyndiganderam i budgetunderlaget 2020–2022. Regeringen avser att bevilja myndigheten en bemyndiganderam inför budgetåret 2021.

Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd

Grund för uttalande med reservation. Myndigheten har överskridit bemyndiganderamen gällande anslag UO 9 7:2 ap.1 Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd: Forskning. Bemyndiganderamen uppgår till 1 280 miljoner kronor medan utestående åtaganden enligt årsredovisningen uppgår till 1 301 miljoner kronor.

Myndigheten har även överskridit bemyndigandets slutår 2022. Framtida åtaganden sträcker sig till 2025.

Åtgärder. I regleringsbrevet för 2019 tilldelades myndigheten en större bemyndiganderam.

Göteborgs universitet

Grund för uttalande med reservation. Göteborgs universitet har bedrivit restaurang- och cateringverksamhet utan att detta tillåts enligt högskolelagen (1992:1434). Göteborgs universitet har tagit ut avgifter för denna verksamhet och för en terapimottagning, i strid med 3 § avgiftsförordningen (1992:191) som anger att myndigheter endast får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Myndigheten saknar sådant stöd för att ta ut avgifter.

Åtgärder. Göteborgs universitet har börjat med en genomlysning av nuvarande restaurang- och cateringverksamhet för att kunna fatta beslut om att upphandla tjänsten eller ansöka om bemyndigande för verksamheten.

Universitetet har ansökt om bemyndigande för att ta ut och disponera patientavgifter för terapimottagningen. Regeringen utreder frågan.

Kammarkollegiet

Grund för uttalande med reservation. Kammarkollegiet redovisar ingångna åtaganden utöver tilldelad ram för två beställningsbemyndiganden. För anslag UO 23 1:15 ap. 6 Övriga åtgärder inom konkurrenskraftig livsmedelssektor har ingångna åtaganden gjorts med 98 550 tusen kronor utöver tilldelad ram. För anslag UO 24 1:5 ap. 1 Näringslivsutveckling har åtaganden gjorts med 245 250 tusen kronor utöver tilldelad ram. Åtagandena har ingåtts av regeringen, men anslagsposterna disponeras av myndigheten. Myndigheten har beskrivit förhållandet på sidan 81 i årsredovisningen.

Åtgärder. Det är regeringen och inte Kammarkollegiet som ingått åtaganden utöver tilldelade bemyndiganderamar. Enligt Kammarkollegiet hörde handläggare på Finansdepartementet sig för om bemyndiganderamarna 2019. Myndigheten dokumenterar även alla fleråriga beslut för att kunna följa upp bemyndiganderamar och beslut per anslagspost.

Länsstyrelsen i Kalmar län

Grund för uttalande med reservation. I årsredovisningen som lämnades till regeringen den 22 februari 2019 saknas samtliga noter till balansräkningen som krävs enligt 2 kap. 4 § samt 7 kap. 1 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605).

Åtgärder. Regeringen har efter dialog med Länsstyrelsen i Kalmar län säkerställt att lämpliga åtgärder vidtas med anledning av Riksrevisionens reservation.

Länsstyrelsen i Värmlands län

Grund för uttalande med reservation. Länsstyrelsen i Värmlands läns årsredovisning saknar underskriftsmening och underskrift från myndighetschefen. Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag 2 kap. 8 § med tillhörande föreskrifter från ESV anger att dokumentet årsredovisning ska innehålla undertecknande och underskriftsmening. Detta innebär att årsredovisningen inte är fullständig.

Åtgärder. Riksrevisionen har fått information om att sidan med underskriftsmening och myndighetens underskrift har lagts in i den årsredovisningsmall som samtliga länsstyrelser använder.

Moderna museet

Grund för uttalande med reservation. Av Moderna museets årsredovisning sidan 34 framgår att myndigheten, med hänvisning till Washingtonprinciperna, beslutat om och restituerat ett konstverk med betydande värde.

Avyttring av statlig egendom ska ske enligt förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom. Förordningen förutsätter och reglerar enbart försäljning eller byte av lös egendom, varför vi bedömer att Moderna museet borde haft ett särskilt medgivande från regeringen för att restituera konstverket. Sådant medgivande saknas och myndigheten har därmed agerat utanför sin befogenhet.

Åtgärder. Moderna museet har svarat att bestämmelserna i förordningen om överlåtelse av statens lösa egendom inte är tillämpliga eftersom de konstaterat att konstverket aldrig tillhört svenska staten. Därför anser myndigheten att det inte finns någon grund för att påstå att någon överträdelse av befogenhet skulle ha skett. Museet skriver även att de har egna riktlinjer för att följa lagar och förordningar om hur statens egendom ska hanteras och att det därför inte finns något ytterligare behov av regler.

Regeringen gav 2018 Riksantikvarieämbetet i uppdrag att utarbeta en vägledning för identifiering och restitution av föremål i museernas samlingar för vilka det kan finnas särskilda etiska skäl för återlämnande. Uppdraget ska redovisas i början av 2020. Som komplement till detta uppdrag har Riksantikvarieämbetet fått i uppdrag att bedöma om det finns behov av åtgärder för att tydliggöra och underlätta den svenska efterlevnaden av Washingtonprinciperna. Uppdraget ska redovisas senast den 16 oktober 2020.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Grund för uttalande med reservation. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har överskridit det av regeringen beslutade slutåret (2023) avseende beställningsbemyndigandet för UO 6 anslag 2:4 ap. 5 Krisberedskap genom att ingå åtaganden på 2 003 tusen kronor för år 2024.

Åtgärder. Myndigheten har svarat att de gör en annan tolkning än Riksrevisionen av vad som är att anse som ett åtagande som kräver ett beställningsbemyndigande. Myndigheten kommer att göra en översyn av hanteringen av bidragsbeslut och vidta åtgärder för att förhindra att ett överskridande av bemyndigande upprepas.

Nationalmuseum

Grund för uttalande med reservation. Myndigheten har av regeringen beviljats en låneram för verksamhetsåret 2018 på 95 miljoner kronor. I samband med upptagande av lån i november 2018 översteg myndighetens anskaffade anläggningstillgångar den beviljade låneramen med 2 miljoner kronor. Det överstigande beloppet finansierades därför inte med lån i Riksgäldskontoret, vilket är i strid med 2 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210). Vid årsskiftet översteg värdet på de anläggningstillgångar som myndighetens ska finansiera med lån den beviljade låneramen med cirka 11 miljoner kronor, vilket är i strid med 2 kap. 2 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210).

Åtgärder. Statens fastighetsverk har tagit över en större investering som är kopplad till renoveringen av museibyggnaden. Det innebär att investeringen inte längre kommer att vara en anläggningstillgång i Nationalmuseums bokföring utan i stället faktureras som ett hyrestillägg, vilket frigör utrymme i låneramen.

I regleringsbrevet 2019 ökade regeringen Nationalmuseums förvaltningsanslag och utökade myndighetens låneram. Regeringen gav även Statskontoret i uppdrag att granska den interna kontrollen på Nationalmuseum. Uppdraget avrapporterades i november 2019.

Patent- och registreringsverket

Grund för uttalande med reservation. I årsredovisningen saknas en fördelning av myndighetens totala intäkter och kostnader enligt 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Det saknas även en redovisning mot de avgiftsbudgetar som regeringen styr Patent- och registreringsverket med i regleringsbrevet, vilket krävs enligt samma paragraf.

Åtgärder. Patent- och registreringsverket har svarat att myndigheten kommer att ta fram en ny process för årsredovisningen. Processen ska bland annat säkerställa att verksamhetens totala intäkter och kostnader fördelas på verksamhetsgrenar och att myndigheten redovisar mot de avgiftsbudgetar som regeringen beslutat om.

Regionala etikprövningsnämnden i Stockholm

Grund för uttalande med reservation. Årsredovisningen för Regionala etikprövningsnämnden i Stockholm har lämnats till regeringen den 25 februari 2019. Enligt 2 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheten senast den 22 februari lämna en årsredovisning till regeringen. Årsredovisningen har lämnats för sent och kan därmed inte anses avlämnad i enlighet med förordningens villkor.

Åtgärder. Inga specifika åtgärder har vidtagits med anledning av modifieringen. Regionala etikprövningsnämnden i Stockholm upphörde den 31 december 2018 och har ersatts av Etiksprövningsmyndigheten som startade den 1 januari 2019.

Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige – ESF-rådet

Grund för uttalande med reservation. Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige – ESF-rådet har utan beställningsbemyndigande under år 2018 fattat beslut om framtida åtaganden om bidrag från anslag UO 9 4:7 ap. 2 med 20 371 tusen kronor och från anslag UO 9 4:7 ap. 6 med 3 595 tusen kronor. Bidragen ska finansieras från anslaget under åren 2019–2021. Myndigheten har därmed överskridit sina befogenheter genom att ingå ekonomiska åtaganden som medför behov av framtida anslag utan att ha ett beställningsbemyndigande.

Åtgärder. ESF-rådet har i skrivelse till regeringen beskrivit att beslut om framtida åtaganden borde ha fattats i januari 2019 och att myndigheten kontinuerligt följer beslutsutrymmet för fonden. I regleringsbrevet 2019 beslutade regeringen om beställningsbemyndiganden för båda anslagen.

Specialpedagogiska skolmyndigheten

Grund för uttalande med reservation. Specialpedagogiska skolmyndigheten har, i strid med 10 § anslagsförordningen (2011:23), använt 2 011 tusen kronor av sitt förvaltningsanslag för att finansiera den förlust som uppstod vid försäljningen av en villafastighet som myndigheten har disponerat utan regeringens godkännande.

Åtgärder. Specialpedagogiska skolmyndigheten ingick utan regeringens medgivande hyresavtal för elevboenden, vilka innehöll villkor som kräver medgivande från regeringen. Enligt regeringsbeslut från 2018 skulle myndigheten ha frånträtt avtalen senast den 1 augusti 2019.

I enlighet med regeringsbeslutet sålde Specialpedagogiska skolmyndigheten villafastigheten under 2018, och under våren 2019 omförhandlade myndigheten hyresavtalet för det kvarvarande elevboendet och sa sedan upp avtalet.

Statens jordbruksverk

Grund för uttalande med reservation. Statens jordbruksverk har överskridit ramen för beställningsbemyndigandet gällande anslag UO 23 1:18 ap. 1 Från EU-budgeten finansierade åtgärder inom programmet för lokalt ledd utveckling – LLU 2014–2020 (ram). Bemyndiganderamen uppgår till 21 000 tusen kronor medan utestående åtaganden enligt årsredovisningen uppgår till 51 100 tusen kronor.

Statens jordbruksverk har även överskridit det av regeringen beslutade slutåret (2019) avseende beställningsbemyndigandet för anslag UO 23 1:15 ap. 1 Konkurrenskraftig livsmedelssektor genom att ingå åtaganden på 7 500 tusen kronor för år 2020.

Åtgärder. I regeringsbeslut den 21 mars 2019 fick Jordbruksverket ett nytt uppdrag *Rutiner för utbetalning av EU-stöd.* I uppdraget ska Jordbruksverket säkerställa att det finns ändamålsenliga och väl fungerande rutiner för att upprätta prognoser och kontrollera tillgången till anslagsmedel avseende utbetalning av stöd samt se över processen för prognosinlämning inför utbetalning av stöden.

Myndigheten skriver att de har tolkat in att även den löpande hanteringen av bemyndiganderamarna omfattas av uppdraget. Uppdraget skulle avrapporteras senast den 1 november 2019.

Strålsäkerhetsmyndigheten

Grund för uttalande med reservation. Strålsäkerhetsmyndigheten har redovisat ett för högt belopp på posten Avräkning med statsverket på 27 886 tusen kronor. Posten Behållning räntekonto hos Riksgäldskontoret är för lågt redovisad med 27 886 tusen kronor per balansdagen 31 december 2018.

Strålsäkerhetsverket har i tabell 3 ”Intäkter och kostnader för avgifter som inte disponeras”, sidan 12, redovisat ett felaktigt värde avseende flera summeringar i tabellen. Den korrekta summeringen av Kärnteknisk verksamhet ska vara 80 862 tusen kronor och inte 117 750 tusen kronor per balansdagen den 31 december 2018.

Åtgärder. Strålsäkerhetsmyndigheten har meddelat att man i ekonomifunktionens rutiner kommer att inarbeta att korrigeringar mellan betalningsflödena ska göras minst en gång i månaden.

Myndigheten har informerat regeringen och berörda tillståndshavare om felsummeringen i tabellen.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll

Grund för uttalande med reservation. Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll har inte redovisat kundfordringar och övriga förutbetalda intäkter om 23 905 tusen kronor som fanns på balansdagen den 31 december 2018. En myndighet ska i balansräkningen redovisa myndighetens samtliga tillgångar och skulder på balansdagen för att uppnå en rättvisande bild av dess finansiella ställning, vilket framgår av 4 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Åtgärder. Myndigheten har vidtagit åtgärder för att felet inte ska uppstå igen.

Trafikverket

Grund för uttalande med reservation. Som framgår av årsredovisningen har Trafikverket på anslag UO 20 1:16 ap. 3 (Klimatinvesteringar) tecknat två avtal som innebär ekonomiska åtagande på 12,5 miljoner kronor efter 2018, trots att det saknas en bemyndiganderam kopplad till anslagsposten.

Åtgärder. Trafikverket har i regleringsbrevet 2019 fått en bemyndiganderam kopplad till anslag UO20 1:16 ap. 3. Därmed är bristen kopplat till reservationen 2018 åtgärdad.

Bilaga 3. Regeringens och de granskade organisationernas behandling av rekommendationer i revisionsrapporter

Riksrevisionens årliga revision har granskat 231 årsredovisningar för räkenskapsåret 2018. Granskningen resulterade i att 30 myndigheter fick revisionsrapporter med sammantaget 73 rekommendationer. Av dessa har 8 myndigheter fått en revisionsberättelse med modifiering.

Revisionsrapporterna lämnades till myndigheterna i huvudsak under vintern och våren 2019. Några rapporter lämnades under hösten 2018.

I tabell 7 nedan redovisas en uppföljning av myndigheternas hantering av rekommendationerna. Uppföljningen gjordes i januari 2019 genom en enkätundersökning som riktades till de ansvariga revisorerna för respektive myndighet. I enkäten ombads de att besvara frågan om myndigheten vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Svarsalternativen ja, nej och delvis angavs för varje rekommendation.

Det går inte att dra några långtgående slutsatser av att en myndighet har fått många rekommendationer. Det kan finnas tidsmässiga skäl till att en myndighet inte har vidtagit åtgärder eller bara delvis har vidtagit åtgärder med anledning av en rekommendation. Det bör också noteras att rekommendationerna kan vara av olika karaktär. Vissa går fort att åtgärda medan andra kräver mer omfattande arbete på myndigheterna.

Tabell 7 Antalet rekommendationer per myndighet och Riksrevisionens bedömning av om myndigheterna vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer.

Myndighet	Rekommendationer	Ja	Nej	Delvis
Folke Bernadotteakademin	3	2		1
Fonder inom socialförsäkringsområdet – Försäkringskassan	3	2		1
Fonder inom socialförsäkringsområdet – Pensionsmyndigheten	3	2		1
Fortifikationsverket	1	1		
Försvarsmakten	2			2
Förvaltningen av Allmänna arvsfonden	2	1		1
Göteborgs universitet	2	2		
Karolinska Institutet	1	1		
Kronofogdemyndigheten	5	2		3
Linköpings universitet	3	2		1
Livsmedelsverket	2			2
Länsstyrelsen i Stockholms län	5	2		3

Myndighet	Rekommendationer	Ja	Nej	Delvis
Malmö universitet	1	1		
Mittuniversitetet	4	4		
Moderna museet	2	1	1	
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	1			1
Naturvårdsverket	2	2		
Patent- och registreringsverket	1	1		
Regeringskansliet	1			1
Sjöfartsverket	6	2	3	1
Skatteverket	8	2	6	
Statens jordbruksverk	1	1		
Statens skolverk	1	1		
Strålsäkerhetsmyndigheten	3	3		
Sveriges geologiska undersökning	4	2		2
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	1	1		
Transportstyrelsen	2		2	
Trafikverket	1	1		
Universitets- och högskolerådet	1			1
Vetenskapsrådet	1			1
Summa	**73**	**39**	**12**	**22**

Varje år följer Riksrevisionen upp vad som har hänt med anledning av de granskningar som har genomförts. Resultatet av 2020 års uppföljning presenteras i denna rapport. Den sammanfattande bedömningen är att Riksrevisionens samlade granskning genom effektivitetsrevision och årlig revision har haft genomslag och har bidragit till förbättringar i de granskade verksamheterna.

Genom en djup uppföljning spårar Riksrevisionen vidtagna eller planerade åtgärder som är ett resultat av effektivitetsrevisionens granskningar, några år efter det att granskningarna har publicerats. Riksrevisionen följer också mer översiktligt upp effekter av granskningar på kortare sikt.

Även resultat av den årliga revisionens granskning har undersökts. Uppföljningen gäller både de rekommendationer som lämnats i revisionsrapporter till myndigheter och de åtgärder som har gjorts med anledning av modifierade revisionsberättelser.

ISSN 1652-6597
ISBN 978-91-7086-557-2

Beställning: www.riksrevisionen.se

NYBROGATAN 55
114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE

RIKSREVISIONEN