

# Riksrevisionens uppföljningsrapport

---

2023



RIKSREVISIONEN



RIKSREVISIONEN

Datum: 2023-03-23

Diarienummer: 1.2.2-2022-0863

Riksdagens finansutskott

## Riksrevisionens uppföljningsrapport 2023

Riksrevisionen överlämnar härmed resultatet av 2023 års uppföljning av granskningsrapporter, revisionsrapporter och modifierade revisionsberättelser.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Emelie Lilliefeldt har varit föredragande. Riksrevisionsdirektör Claudia Gardberg Morner, biträdande avdelningschef Lena Björck, revisionsdirektör Anna Gullstrand Pira och jurist Åsa Barat Ullenius har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Emelie Lilliefeldt

### **För kännedom**

Riksdagens råd för Riksrevisionen

Övriga riksdagsutskott

# Innehåll

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Riksrevisorns förord</b>   | <b>5</b>  |
| <b>1 Inledning</b>  | <b>6</b>  |
| <b>2 Sammanfattande bedömning av granskningens resultat</b>   | <b>11</b> |
| <b>3 Uppföljning av den årliga revisionens granskningsverksamhet</b>  | <b>15</b> |
| <b>4 Uppföljning av 22 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen</b>  | <b>23</b> |
| 4.1 Nekad sjuk- och aktivitetsersättning – effekter på inkomst och hälsa (RiR 2018:09)  | 23        |
| 4.2 Deltagarantal i nya arbetsmarknadspolitiska insatser – önsketänkande framför träffsäkra volymbedömningar (RiR 2018:10)        | 27        |
| 4.3 Trafikverkets stöd till forskning och innovation – beslutsunderlag, avtal och uppföljning (RiR 2018:16)                       | 29        |
| 4.4 Riksgäldskontorets användning av ränteswappar – motiv, resultat och redovisning (RiR 2018:18)                                 | 32        |
| 4.5 Investeringsparkonto – en enkel sparform i ett komplext skattesystem (RiR 2018:19)  | 34        |
| 4.6 Räkenskapssammandraget – är resultat- och balansräkningen tillförlitlig? (RiR 2018:23)  | 37        |
| 4.7 Oklara effekter av investeringsstödet till byggandet av särskilt boende för äldre (RiR 2018:24)                               | 42        |
| 4.8 Nedsatt moms på livsmedel – prisseffekt, fördelningsprofil och kostnadseffektivitet (RiR 2018:25)                             | 46        |
| 4.9 Landsbygdsprogrammet 2014–2020 – utformning och genomförande (RiR 2018:26)  | 49        |
| 4.10 A-kassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen – mer kan göras för att främja likvärdigheten (RiR 2018:27)                    | 54        |
| 4.11 Försäljningarna av statens aktier i Nordea (RiR 2018:29)   | 58        |
| 4.12 Fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur – tillämpas den på avsett sätt? (RiR 2018:30)                   | 61        |
| 4.13 Bädda för bättre tillsyn – statens vägledning av kommunal tillsyn (RiR 2018:31)  | 66        |
| 4.14 Otillåten spridning av nationella prov – vad gör Skolverket och Skolinspektionen? (RiR 2018:34)                              | 71        |
| 4.15 Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna (RiR 2019:2)   | 76        |
| 4.16 Regionala exportcentrum – en del av Sveriges exportstrategi (RiR 2019:3)   | 81        |
| 4.17 Att planera för framtiden – statens arbete med scenarier inom miljö-, energi-, transport-, och bostadspolitiken (RiR 2019:4) | 85        |
| 4.18 Bevara samlingarna – säkerhetsarbetet i de statliga centralmuseernas samlingsförvaltning (RiR 2019:5)                        | 91        |
| 4.19 Jämställdhet i Almis låneverksamhet – otydlig styrning och återrapportering (RiR 2019:7)                                     | 94        |
| 4.20 Köp på saklig grund – myndigheters skydd mot förtroendeskadliga närstående-transaktioner (RiR 2019:8)                        | 97        |
| 4.21 Trångboddhet – konsekvenser för hälsa och skolresultat (RiR 2019:09)   | 102       |
| 4.22 Konsten att styra – regeringens styrning av kulturområdets institutioner (RiR 2019:10)                                       | 106       |

|   |            |
|---|------------|
| <b>Bilaga 1. Kvantitativ redovisning av uppgifter i uppföljningarna av granskningsrapporter</b>                     | <b>110</b> |
| <b>Bilaga 2. Regeringens och de granskade organisationernas behandling av modifierade revisionsberättelser</b>      | <b>115</b> |
| <b>Bilaga 3. Regeringens och de granskade organisationernas behandling av rekommendationer i revisionsrapporter</b> | <b>119</b> |
| <b>Bilaga 4. Modifierade revisionsberättelser 2014–2021</b>   | <b>121</b> |

## Riksrevisorns förord

Du läser nu en rapport som ger inblick i hur Riksrevisionen bidrar till en bättre statlig verksamhet. I den här rapporten fokuserar vi på om de granskade verksamheterna har förbättrats och om staten har fått ett mer effektivt utbyte av sina resurser, som en följd av vår granskning.

Här kan du läsa om både effektivitetsrevision och årlig revision, i uppföljningar som speglar resultatet av revisionen på kortare och längre sikt. Inom den årliga revisionen har vi följt upp granskningen av myndigheters årsredovisningar som vi gjorde för räkenskapsåret 2021. Vi har också tagit fram en fördjupad analys som sträcker sig över de senaste åtta åren. Uppföljningen av effektivitetsrevisionen har vi gjort av granskningsrapporter som publicerats 2018–2019. Vi redovisar även en uppföljning av Riksrevisionens synlighet i media, och uppgifter från enkäter som visar att vårt arbete uppskattas av dem som vi granskar.

Uppföljningen visar att granskningarna har medfört någon form av åtgärd från regeringen, myndigheter eller andra granskade organisationer i de flesta fall. Åtgärderna ligger i linje med Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

Det är komplext att mäta resultaten av Riksrevisionens granskning. De förbättringar som vi ser kan ha flera orsaker, och det är inte alltid möjligt att dra slutsatsen att det är just revisionen som är det direkta skälet till förändring. Med det i beaktande bedömer jag att Riksrevisionens samlade granskning genom årlig revision och effektivitetsrevision har haft genomslag och har bidragit till förbättringar i de granskade verksamheterna.

Helena Lindberg

# 1 Inledning

Riksrevisionen är en del av riksdagens kontrollmakt och har i uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Granskningen bedrivs genom årlig revision och effektivitetsrevision. Målet för granskningen är att främja en god förvaltning där statens verksamhet redovisas tillförlitligt och bedrivs med hög effektivitet, enligt gällande regelverk och så att god hushållning av statens resurser iakttas.<sup>1</sup>

Riksrevisionen är en oberoende revisionsmyndighet. Vi har ett långtgående granskningsmandat som innebär att riksrevisorn inom lagens ramar självständigt beslutar vad som ska granskas, på vilket sätt granskningen ska genomföras och vilka slutsatser som ska dras av den. Statliga myndigheter och andra organisationer som vi får granska ska lämna den hjälp, de uppgifter och de upplysningar som vi begär för granskningen.

Vårt oberoende och det långtgående granskningsmandatet ställer särskilda krav på hur vi planerar och följer upp vår granskningsverksamhet. Vår granskning ska vara relevant och transparent och det ska vara möjligt att se vad den bidrar till.

Riksrevisionens uppföljningsrapport 2023 är den sjuttonde i ordningen sedan 2007. Rapporten ska ge riksdagen underlag för att bedöma resultatet av Riksrevisionens granskning, det vill säga om granskningen bidragit till en bättre statlig verksamhet. Därutöver syftar rapporten till att stärka det interna lärandet inom Riksrevisionen. Genom regelbunden uppföljning och återföring av erfarenhet kan vi utveckla såväl vår granskning som rapporteringen av granskningens resultat.

Vi lämnar rapporten till riksdagens finansutskott, som i riksdagen har ansvar för att säkerställa relevans, kvalitet och produktivitet i Riksrevisionens verksamhet.<sup>2</sup> Vi gör rapporten tillgänglig för allmänheten genom att publicera den på vår webbplats. På så sätt kan uppföljningsrapporten också ge andra än riksdagen kunskap om Riksrevisionens granskning och om hur granskningen tas emot och vad den leder till.

I det här inledande kapitlet redovisar vi utgångspunkter för uppföljningen och för uppföljningsrapportens struktur. Nytt för i år är en fördjupad analys av den årliga revisionens granskning.

---

<sup>1</sup> Se 4–5 §§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Se även prop. 2019/20:1, bilaga 1, s. 37; bet. 2019/20:KU1; rskr. 2019/20:87.

<sup>2</sup> Bet. 2018/19:KU14, s. 1.

## 1.1 Att följa upp granskningsverksamheten

Att följa upp resultatet av sin granskning, och att redogöra för uppföljningen hos parlament och allmänhet, är allmänt förekommande bland nationella revisionsorgan. Det bottnar i en ambition att revision ska leda till förbättringar och ytterst gagna de människor som berörs av de granskade verksamheterna. Genom att följa upp granskningen och presentera resultatet av uppföljningen kan nationella revisionsorgan visa för sina intressenter om den verksamhet som de bedriver är relevant och gör skillnad.<sup>3</sup>

Att ett revisionsorgan återkommande följer upp sin granskning och rapporterar resultatet till riksdag och allmänhet kan därtill i sig bidra till att granskningen får avsedda effekter. Att vi följer upp vår granskning ger ytterligare incitament för regering, myndigheter och andra att hantera de iakttagelser vi gjort och de rekommendationer vi lämnat. Samtidigt innebär uppföljningen en möjlighet för de som granskas att visa hur de hanterat vår granskning och vilka åtgärder de vidtagit utifrån iakttagelser och rekommendationer.

## 1.2 Svårigheter i uppföljningen av granskningens resultat

Att mäta resultaten av Riksrevisionens granskning är en komplex uppgift. En del av våra slutsatser och rekommendationer leder tydligt och ganska omgående till åtgärder från regeringen eller de berörda myndigheterna. I andra fall är det svårt att bedöma genomslaget, och det är inte alltid möjligt att dra slutsatsen att just Riksrevisionens granskning är anledningen till att regering och myndigheter vidtagit åtgärder. Det kan också vara så att de verksamheter som granskats inte delar Riksrevisionens bedömningar och slutsatser.

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. Riksrevisionens granskningar utgör i dessa fall ofta ett underlag som utredningarna refererar till. De metoder som tillämpas i uppföljningsrapporten fångar inte alla långsiktiga effekter, och vi kan förvänta oss skilda resultat i olika tidsperspektiv.

### 1.2.1 Riksrevisionen följer upp granskningens resultat

Genomslag kan betyda olika saker och det finns olika sätt att följa upp resultatet av granskningen. Uppföljning kan avse de granskade organisationernas upplevelser av att bli granskade och deras syn på granskningen som genomförts, eller mottagandet av granskningen och rapporteringen om den i media. Genomslag

---

<sup>3</sup> International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI-P 12 The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens, 2019, s. 9.

kan också handla om antalet besök och nedladdningar på revisionsmyndighetens webbplats. Några revisionsmyndigheter bedömer resultatet i form av besparingar som deras granskning har bidragit till.

I den här uppföljningsrapporten riktar vi i huvudsak fokus mot utfallet i de granskade verksamheterna, efter Riksrevisionens granskning. Det innebär att vi följer upp granskningen för att veta i vad mån de som vi granskat har vidtagit åtgärder till följd av vår granskning och om åtgärderna leder till förbättringar i den granskade verksamheten.

Uppföljningen avser både effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen. Uppföljningen av effektivitetsrevisionens granskningsrapporter baseras på ett slumpmässigt urval av ett antal rapporter, 4–5 år efter publicering. Därtill följer Riksrevisionen upp samtliga rapporter på kortare sikt och publicerar resultaten på vår webbplats. Uppföljningen av den årliga revisionens granskning gör vi utifrån samtliga modifierade revisionsberättelser och de revisionsrapporter med rekommendationer som Riksrevisionen lämnade för revisionsåret 2021. Vi bedömer att det angreppssättet ligger i linje med vad riksdagen uttryckt om att det är önskvärt att Riksrevisionen så långt möjligt redovisar vilka effekter vår granskningsverksamhet har haft. Därför ligger fokus i uppföljningen på följderna av Riksrevisionens granskningar och på om staten till exempel fått ett mer effektivt utbyte av sina insatser tack vare Riksrevisionens verksamhet.<sup>4</sup> Vi har också valt att rapportera om utfallet 4–5 år efter granskningen, för att göra det möjligt att bilda sig en uppfattning om förbättringar och om de problem som kvarstår i de granskade verksamheterna.<sup>5</sup> Därtill redovisar vi resultatet av den årliga revisionens förebyggande arbete i uppföljningsrapporten.<sup>6</sup>

### 1.3 Underlag för uppföljningen

Det finns rutiner och bestämmelser för hur Riksrevisionens granskning ska omhändertas av riksdag, regering, myndigheter och andra vi granskat. Om Riksrevisionen lämnar en modifierad revisionsberättelse betyder det att myndighetens årsredovisning innehåller ett eller flera väsentliga fel. Myndigheten ska då redovisa för regeringen vilka åtgärder den vidtagit eller avser att vidta med anledningen av den modifierade revisionsberättelsen. Redovisningen ska lämnas inom en månad efter det att revisionsberättelsen överlämnats.<sup>7</sup> Dessa redovisningar kan vi använda oss av när vi följer upp genomslaget av vår granskning.

---

<sup>4</sup> Bet. 2005/06:FiU2, s. 43 f.

<sup>5</sup> Bet. 2006/07:FiU18, s. 11–12.

<sup>6</sup> Bet. 2018/19:FiU27, s. 20.

<sup>7</sup> Se 28 § myndighetsförordningen (2007:515). Regeringen ska i årsredovisningen för staten samlat redovisa vilka åtgärder den vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser, se 10 kap. 6 § 7 budgetlagen (2011:203).



På motsvarande sätt är det reglerat hur effektivitetsrevisionens granskningsrapporter ska hanteras. Vi lämnar dem till riksdagen som i sin tur sänder dem vidare till regeringen. Regeringen ska inom fyra månader återkomma till riksdagen med en skrivelse med svar på granskningen.<sup>8</sup> Skrivelsen bereds av ansvarigt utskott och beslutas av riksdagen. Ledamöterna har möjlighet att väcka motioner i samband med beredningen av skrivelsen, och det förekommer att utskott lämnar så kallade tillkännagivanden till regeringen.<sup>9</sup> I vår uppföljning tar vi vanligtvis kontakt med berörda myndigheter och kontaktpersoner på ansvariga departement i syfte att fördjupa förståelsen av granskningens resultat.

Riksrevisionen har tillgång till löpande digital omvärldsbevakning av traditionella och sociala medier. Varje år sammanställer Riksrevisionens kommunikationsavdelning information om Riksrevisionen i media. Mycket medieuppmärksamhet behöver inte innebära att granskningen leder till åtgärder av regering eller myndigheter.<sup>10</sup> Synlighet i media är ändå viktigt eftersom det kan bidra till förståelse, acceptans och genomslag för revisionens iakttagelser, slutsatser och rekommendationer. Det kan i sin tur öka allmänhetens insyn i den statliga verksamheten.

Hög kvalitet i granskningen och god kommunikation med de granskade organisationerna kan bidra till att granskningen får genomslag.<sup>11</sup> Riksrevisionen följer upp granskningen med enkäter till dem vi granskat. Den årliga revisionen ber varje år alla myndigheter att svara på en enkät om hur de bedömer revisionen av deras årsredovisningar. Det är en möjlighet för myndighetsledningarna att ge återkoppling på en övergripande nivå till oss. Resultaten ger värdefull information om vårt arbete och en återkoppling till de ansvariga revisorerna på utfört arbete. Även effektivitetsrevisionen skickar en enkät med ett antal frågor till granskningsobjekten efter att granskningen slutförts. Enkäten omfattar tre frågor om genomförande, kommunikation och själva granskningsrapporten.<sup>12</sup>

### 1.3.1 Disposition

Efter detta inledande kapitel följer *kapitel 2* där vi gör en sammanfattande bedömning av resultatet av vår granskningsverksamhet. Kapitlet sammanfattar resultatet av effektivitetsrevisionens uppföljning av granskningsrapporter. Vidare

---

<sup>8</sup> Se 9 kap 19 § riksdagsordningen (2014:801).

<sup>9</sup> Om riksdagen inte är nöjd med hur regeringen har arbetat med en fråga kan riksdagen i ett tillkännagivande uppmana regeringen att vidta andra eller ytterligare åtgärder i frågan.

<sup>10</sup> The Canadian Audit and Accountability Foundation, *The Impact of Performance Audits: Defining, Measuring and Reporting Impact*, A discussion paper, April 2019, s. 24.

<sup>11</sup> Se t.ex. Eurosai, *Follow-up of the implementation of audit recommendations. Best practices guide*, issued by the project group, January 2021; Vital Put, "The Impact of Performance Auditing: A Practice Friendly Review", *International Journal of Government Auditing*, March 31 2018; Intosai Capacity building committee, *How to increase the use and impact of audit reports. A guide for Supreme Audit Institutions*, 2010.

<sup>12</sup> Uppgifterna redovisas också i Riksrevisionens årsredovisning för 2021, redog. 2022/23:RR1.

sammanfattar det den årliga revisionens uppföljning av hur berörda myndigheter hanterat de modifierade revisionsberättelser och de rekommendationer som riktats till dem i så kallade revisionsrapporter för räkenskapsåret 2021. Kapitlet innehåller också en redovisning av uppgifter från vår uppföljning av Riksrevisionens synlighet i media.

I *kapitel 3* redovisar Riksrevisionen en uppföljning av den årliga revisionens granskning av myndigheters årsredovisningar för räkenskapsåret 2021. Vi har följt upp vilka åtgärder de granskade myndigheterna har vidtagit med anledning av modifierade revisionsberättelser och rekommendationer i revisionsrapporter. Vi presenterar också analyser av modifierade revisionsberättelser under tidsperioden 2014–2021.

I *kapitel 4* presenterar vi uppföljningar av effektivitetsrevisionens granskningar. Uppföljningen avser 22 av de totalt 37 granskningsrapporter som beslutades under perioden april 2018–mars 2019.

I de fyra *bilagorna* finns mer detaljerade uppgifter om den årliga revisionens underlag för uppföljning. Här finns också en kvantitativ sammanställning av effektivitetsrevisionens uppföljning.

## 2 Sammanfattande bedömning av granskningens resultat

I det förra kapitlet diskuterade vi bland annat vilka utmaningar som finns när det gäller att mäta resultatet av vår granskning. Med dessa förbehåll i åtanke är vår sammanfattande bedömning att den samlade granskningen 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 verksamheter. Åtgärderna ligger i linje med Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

### 2.1 Effektivitetsrevisionens uppföljning

Effektivitetsrevisionens granskning omfattar uppföljning av 22 av totalt 37 granskningsrapporter som publicerades under perioden april 2018–mars 2019. Uppföljningen visar att det skett förbättringar inom de granskade verksamheterna. Vi bedömer att fel och brister kvarstår i många fall, även om det kan vara svårbedömt. Uppföljningen visar också att regeringen och övriga granskade verksamheter ofta anger att de haft nytta av Riksrevisionens granskning.<sup>13</sup>

Sammantaget bedömer vi att 19 av de 22 uppföljda granskningarna medfört att regering och övriga granskade organisationer har vidtagit åtgärder. I en granskning kan rekommendationer riktas till både regeringen och övriga granskade verksamheter.

Uppföljningarna redovisas närmare i kapitel 4, och i bilaga 1 finns en kvantitativ redovisning av uppgifterna, tillsammans med motsvarande uppgifter från de fyra föregående åren. Här framgår att Riksrevisionen i 16 av 22 granskningsrapporter riktat rekommendationer till regeringen och i 14 rapporter riktat rekommendationer till andra organisationer.

När vi följer upp granskningsrapporterna utifrån rekommendationerna ser vi att regeringen i ungefär hälften av fallen uppgett att den haft nytta av granskningarna. Regeringen har också enligt vår bedömning vidtagit åtgärder i 11 av 16 uppföljda granskningar som riktar rekommendationer till regeringen. Av uppföljningen framgår att regeringens vanligaste åtgärder är att ge myndigheter uppdrag i regleringsbrev.

---

<sup>13</sup> Se bilaga 1 för en närmare redovisning.

Motsvarande gäller för granskningar med rekommendationer till andra organisationer än regeringen. Dessa myndigheter, bolag och stiftelser har i 11 av 14 fall uppgett att de har haft nytta av granskningen, i de fall rekommendationer riktats till dem. Vår bedömning är att de har vidtagit åtgärder till följd av samtliga 14 granskningar. Återkommande åtgärder för de andra organisationerna är att utveckla sin redovisning eller sin information. Det är också vanligt att de granskade organisationerna väljer att utveckla eller ändra i sina interna instruktioner.

## 2.2 Myndighetsenkäten

I anslutning till avslutad granskning skickar vi en enkät till de myndigheter som granskats. Den innehåller tre frågeområden: genomförande,<sup>14</sup> kommunikation<sup>15</sup> och själva granskningsrapporten.<sup>16</sup> Resultaten inom dessa områden uppgick 2022 till 4,5 respektive 4,5 och 4,1 av maximalt 5 poäng.<sup>17</sup>

## 2.3 Resultatet av den årliga revisionens granskning

Riksrevisionen har följt upp resultatet av den årliga revisionens granskning för räkenskapsåret 2021. Granskningen omfattade sammantaget 226 årsredovisningar. En stor del av Riksrevisionens granskning sker löpande under året innan myndigheterna har upprättat sina årsredovisningar, genom så kallad tidigarelagd granskning.

När all granskning är avslutad lämnar den årliga revisionen en revisionsberättelse för varje granskad årsredovisning. Om årsredovisningen innehåller väsentliga fel lämnar Riksrevisionen en modifierad revisionsberättelse. I den modifierade revisionsberättelsen bedömer vi hur felet påverkar olika delar av årsredovisningen och beskriver varför vi bedömer att det är ett väsentligt fel.

Vi lämnar en skriftlig revisionsrapport när den ansvariga revisorn bedömer att det finns betydande brister i myndighetens interna styrning och kontroll. Vi lämnar också en skriftlig revisionsrapport när det finns väsentliga fel i årsredovisningen som behöver utvecklas mer än vad som framgår i den modifierade revisionsberättelsen. I revisionsrapporten framgår de identifierade bristerna, deras

---

<sup>14</sup> Frågan lyder "Hur bedömer ni Riksrevisionens genomförande av granskningen?" och följs av en undertext som lyder: "Riksrevisionens värdeord är öppenhet, professionalitet och oberoende. Vi strävar efter att omsätta värdeorden inom ramen för vårt granskningsmandat i granskningens olika delar och utifrån era behov, exempelvis av information."

<sup>15</sup> Frågan lyder "Hur bedömer ni Riksrevisionens kommunikation under granskningen?" Undertexten lyder: "Riksrevisionen strävar efter att kommunicera på ett ändamålsenligt sätt i granskningens inledningsskede, under genomförandet och i samband med publicering."

<sup>16</sup> Frågan lyder "Hur bedömer ni Riksrevisionens granskningsrapport?" Undertexten lyder: "Riksrevisionen strävar efter att granskningsrapporten ska vara tydlig, välgrundad och balanserad."

<sup>17</sup> Resultaten kan jämföras med uppföljningen 2022 och 2021, men är inte jämförbara med tidigare år eftersom enkäten är ny sedan 2021 och mindre omfattande än den tidigare.

eventuella effekter och rekommendationer med förslag på lämpliga åtgärder. Om den ansvariga revisorn bedömer att regeringen bör ta del av innehållet skickas revisionsrapporten med kopia till det berörda departementet.

I uppföljningsrapporten redovisar vi uppföljningen av de modifierade revisionsberättelserna och de revisionsrapporter med rekommendationer som vi lämnat till dem vi granskat. Syftet med uppföljningen är att bedöma om rapporteringen har lett till att myndigheterna har vidtagit åtgärder, det vill säga bedöma genomslaget av den årliga revisionens granskning.

### 2.3.1 Modifierade revisionsberättelser 2021

Totalt 10 av de 226 granskade myndigheterna fick en modifierad revisionsberättelse för räkenskapsåret 2021. När vi följer upp dem ser vi att de flesta myndigheter har vidtagit åtgärder efter ett år. Tre av de modifierade revisionsberättelserna gällde myndigheter som lämnat in årsredovisningen för sent, och två modifierade revisionsberättelser avsåg myndigheter som inte redovisat uppgifter om ersättning till ledande befattningshavare i årsredovisningen. En myndighet har ett överskott i avgiftsbelagd verksamhet med krav på full kostnadstäckning och en myndighet har flera dagar under året överskridit räntekontokrediten. De senaste tre åren har antalet modifierade revisionsberättelser varierat mellan 10 och 12.

### 2.3.2 Rekommendationer i revisionsrapporterna 2021

Till årets rapport har vi följt upp de totalt åtta rekommendationer som den årliga revisionen lämnade i revisionsrapporter till tre myndigheter i samband med revisionen av räkenskapsåret 2021. De granskade myndigheterna har vidtagit åtgärder i linje med rekommendationerna. Uppföljningen visar att myndigheterna helt eller delvis har omhändertagit alla åtta rekommendationer. Våra uppföljningar tidigare år visar att myndigheterna i de allra flesta fall helt eller delvis omhändertar våra rekommendationer. När myndigheterna inte har vidtagit åtgärder kan det exempelvis bero på att de ännu inte har hunnit. Det kan också bero på att myndigheterna inte håller med om rekommendationerna eller att det inte ligger inom deras mandat att åtgärda orsaken till problemet.

### 2.3.3 Myndighetsenkäten

Resultatet från den årliga enkäten för att mäta myndigheternas upplevelse av revisionens genomförande var övervägande positivt för räkenskapsåret 2021: 99 procent av de som granskats uppgav att deras samlade bedömning av revisionen var positiv (2020: 98 procent, 2019: 98 procent). Svarefrekvensen uppgick till 85 procent (2020: 85 procent, 2019: 89 procent). Den årliga revisionen tar hand om de synpunkter som framkommer i undersökningen för att förbättra våra arbetssätt ytterligare.

## 2.4 Riksrevisionen i media

Enligt vår uppföljning omnämndes Riksrevisionen i knappt 4 600 artiklar 2022. Störst intresse har media för effektivitetsgranskningarna, framför allt i samband med publicering av nya rapporter. Enstaka granskningsrapporter kan få mycket stor uppmärksamhet. En stor andel av de artiklar som handlar om Riksrevisionen är renodlade nyhetsartiklar om nyligen publicerade granskningsrapporter och pågående granskningar inom effektivitetsrevisionen. En liten andel artiklar handlar om den årliga revisionens granskning. De rör oftast enstaka myndigheter som fått en revisionsrapport eller en modifierad revisionsberättelse på grund av betydande brister i myndighetens interna styrning och kontroll, eller på grund av väsentliga fel i årsredovisningen.

Utöver det utgör olika typer av opinionstexter en stor andel av de artiklar som nämner Riksrevisionens arbete: ledartexter, debattartiklar och insändare. Granskningarna används ofta som argument i olika typer av samhällsdebatter. I vissa fall nämner dessa texter specifika granskningar, men ofta sker det utan sådana källhänvisningar.

Den bild av Riksrevisionens granskning som framkommer i media är för det mesta neutral, alltså varken negativ eller positiv i sin syn på Riksrevisionen. Myndigheten ges för det mesta en expertroll i frågor där det finns flera olika åsikter. Det händer då och då att samma granskning används av flera sidor i en och samma debatt.

Vår uppföljning visar att granskningsrapporterna i stor utsträckning fortsätter att vara relevanta och intressanta för media under lång tid. Under 2022 rapporterade media om 162 effektivitetsgranskningar från Riksrevisionen. De äldsta publicerades 2004, och totalt 106 granskningar är publicerade före 2022. Så har det sett ut också tidigare år. De granskningar som regelbundet nämns i media, år efter år, handlar ofta om politikområden som är präglade av starka åsikter och ideologiska skillnader, till exempel vårdens utveckling, skolan eller vissa infrastrukturfrågor.

Riksdagsvalet 2022 bidrog till medial uppmärksamhet för granskningar på områden som lyfts fram i valrörelsen, till exempel kulturpolitik, höghastighetsjärnväg och suicidprevention.

## 3 Uppföljning av den årliga revisionens granskningsverksamhet

### 3.1 Revisionsberättelser med modifierade uttalanden 2021

Antalet modifierade revisionsberättelser har de senaste tre åren varierat mellan tio och tolv per räkenskapsår. I de tio modifierade revisionsberättelser som Riksrevisionen lämnade 2021, uttalade vi oss med reservation i samtliga fall.<sup>18</sup> Anledningen var till exempel att myndigheterna

- lämnade årsredovisningen för sent
- saknade uppgifter om ersättning till ledande befattningshavare i årsredovisningen
- belastade anslag felaktigt, inte följde villkor till anslag eller överskred anslagskrediten.

En myndighet fick en modifierad revisionsberättelse för att den under flera år gjort ett överskott i avgiftsfinansierad verksamhet med krav på full kostnadstäckning. En annan myndighet överskred räntekontokrediten under ett stort antal dagar under året och fick därför ett modifierat uttalande.

I de flesta fall har myndigheterna vidtagit åtgärder med anledning av de modifierade revisionsberättelserna. Till exempel har de tagit fram en plan för att kunna följa krav på full kostnadstäckning eller sett över processer och rutiner för att ta fram och kvalitetssäkra årsredovisningen. Exempel på åtgärder som regeringen har vidtagit är att utöka tilldelat anslag, eller föra en dialog med myndigheten för att komma till rätta med orsaken till modifieringen.<sup>19</sup>

### 3.2 Rekommendationer i revisionsrapporterna 2021

Om Riksrevisionen har lämnat en revisionsrapport föregående år följer vi alltid upp vilka åtgärder myndigheten har vidtagit, för att säkerställa att fel och brister inte kvarstår. Oftast har myndigheten redan lämnat ett skriftligt svar på revisionsrapporten innan vi planerar nästa års revision. Av svaret framgår vilka åtgärder myndigheten planerar att vidta för att komma till rätta med de fel och brister som den årliga revisionen har sett.

---

<sup>18</sup> En mer utförlig beskrivning finns i bilaga 2.

<sup>19</sup> Uppföljning av åtgärderna med anledning av revisionen för räkenskapsåret 2021 gjordes i oktober-december 2022 genom enkäter till Riksrevisionens ansvariga revisorer för respektive myndighet.

För räkenskapsåret 2021 lämnade vi tre revisionsrapporter till lika många myndigheter. Rapporterna innehöll sammanlagt åtta rekommendationer. En rapport avsåg en myndighet som även fick en modifierad revisionsberättelse.

Uppföljningen visar att myndigheterna har vidtagit åtgärder för sju rekommendationer och delvis vidtagit åtgärder för en, se bilaga 3. Att en myndighet har vidtagit åtgärder innebär att den har beslutat om eller implementerat åtgärder.

**Tabell 1** Uppföljning av rekommendationer i revisionsrapporter. Har myndigheten hanterat rekommendationen?

| Uppföljningsår | Antal revisionsrapporter | Antal rekommendationer | Har myndigheten hanterat rekommendationen? |     |        |
|----------------|--------------------------|------------------------|--|-----|--------|
|                |                          |                        | Ja   | Nej | Delvis |
| 2023           | 3                        | 8                      | 7  | 0   | 1      |
| 2022           | 14                       | 57                     | 31   | 3   | 23     |
| 2021           | 15                       | 46                     | 14   | 2   | 30     |

Anm.: Uppföljningsåret 2023 avser räkenskapsåret 2021. Uppföljningsåren 2022 och 2021 avser räkenskapsåren 2020 och 2019.

### Revisionsberättelser med modifierade uttalanden

Revisionsberättelsen innehåller fem separata uttalanden. De tre första handlar om årsredovisningen och om den 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 efterlevnad av tillämpliga föreskrifter. Det femte uttalandet gäller för de myndigheter som följer förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Om Riksrevisionen 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 att uttala sig.

### Olika typer av modifieringar med anledning av väsentliga fel i årsredovisningen

- *Uttalande med reservation* används när Riksrevisionen drar slutsatsen att det finns väsentliga fel men att dessa inte är genomgripande för årsredovisningen. Uttalande med reservation används också om Riksrevisionen inte kunnat inhämta tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis men bedömer att de möjliga felen inte är genomgripande.
- *Uttalande med avvikande mening* används om Riksrevisionen drar slutsatsen att det finns väsentliga fel som är genomgripande och att årsredovisningen därför inte ger en rättvisande bild.



- Riksrevisionen *avstår från att uttala sig* om det inte går att inhämta tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis och Riksrevisionen bedömer att de möjliga effekterna av oupptäckta fel kan vara både väsentliga och genomgripande. Riksrevisionen kan även avstå från att uttala sig om myndigheten inte har upprättat årsredovisningen enligt ett ramverk för finansiell rapportering. Om det inte finns normer för hur redovisningen ska vara upprättad har Riksrevisionen inga kriterier att granska den mot.

### 3.3 Antalet revisionsrapporter och rekommendationer varierar mellan åren

Antalet revisionsrapporter varierar mycket mellan åren. Det kan finnas flera anledningar till det. En anledning är att Riksrevisionen inte identifierat så många fel eller brister ett enskilt år. De brister vi rapporterar i revisionsrapporter är ofta av engångskaraktär och inte vanligt återkommande.

Även antalet rekommendationer varierar över tid. Det beror bland annat på hur många revisionsrapporter som Riksrevisionen lämnar, men också på att olika typer av fel och brister kan behöva olika många rekommendationer med förslag på åtgärder som myndigheten behöver vidta. När en myndighet har fått många rekommendationer beror det oftast på att vi har identifierat brister i flera delar av dess interna styrning och kontroll. Rekommendationerna kan vara mer eller mindre omfattande och av olika karaktär.

#### Riksrevisionen rapporterar fel och brister muntligt under året

I den tidigare lagda granskningen rapporterar Riksrevisionen eventuella fel och brister till myndigheten. Ofta bedömer vi att det räcker med muntlig rapportering. Om myndigheten sedan rättar felen eller åtgärdar bristerna innan den upprättar sin årsredovisning minskar risken för att det blir fel i årsredovisningen. Då minskar också vårt behov av att lämna en revisionsrapport. Vår muntliga rapportering är dock lika viktig som våra skriftliga revisionsrapporter.

#### Samma brist rapporteras sällan i flera revisionsrapporter

Vissa brister är enkla för myndigheten att åtgärda, till exempel att se över rutiner för att stärka den interna styrningen och kontrollen, eller att säkerställa att förordningar och regeringsbeslut följs. Andra brister kan ta längre tid att åtgärda. Det kan bero på att åtgärden kräver insatser av aktörer som står utanför myndighetens kontroll eller att myndigheten behöver utföra ett omfattande eller långsiktigt arbete för att stärka den interna styrningen och kontrollen. I de fall myndigheten inte har vidtagit tillräckliga åtgärder bedömer vi om det finns behov av att rapportera samma sak igen i en revisionsrapport. Ofta bedömer vi att det

räcker att rapportera muntligt och därefter fortsätter vi att följa upp att myndigheten vidtar åtgärder kommande år.

## Fler modifierade revisionsberättelser kan leda till fler revisionsrapporter

Om vi bedömer att vi behöver förklara vad som är fel på ett mer detaljerat sätt än vad som framgår av en modifierad revisionsberättelse, eller om vi har konkreta rekommendationer att lämna, så kan vi lämna en revisionsrapport. Ibland kan också enskilda händelser leda till modifierade revisionsberättelser, till exempel att verksamhet har sålts på ett sätt som inte är affärsmässigt eller att konstverk har restituerats utan regeringens medgivande. Vid sådana tillfällen behöver vi oftast lämna en revisionsrapport som förtydligar varför vi bedömer att det är ett väsentligt fel.

## Ändrade regelverk kan öka risken för fel och brister

Vissa år sker större ändringar i regelverk, till exempel i förordningar som styr innehållet i årsredovisningen. Det kan då vara svårt för myndigheterna att hinna anpassa sig till ändringarna, och det kan leda till fel och brister som Riksrevisionen tar upp i en revisionsrapport.

### Uppföljning och rapportering av fel och brister inom den årliga revisionen

Vi börjar revisionsåret med *planering* för att bedöma riskerna för väsentliga fel i årsredovisningen. Något som kan öka risken för väsentliga fel är om myndigheten fick en modifierad revisionsberättelse eller en revisionsrapport föregående år.

Efter planeringen börjar arbetet med att *granska mot de risker* som vi har identifierat. I granskningen följer vi upp vilka åtgärder som myndigheten har vidtagit om myndigheten fick en modifierad revisionsberättelse eller en revisionsrapport föregående år. Om myndigheten inte har vidtagit lämpliga åtgärder behöver den ansvariga revisorn bedöma om det finns behov av att rapportera samma fel eller brister igen.

*När granskningen är avslutad* går den ansvariga revisorn igenom alla fel och brister i årets revision för att bedöma om

- dessa kan påverka ett eller flera av uttalandena i revisionsberättelsen
- det finns behov av att lämna en revisionsrapport eller om det räcker med muntlig rapportering.

## 3.4 Modifierade revisionsberättelser 2014 till 2021

En modifierad revisionsberättelse beskriver ett eller flera väsentliga fel i årsredovisningen. Ett väsentligt fel kan innebära att ett eller flera uttalanden i revisionsberättelsen modifieras, se faktaruta ovan. Antalet väsentliga fel kan därför vara högre än antalet modifierade revisionsberättelser och antalet modifierade

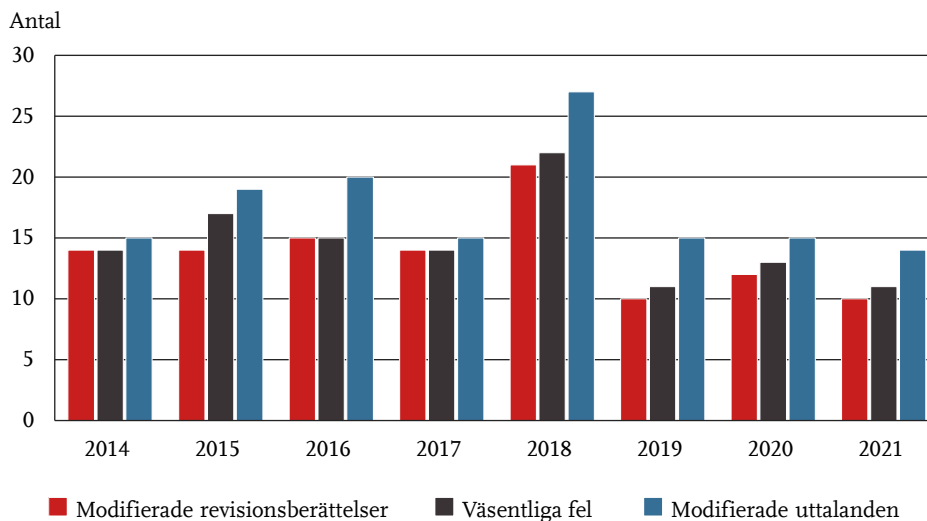
uttalanden kan vara högre än antalet väsentliga fel. Nedan analyserar vi modifierade revisionsberättelser för de senaste åtta åren. I bilaga 4 presenteras mer utförlig statistik.

## Få årsredovisningar innehåller väsentliga fel

Räkenskapsår 2014 till 2021 lämnade Riksrevisionen totalt 110 modifierade revisionsberättelser, vilket motsvarar cirka sex procent av alla revisionsberättelser.<sup>20</sup> Antal modifierade revisionsberättelser varierar mellan 10 och 21 per räkenskapsår. Oftast har vi lämnat mellan 10 och 16 modifierade revisionsberättelser. 2018 lämnade vi 21 modifierade revisionsberättelser, vilket visas av diagram 1 nedan.

Det finns ingen enskild förklaring till att det blev fler modifieringar 2018. Flera av dem avsåg överskridna bemyndiganderamar, överskridna låneramar, framtida åtaganden utan tilldelad bemyndiganderam samt överskriden anslagskredit. En möjlig delförklaring kan vara att det var riksdagsval och det tog längre tid än vanligt att bilda regering. Det kan ha medverkat till att det var svårare för myndigheterna att ha löpande kontakt med regeringen om problem som uppstod i verksamheten.<sup>21</sup> Det kan också ha bidragit till att regeringen hade svårare att vidta åtgärder i tid, vilket i sin tur kan ha resulterat i fler modifierade revisionsberättelser.

**Diagram 1** Antal modifierade revisionsberättelser, väsentliga fel och modifierade uttalanden, 2014–2021



Anm.: Modifieringarna i diagrammet avser reservation och avvikande mening.

Källa: Riksrevisionen.

<sup>20</sup> Se bilaga 4.

<sup>21</sup> Under året kan myndigheterna kontakta regeringen för att till exempel informera om svårigheter att hålla sig inom beslutade ramar och krediter. Regeringen har då möjlighet att besluta om utökade ramar och krediter.

## Det är ovanligt med väsentliga, genomgripande fel

Vi uttalade oss med reservation i 108 av de 110 modifierade revisionsberättelserna som vi lämnade under räkenskapsåren 2014–2021. Det betyder att de väsentliga felen inte är genomgripande i årsredovisningen. Endast vid fyra tillfällen sedan 2014 har Riksrevisionen bedömt att de väsentliga felen är genomgripande.<sup>22</sup> Två gånger har vi lämnat uttalande med avvikande mening, eftersom vi bedömt att de väsentliga felen är genomgripande och årsredovisningen därför inte ger en rättvisande bild. Två gånger har vi också avstått från att uttala oss i revisionsberättelsen.

## Det är ovanligt med fler än ett väsentligt fel

Sedan 2014 har vi bedömt att sammantaget 6 årsredovisningar innehållit fler än ett väsentligt fel.<sup>23</sup> I samtliga 6 fall har vi uttalat oss med reservation.

Årsredovisningar som har innehållit fler än ett väsentligt fel var exempelvis när en myndighet hade överskridit sin anslagskredit och dessutom hade ett väsentligt underskott i avgiftsbelagd verksamhet. En annan myndighet hade använt sitt anslag i strid med anslagsförordningen och hade dessutom överskridit sin låneram. Ett väsentligt fel kan också leda till att vi modifierar ett eller flera uttalanden i revisionsberättelsen. Det kan exempelvis vara för att årsredovisningen saknar en uppgift som den ska innehålla enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Det leder till att vi modifierar uttalandet om att den är upprättad enligt gällande regelverk. Ofta modifierar vi också uttalandet om att den ger en rättvisande bild.

## Två uttalanden modifieras oftare än andra

De uttalanden som Riksrevisionen har modifierat flest gånger är uttalandet om ledningens efterlevnad av tillämpliga föreskrifter och uttalandet om att årsredovisningen är upprättad enligt gällande regelverk. Av diagram 2 nedan framgår hur många gånger vi har modifierat de olika uttalandena i revisionsberättelsen under 2014–2021.<sup>24</sup>

Sedan 2014 har varannan modifiering gjorts i uttalandet om ledningens efterlevnad av tillämpliga föreskrifter (51 procent och totalt 71 modifieringar). Det omfattar efterlevnad av de regelverk och särskilda beslut som direkt påverkar redovisningen. Det omfattar också de föreskrifter som direkt går att hänföra till användningen av medel som riksdag och regering beslutar om. Det finns fyra huvudsakliga orsaker till att vi modifierar uttalandet om ledningens efterlevnad av tillämpliga föreskrifter:

---

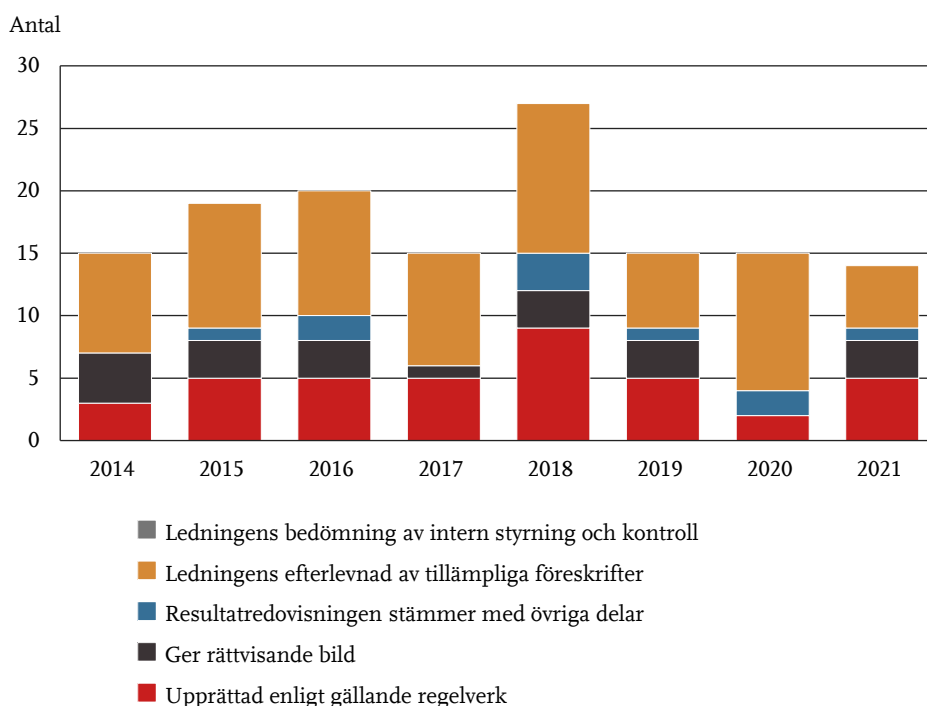
<sup>22</sup> Se bilaga 4.

<sup>23</sup> Åren 2015, 2018, 2019, 2020 och 2021.

<sup>24</sup> Se bilaga 4.

- Myndigheten har överskridit sin bemyndiganderam eller ingått framtida åtaganden utan tilldelad bemyndiganderam.
- Myndigheten har ett väsentligt ackumulerat underskott eller överskott i avgiftsbelagd verksamhet med det ekonomiska målet full kostnadstäckning.
- Myndigheten har överskridit sin anslagskredit.
- Myndigheten har inte följt anslagsförordningen (2011:223) eller finansiella villkor i regleringsbrevet och har därför använt anslaget på ett felaktigt sätt.

**Diagram 2** Antal modifierade uttalanden uppdelat på typ av uttalande, 2014–2021



Källa: Riksrevisionen.

Uttalandet om huruvida årsredovisningen är upprättad enligt gällande regelverk är det näst vanligaste uttalande som modifieras, totalt 28 procent av de modifieringar som gjorts under 2014–2021. I nästan en tredjedel av gångerna beror det på att myndigheten har lämnat in årsredovisningen för sent, eller på att det saknas underskriftsmening eller underskrift från hela eller delar av myndighetens ledning. Det är nästan lika vanligt att det saknas obligatoriska uppgifter i årsredovisningen, till exempel att myndigheterna inte redovisar ersättning till ledande befattningshavare, eller att fördelning av intäkter och kostnader saknas i resultatredovisningen.

I 14 procent av fallen modifieras uttalandet om rättvisande bild. Den vanligaste orsaken är att det finns beloppsmässiga fel i resultat- eller balansräkningen. Det motsvarar ungefär en tredjedel av gångerna vi modifierat uttalandet. Ett annat vanligt skäl är att det saknas obligatoriska uppgifter i årsredovisningen, till exempel noter eller uppgifter om ersättning till ledande befattningshavare.

Under de senaste åtta åren har vi i 10 fall modifierat uttalandet om att resultatredovisningen är förenlig med och stödjer en rättvisande bild i årsredovisningen som helhet, vilket motsvarar 7 procent av modifieringarna. Vanliga anledningar till att vi har modifierat uttalandet är att myndigheterna antingen inte redovisar, eller redovisar en felaktig fördelning av, intäkter och kostnader per verksamhet, eller att de inte särredovisar, eller felaktigt särredovisar, avgiftsbelagd verksamhet.

Riksrevisionen har hittills aldrig modifierat uttalandet om ledningens bedömning av intern styrning och kontroll.

## 4 Uppföljning av 22 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen

### 4.1 Nekad sjuk- och aktivitetsersättning – effekter på inkomst och hälsa (RiR 2018:09)

Antalet personer som beviljats sjuk- och aktivitetsersättning har varierat över tid. En av orsakerna till detta är att regelverket stramats åt över tid och det har därför blivit svårare att beviljas ersättning. Likaså har Försäkringskassans bedömningar och tillämpning av rätten till sjukpenning betydelse, eftersom en sjukskrivning ofta kommer före en ansökan om sjukersättning. Riksrevisionen har i en tidigare granskning visat att en för generös tillämpning av regelverket inom sjukförsäkringen riskerar få negativa effekter på bland annat individens arbetsmarknadsanknytning. Ett för stramt regelverk kring sjukförsäkringen riskerar å andra sidan få negativa effekter på individens hälsa. Risker uppstår när det finns en diskrepans mellan de villkor som reglerar rätten till ersättning och människors möjligheter att arbeta.

Mot den bakgrunden granskade Riksrevisionen om åtstramningen av regelverket fick negativa effekter på individens inkomster, hälsa och användning av sjukförsäkringen. Granskningen berörde Regeringskansliet och Försäkringskassan. Riksrevisionen gjorde följande iakttagelser:

- Inget tyder på att sjuk- och aktivitetsersättning går till personer med betydande arbetsförmåga och det finns inga indikationer på att Försäkringskassan skulle vara för strikta i sina bedömningar i förhållande till regelverket.
- Det finns indikationer på att regelverket är för stramt, givet de negativa konsekvenserna för individens inkomster och hälsa. Nekande av ersättningarna får i genomsnitt negativa konsekvenser för individens inkomster. Negativa konsekvenser kan också uppstå för individens hälsa. Ju svagare position på arbetsmarknaden en individ har, desto större är risken för negativa konsekvenser för ekonomi och hälsa.
- Det mesta tyder på att det finns en betydande diskrepans mellan de villkor som reglerar rätten till ersättning och människors möjligheter att arbeta.
- Erfarenheterna före och efter att den bortre tidsgränsen för sjukpenning togs bort tyder dessutom på att sjuk- och aktivitetsersättningarna inte prövas i samma utsträckning i avsaknad av en bortre tidsgräns.
- Försäkringskassan förefaller inte genomföra de utredningar (särskild utredning) som ersätter den bortre tidsgränsen för sjukpenning i den utsträckning som kan förväntas.

Riksrevisionen framhöll i samband med sina rekommendationer att lättnader i regelverket är motiverade mot bakgrund av de negativa hälsomässiga och ekonomiska konsekvenserna av ett nekande. Riksrevisionen föreslog i sina rekommendationer en lagreglerad tidsgräns för prövning av rätten till sjuk- och aktivitetsersättning och att införande av en separat process för beslut om rätten till sjuk- och aktivitetsersättningar bör övervägas.

#### 4.1.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringen<sup>25</sup> instämde i Riksrevisionens iakttagelser, men inte fullt i iakttagelsen om Försäkringskassans användning av särskild utredning. Ett av syftena med särskild utredning var att utreda möjligheterna att ersätta sjukpenning med sjukersättning för sjukskrivna. Regeringen bedömde i stället, baserat på en rapport från Försäkringskassan, att Försäkringskassan i ökad utsträckning genomför särskilda utredningar. Regeringen hänvisade också till sitt Åtgärdsprogram 3.1 som presenterades i juni 2018. I detta program ingick bland annat en översyn inom Regeringskansliet av ändamålsenligheten i sjukersättningens regelverk. Regeringen angav att de efter denna översyn avsåg arbeta vidare med frågan, men nu även med stöd av Riksrevisionens iakttagelser. Då det gällde rekommendationen att överväga en separat process för beslut om sjukersättning svarade regeringen att det är fråga om processer som faller inom ramen för Försäkringskassans egen interna styrning. Regeringen angav att de i och med skrivelsen ansåg Riksrevisionens rapport färdigbehandlad.

Socialförsäkringsutskottet<sup>26</sup> hänvisade till den översyn av regelverket som regeringen meddelade pågick. Tre kommittémotioner<sup>27</sup> (av SD, C och V) om ett ändrat regelverk lämnades i samband med utskottets behandling av regeringens skrivelse. I avvaktan på översynen fann utskottet att det inte fanns skäl för riksdagen att göra några tillkännagivanden. Utskottet avstyrkte motionerna och föreslog att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna. Reservationer från SD, C och V lämnades till betänkandet. Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut att lägga regeringens skrivelse till handlingarna och att avslå motionerna om ett ändrat regelverk i avvaktan på resultat från den pågående översynen.

---

<sup>25</sup> Skr. 2018/19:8 med anledning av Riksrevisionens rapport om att nekas aktivitetsersättning och sjukersättning.

<sup>26</sup> Bet. 2018/19:SfU12, Riksrevisionens rapport om att nekas aktivitetsersättning och sjukersättning, rskr. 2018/19:57.

<sup>27</sup> En kommittémotion lämnas in av ledamöter i ett parti i ett eller flera utskott.



#### 4.1.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen tillsatte en utredning<sup>28</sup> som utmynnade i betänkandet *En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet*<sup>29</sup>. I direktivet hänvisades till Riksrevisionens rapport, som också refererades grundligt i själva betänkandet. Utredaren föreslog att samma arbetsmarknadsbegrepp som för sjukpenning ska tillämpas för sjuk- och aktivitetsersättning och att särskilda regler för äldre försäkrade införs. Detta skulle innebära att fler kan beviljas ersättningarna.<sup>30</sup> Regeringen valde att lyfta ut dessa förslag ur utredningen i en särskild promemoria.<sup>31</sup> Förslagen aviserades i budgetpropositionen för 2022 och en lagändring om äldre försäkrade trädde i kraft den 1 september 2022.<sup>32</sup> Personer som är 60 år och äldre kan numera bedömas mot normalt förekommande arbete som de har haft erfarenhet av under de senaste femton åren eller andra lämpliga arbeten som är tillgängliga. Ingen proposition har hittills presenterats gällande det arbetsmarknadsbegrepp som ska gälla för de under 60 år. Förslagen i utredningens betänkande bereds inom Regeringskansliet.<sup>33</sup> Regeringen gav i regleringsbrevet för år 2023 Försäkringskassan i uppdrag att analysera konsekvenser av de bestämmelser för äldre i förvärsarbetande ålder i sjukpenning och sjukersättning som trädde i kraft under 2022.<sup>34</sup> Regeringen har också tillsatt en utredning som ska utvärdera förändringarna i sjukförsäkringens regelverk.<sup>35</sup>

Olika arbetsmarknadsbegrepp tillämpas alltså fortfarande för sjukpenning och sjukersättning. S formulerade ett förslag om detta till statens budget för 2023 inom utgiftsområde 10.<sup>36</sup> De föreslog att rätten till sjukersättning skulle prövas mot samma arbetsmarknadsbegrepp som gäller för prövning av rätt till sjukpenning. S föreslog i sin kommittémotion att riksdagen tillkännager detta för regeringen och att det anvisas ett ökat anslag på 230 miljoner i budgeten. Utskottet avstyrkte detta förslag.<sup>37</sup> S avstod från ett ställningstagande när det gällde budgetbeslutet men redovisade sina ställningstaganden i ett särskilt yttrande. Interpellationer om sjukförsäkringen med beröring till beskrivna regeländringar

---

<sup>28</sup> Dir. 2020:31, Ett mer ändamålsenligt regelverk i sjuk- och aktivitetsersättningen och för förmåner vid rehabilitering.

<sup>29</sup> SOU 2021:69, En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet.

<sup>30</sup> Riksrevisionen avstod från att besvara remissen till dessa delar av betänkandet med hänvisning till att de föreslagna regeländringarna inte direkt var föremål för Riksrevisionens granskning, Riksrevisionens remissvar, Dnr. 5.1.1 -2021-1014.

<sup>31</sup> Regeringens Promemoria, Stärkt trygghet vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga, 2021-10-29, S2021/07176.

<sup>32</sup> Prop. 2021/22:220, Sjukersättning till äldre i förvärsarbetande ålder, bet. 2021/22:SfU29, rskr 2021/22:424.

<sup>33</sup> Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2023-01-24.

<sup>34</sup> Regeringsbeslut, Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Försäkringskassan S2022/04810, S2022/04811 (delvis) S2022/04812 (delvis).

<sup>35</sup> Dir. 2022:64, Utvärdering av förändringarna i sjukförsäkringens regelverk.

<sup>36</sup> Kommittémotion 2022/23:2059.

<sup>37</sup> Bet. 2022/23:SfU1, rskr. 2022/23:91.

och tidsgränser i sjukförsäkringen har också ställts till statsrådet Tenje.<sup>38</sup> Vikten av tydliga avstämningspunkter i sjukförsäkringen betonas också i budgetpropositionen för 2023 under avsnittet Politikens inriktning.<sup>39</sup>

Försäkringskassan införde i april 2021 ett nytt metodstöd för sjukersättningen, som innebär att en större del av utredningen görs av handläggare inom den avdelning som ansvarar för sjuk- och aktivitetsersättning. Denna ändring gjordes inte bara som en följd av Riksrevisionens rapport, utan var påtänkt innan dess. Rutinen innebär att ärenden som kan vara aktuella för sjukersättning via impulser kan överföras tidigt i ett sjukfall från sjukpenninghandläggare till handläggare av sjukersättning. Detta har inneburit en stor förbättring av kvaliteten i handläggningen enligt Försäkringskassan.<sup>40</sup>

### 4.1.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Försäkringskassan har själva påtalat problemet med ett för snävt regelverk för sjuk- och aktivitetsersättningen. I en skrivelse till regeringen lyfte de frågan om ändringar i regelverket som skulle innebära att det blir lättare att beviljas ersättningarna. Detta gjorde de redan innan Riksrevisionen publicerat sin rapport. Regeringen har i utredningsdirektiv och i en stor utredning hänvisat till och redovisat resultat från Riksrevisionens rapport *Lättnader i regelverket för äldre förvärvsarbetande*. Försäkringskassan har infört ett nytt metodstöd för handläggningen som går ut på att rätten till sjukersättning kan utredas och prövas tidigt i sjukfall där detta ser ut att vara befogat. Potentiella kvarvarande problem är dock att arbetsförmågebegreppen fortfarande är olika för prövningen av rätten till sjukpenning och sjukersättning. Detta kan innebära att det fortfarande finns diskrepans<sup>41</sup> mellan de krav som reglerna för att beviljas sjuk- och aktivitetsersättning stipulerar och de försäkrades faktiska möjligheter att försörja sig genom arbete på arbetsmarknaden.

Försäkringskassan uppgav i sin senaste utgiftsprognos att utbytesärendena från sjukpenning till sjukersättning i dag är fler i jämförelse med 2020 och åren innan. Man påtalade dock att genomförda regeländringar inom sjukpenningen<sup>42</sup> riskerar att ha försvagat individernas incitament att gå från sjukpenning till sjukersättning. Det är med andra ord fortfarande oklart om regeländringarna inom sjukersättning får avsedd effekt. Detta analyseras inom ramen för en pågående utredning och genom uppdrag i regleringsbrev till Försäkringskassan.

---

<sup>38</sup> Interpellation, 2022/23:67 Absoluta tidsgränser, Protokoll 2022/23:37 och Interpellation, 2022/23:11 Trygg sjukförsäkring, protokoll 2022/23:20.

<sup>39</sup> Prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 10, s. 26.

<sup>40</sup> Intervjuer med företrädare för Försäkringskassan, 2023-01-24.

<sup>41</sup> SOU 2021:69. Den föreslagna förändringen bedömdes av utredningen bidra till att lösa den problematik som identifierats bl.a. genom Riksrevisionens rapport, s. 454.

<sup>42</sup> Försäkringskassan, Utgiftsprognos för åren 2022–2026, november 2022, Dnr 2022/002244, s. 88.

## 4.2 Deltagarantal i nya arbetsmarknadspolitiska insatser – önsketänkande framför träffsäkra volymbedömningar (RiR 2018:10)

Riksrevisionen granskade om regeringens bedömningar av framtida volymer för nya arbetsmarknadspolitiska insatser var träffsäkra och väl underbyggda. I granskningen jämfördes volymbedömningar med utfall för 23 insatser som regeringen introducerade 2006–2015. Dessutom gjordes fallstudier av hur volymbedömningarna i 5 av dessa insatser hade förberetts och dokumenterats. Granskningen omfattade Regeringskansliet.

Riksrevisionen genomförde granskningen eftersom det funnits indikationer på att de arbetsmarknadspolitiska insatser som lanserats av regeringen i flera fall inte nått upp till det förväntade antalet deltagare. De iakttagna problemen med systematiska överskattningar av deltagarantalet medförde flera risker. En av dessa är att resurser binds upp till arbetsmarknadspolitiska insatser utan att komma till användning. En annan risk är lägre kostnadseffektivitet i och med höga, fasta implementeringskostnader i kombination med ett lågt deltagarantal. En ytterligare risk är att Arbetsförmedlingen anvisar deltagare till insatser i syfte att öka volymerna snarare än att utgå från vad som är bäst ur den arbetssökandes perspektiv.

Den övergripande slutsatsen från granskningen var att det fanns ett betydande förbättringsutrymme i regeringens volymbedömningar av nya arbetsmarknadspolitiska insatser. Granskningen visade att regeringens volymbedömningar systematiskt hade överskattat det förväntade deltagarantalet och kostnaderna för hela den undersökta perioden. För 4 av 5 granskade insatser saknades en tydlig dokumentation över hur volymbedömningarna hade tagits fram. För samtliga insatser saknades dessutom analyser av flera faktorer som är av betydelse för hur deltagarantalet utvecklas i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer:

- Regeringen bör i sina volymbedömningar av nya arbetsmarknadspolitiska insatser systematiskt ta hänsyn till faktorer som tidigare visat sig påverka deltagarantalet. Antaganden och analys bör därvid dokumenteras för att möjliggöra uppföljning.
- Regeringen bör redovisa vilka volymer man förväntar sig i insatserna samt säkerställa att det i efterhand går att följa hur många personer som deltagit i insatserna.
- Regeringen bör följa upp och utvärdera träffsäkerheten i sina volymbedömningar samt analysera orsakerna till eventuella avvikelser.

#### 4.2.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen till riksdagen instämde regeringen i alla Riksrevisionens rekommendationer.<sup>43</sup> Därutöver tillade regeringen att det är viktigt att uppföljning kan göras på ett kostnadseffektivt sätt. Regeringen framhöll också att de arbetsmarknadspolitiska insatserna följs upp exempelvis genom uppdrag och i dialog med Arbetsförmedlingen. Därutöver har Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) i uppdrag att genomföra utvärderingar av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. I skrivelsen lyfte regeringen även att Riksrevisionens granskning är ett viktigt bidrag till det kontinuerliga arbete som regeringen gör med att utveckla beräkningsmetoder, prognosmodeller och andra analyser och utvärderingar. I och med skrivelsen ansåg regeringen att Riksrevisionens rapport var slutbehandlad.

Arbetsmarknadsutskottet instämde, likt regeringen, i Riksrevisionens bedömningar.<sup>44</sup> Dessutom ansåg arbetsmarknadsutskottet att rapporten var både väl underbyggd och väl avvägd. Utskottet instämde med regeringen i att det finns skäl att notera den roll som bland annat IFAU har i att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiken. Vidare noterade utskottet att regeringen arbetar kontinuerligt med att utveckla bland annat beräkningsmetoder och prognosmodeller, dokumentation, uppföljningar och utvärderingar. Utskottet ansåg liksom regeringen att Riksrevisionens granskning är ett viktigt bidrag till detta. Arbetsmarknadsutskottet delade Riksrevisionens uppfattning att det finns utvecklingsmöjligheter i regeringens arbete med bedömning av volymen inför nya arbetsmarknadspolitiska insatser. Mot bakgrund av detta föreslog utskottet att riksdagen skulle lägga regeringens skrivelse till handlingarna. Riksdagen beslutade att bifalla utskottets förslag.<sup>45</sup>

#### 4.2.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

##### **Regeringens arbete**

Regeringskansliet angav att Riksrevisionens rapport är ett viktigt bidrag till det kontinuerliga arbete som regeringen gör. Detta innefattar att utveckla beräkningsmetoder och prognosmodeller, dokumentation av analys och antaganden, redovisning och utvärderingar. Regeringen har inte lämnat några specifika uppdrag med anledning av granskningen.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Skr. 2018/19:10, Riksrevisionens rapport om deltagarantal i nya arbetsmarknadspolitiska insatser.

<sup>44</sup> Bet. 2018/19:AU4, Riksrevisionens rapport om deltagarantal i nya arbetsmarknadspolitiska insatser.

<sup>45</sup> Rskr. 2018/19:57.

<sup>46</sup> Mejl från företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, 2023-01-23.

## Arbetsförmedlingens arbete

Arbetsförmedlingen har efter granskningen (men inte med anledning av denna) genomfört ett utvecklingsarbete gällande sina arbetsmarknads- och yrkesprognoser. Man har utvecklat ett antal nya analysmodeller som kan användas bland annat för dimensionering av arbetsmarknadspolitiska insatser.<sup>47</sup>

## Volymbedömningar för nya arbetsmarknadspolitiska insatser

Regeringen har infört flera nya arbetsmarknadspolitiska insatser sedan Riksrevisionens granskning, bland annat intensivåret. I fråga om volymbedömningar för dessa insatser angav Regeringskansliet att man kontinuerligt arbetar med att utveckla beräkningsmetoder och prognosmodeller, dokumentation av analys och antaganden, redovisning och utvärderingar. Regeringskansliet angav att Riksrevisionens rapport är ett värdefullt bidrag i detta arbete.<sup>48</sup> Arbetsförmedlingen angav att de har gjort volymbedömningar för de nya insatser som införts i samband med myndighetens utgiftsprognos.<sup>49</sup> Enligt Arbetsförmedlingen har de nya analysmodellerna, som nämns ovan, använts vid volymbedömningar för några av de nya insatserna.<sup>50</sup>

### 4.2.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen har inte vidtagit några specifika åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning men angav att Riksrevisionens rapport är ett viktigt bidrag i det kontinuerliga arbete som regeringen gör. Detta innefattar att utveckla beräkningsmetoder och prognosmodeller, dokumentation av analys och antaganden, redovisning och utvärderingar. Arbetsförmedlingen har efter granskningen (men inte med anledning av denna) genomfört ett utvecklingsarbete där man tagit fram nya analysmodeller som bland annat används vid myndighetens volymbedömningar av nya arbetsmarknadspolitiska insatser.

## 4.3 Trafikverkets stöd till forskning och innovation – beslutsunderlag, avtal och uppföljning (RiR 2018:16)

Riksrevisionen granskade Trafikverkets beslutsunderlag, avtal och uppföljning vid myndighetens stöd till forskning och innovation (FoI). Granskningen innehöll slutsatser och rekommendationer som avser Trafikverket.

Syftet med granskningen var att belysa Trafikverkets riskbedömningar och fastställda rutiner för handläggning av forskningsbidrag. Den övergripande

---

<sup>47</sup> Arbetsförmedlingen, Analyser av kompetensbehov, Arbetsförmedlingens åiterrapportering 2020, 2020.

<sup>48</sup> Mejl från företrädare för Arbetsförmedlingen, 2022-12-22; mejl från företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet 2023-01-23.

<sup>49</sup> Arbetsförmedlingen, Prognos för utbetalningar.

<sup>50</sup> Mejl från företrädare på Arbetsförmedlingen, 2023-01-18.

frågeställningen var om Trafikverket säkerställer god hushållning med de anslagsmedel som myndigheten disponerar för FoI och om den interna styrningen och kontrollen för FoI-verksamheten fungerar betryggande.

Motivet för Riksrevisionens granskning var att Riksrevisionens årliga revision uppmärksammade brister i hanteringen av FoI-medel i ett projekt mellan Trafikverket och Sjöfartsverket under hösten 2017. Bristerna i det enskilda fallet var så omfattande att det motiverade en effektivitetsgranskning av den generella hanteringen av FoI-stöd inom transportområdet, med fokus på hushållning med statliga medel.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att Trafikverket saknade flera av de rutiner som bör finnas på plats i syfte att säkerställa god hushållning med de anslagsmedel som myndigheten disponerar för FoI-stöd.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till Trafikverket:

- Riksrevisionen rekommenderade Trafikverket att stärka riskanalysarbetet inom FoI-verksamheten. Riskanalyser bör tas fram och följas upp i enlighet med kraven i FISK<sup>51</sup> och Trafikverkets interna riktlinjer. Risker som är kopplade till medelsanvändning och oegentligheter bör analyseras.
- Trafikverket bör ta fram tydliga riktlinjer för den interna handläggningen av FoI-stöd utifrån ett ekonomiadministrativt perspektiv. Framtagandet av riktlinjerna bör ta sin utgångspunkt i en riskanalys. Rutinerna bör anpassas till de identifierade riskerna, vilka kan variera mellan olika bidragstyper och stödmottagare.
- Trafikverket bör se över och tydliggöra hur risker analyseras och hanteras på projektnivå.
- Trafikverket bör ställa krav på att bidragsansökningar innehåller en detaljerad budget och att kostnadsnivåer såsom timkostnader för stödmottagarens egen personal specificeras.
- Trafikverket bör se över och tydliggöra ersättningsformen i tecknade avtal.
- Trafikverket bör i avtal specificera kraven på vad en slutredovisning ska innehålla i enlighet med Trafikverkets allmänna bestämmelser.
- Trafikverket bör begära in slutrapporter i enlighet med kraven i myndighetens allmänna bestämmelser och ställa krav på att slutrapporterna även ska innehålla en ekonomisk redovisning.
- Trafikverket bör ställa krav på vilken information fakturor bör innehålla för att möjliggöra uppföljning av att avtalsvillkor efterlevs. Utbetalningar bör aldrig göras innan avtal tecknats med stödmottagaren.

---

<sup>51</sup> Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

- Trafikverket bör utifrån en bedömning av risker se över hur myndigheten arbetar med revision som kontrollmetod vid hantering av FoI-stöd.
- Trafikverket bör säkerställa att den verksamhet som finansieras med myndighetens forskningsanslag är i enlighet med anslaget villkor.

#### 4.3.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringen instämde<sup>52</sup> i Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer angående Trafikverkets stöd till forskning och innovation. Regeringen framhöll att det är en självklarhet att den interna styrningen och kontrollen av Trafikverkets FoI-verksamhet fungerar på ett betryggande sätt. Trafikverket beslutade den 6 november 2018 om en handlingsplan i syfte att komma till rätta med de problem som framkommit i Riksrevisionens granskning. Enligt regeringen hade Trafikverket därmed omhändertagit Riksrevisionens rekommendationer, och därefter även påbörjat arbetet med att åtgärda de brister som Riksrevisionen funnit. Regeringen ansåg mot bakgrund av detta att skrivelsen var slutbehandlad.

Trafikutskottet instämde<sup>53</sup> i regeringens bedömning att det är nödvändigt att Trafikverket säkerställer god hushållning med de anslagsmedel som myndigheten disponerar för forskning och innovation. Utskottet välkomnade att Trafikverket hade tagit fram en handlingsplan i syfte att komma till rätta med de problem som uppmärksammats av Riksrevisionen. Trafikutskottet välkomnade även att regeringen hade meddelat att arbetet skulle följas upp. Riksdagen biföll trafikutskottets förslag om att lägga skrivelsen till handlingarna.<sup>54</sup>

#### 4.3.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen har inte vidtagit någon åtgärd efter att den bedömt att Trafikverket omhändertagit Riksrevisionens rekommendationer.

I direkt anslutning till Riksrevisionens granskning tog Trafikverket fram en handlingsplan. Handlingsplanen syftade till att hantera Riksrevisionens rekommendationer. Trafikverkets ledningsgrupp och Trafikverkets styrelse informerades om handlingsplanen och genomförandet av de beslutade åtgärderna den 25 april 2019.

#### 4.3.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Vi bedömer att handlingsplanen är tillfredställande för att omhänderta rekommendationerna till Trafikverket. Vi noterar även att under inledningen av 2023 ska ett internt verifieringsuppdrag genomföras på Trafikverket för att följa upp efterlevnaden av de nya rutinerna och underlagen, med anledning av

---

<sup>52</sup> Skr. 2018/19:23.

<sup>53</sup> Bet. 2018/19:TU5, Infrastrukturfrågor.

<sup>54</sup> Rskr. 2018/19:176.

Riksrevisionens rapport. Därtill kommer Trafikverket påbörja implementering av ett nytt it-stöd för efterlevnaden av de nya rutinerna.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att resultat och rekommendationer av granskningen är tillfredställande omhändertagna av Trafikverket.

#### **4.4 Riksgäldskontorets användning av ränteswappar – motiv, resultat och redovisning (RiR 2018:18)**

Riksrevisionen granskade Riksgäldskontorets användning av ränteswappar samt hur resultatet av ränteswapparna redovisas. Riksgäldens användning av ränteswappar var omfattande under 2003–2017. Riksgälden ingick under perioden ränteswapavtal för statsobligationer för närmare 300 miljarder kronor. De motiv Riksgälden har framfört för användningen av ränteswappar har varierat över tid, liksom sättet att redovisa resultatet av användningen. Mot bakgrund av den stora användningen av ränteswappar samt förändringen av motiven till och redovisningen av ränteswappar granskade Riksrevisionen hur användningen av ränteswappar svarar mot det övergripande målet för statsskultsförvaltningen. Riksrevisionen granskade även om redovisningen av resultatet är tillfredsställande.

Riksrevisionens slutsats var att Riksgäldens strategiska val att använda ränteswappar har sänkt kostnaden för statsskulden, sett över hela perioden. Samtidigt har Riksgälden uppnått två andra eftersträvade effekter: en förbättrad likviditet på obligationsmarknaden och en minskad refinansieringsrisk. Såväl kostnad som risk har således utvecklats i enlighet med målet för statsskuldens förvaltning. Mot den bakgrunden var det Riksrevisionens bedömning att Riksgäldens användning av ränteswappar har varit effektiv, inom de ramar som regeringen givit.

Granskningen visade vidare att den ”besparing” på 36 miljarder kronor som Riksgälden redovisat som ett resultat av användningen av ränteswappar under 2003–2017 till största delen (97 procent) utgörs av en förväntad löptidspremie och oväntade men fördelaktiga marknadsrörelser under perioden. Denna del är främst kopplad till regeringens riktlinjebeslut om löptiden, och hade uppkommit även om upplåningen skett via statsskuldväxlar. Detta framgår inte av Riksgäldens redovisning som bara särredovisar resultatet för avtalen med ränteswappar. Riksrevisionen ansåg att Riksgäldens redovisning av resultatet av att använda ränteswappar är otillfredsställande och lätt kan misstolkas.

Det var Riksrevisionens mening att det i en redovisning bör framgå vilka effekter som beror på Riksgäldens egna beslut (swapresultatet) och vad som beror på förväntade besparingar som följd av kortad löptid och oväntade besparingar (eller förluster) som följer av en ökad ränteomsättningsrisk vid en kortad löptid. En tydligare analys av sambanden mellan löptid, kostnad och risk är också önskvärd.



En sådan redovisning skulle kunna bidra till en fruktbar diskussion inför regeringens framtida riktlinjebeslut.

Riksrevisionen rekommenderade Riksgälden att

- vid redovisningen av utfallet av ränteswappar tydliggöra vilken effekt som beror på myndighetens egna beslut inom den ram som ges av regeringens riktlinjer av löptiden för den nominella kronskulden
- överväga om nuvarande definition av det kalkylmässiga resultatet av att använda ränteswappar ska redovisas även framgent och om så är fallet
  - dela upp utfallet i dess olika beståndsdelar, såsom swapresultat, löptidspremie och oväntade marknadsrörelser
  - tydliggöra sambandet mellan löptid, kostnad och risk.

#### 4.4.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I sin skrivelse<sup>55</sup> med anledning av granskningsrapporten konstaterade regeringen att Riksrevisionen inte lämnat några rekommendationer till regeringen.

Regeringen menade dock att det i samband med utvärderingen av Riksgäldens statsskuldsvärdning kan finnas anledning att följa upp hur redovisningen av ränteswappar utvecklas.

I regeringens skrivelse anförde Riksgälden att myndigheten i huvudsak instämde i Riksrevisionens bedömningar. Riksgäldskontoret bytte redovisningsmodell efter 2009 och redovisade utfallet mellan den rörliga ränta som betalats och den fasta ränta som erhållits i swapparna, dvs. nettokassaflödet. Riksgälden konstaterade att Riksrevisionen är kritisk till det nya sättet att redovisa eftersom det ger en överdrivet positiv bild av resultatet av användningen av ränteswappar.

Riksgälden meddelade att de avsåg att fortsätta redovisa nettokassaflödet.

I kommande underlag för statsskuldsvärdningen avsåg emellertid Riksgälden även att redogöra för hur olika faktorer har påverkat kassaflödet, i linje med Riksrevisionens rekommendationer.

Finansutskottet konstaterade att Riksgälden i huvudsak delar Riksrevisionens bedömningar och att Riksgälden avser att delvis förändra redovisningen i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Utskottet föreslog att riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Skr. 2018/19:22.

<sup>56</sup> FiU2018/19:32.

#### 4.4.2 Avslutande bedömning och kommentarer

I Riksgäldens publikation *Statsskuldens förvaltning - underlag för utvärdering 2018* skrev kontoret att redovisningen av ränteswappar i stora drag följer den metod som Riksrevisionen föreslog i rapporten *Riksgäldens användning av ränteswappar - motiv, resultat och redovisning (2018:18)*. Sedan dess använder Riksgälden denna redovisningsmetod.

Genom att Riksgälden anpassat sin redovisning i enlighet med Riksrevisionens förslag ges numera en rättvisande beskrivning av hur resultatet av användningen av ränteswappar har uppstått.

#### 4.5 Investeringsparkonto – en enkel sparform i ett komplext skattesystem (RiR 2018:19)

Investeringsparkonto är en sparform för finansiella instrument, till exempel aktier och fondandelar, som infördes 2012 och som beskattas enligt särskilda regler. Den enskilde beskattas inte för faktiska inkomster och utgifter för de finansiella instrumenten. I stället beskattas en schablonintäkt, som är en schablonmässigt beräknad avkastning. Sparformen är mycket populär bland svenska hushåll. Reformens samlade effekt på statens skatteintäkter hade innan Riksrevisionens granskning inte redovisats.

Riksrevisionen granskade om de effekter som regeringen och riksdagen förutsåg vid införandet av investeringsparkonto och vid höjningarna av schablonräntan har förverkligats. Regeringen var granskningsobjekt.

Riksrevisionen drog fyra övergripande slutsatser av granskningen. Den första var att tillgångsvärdena i investeringsparkonto är stora. Den andra var att investeringsparkonto har förenklat aktiesparande men ökat komplexiteten i skattesystemet. Den tredje var att investeringsparkonto inte var skattemässigt tydligt förmånligt. Den fjärde var att införandet av investeringsparkonto innebar betydande skattebortfall 2012–2017.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer:

- Regeringen bör återkommande informera riksdagen om de skattemässiga effekterna av investeringsparkonto. Detta kan lämpligen göras i regeringens redovisning av skatteutgifter.
- Regeringen bör se över om det är möjligt att förenkla aktiesparande i investeringsparkonto vad gäller dels deltagande i nyemission och börsintroduktion, dels innehav av aktier i dotterbolag som delats ut.

Vidare rekommenderade Riksrevisionen regeringen att beakta följande aspekter inom ramen för en skatteform:

- I syfte att förenkla deklarationen bör reglerna för redovisning av kapitalvinster och kapitalförluster på aktier ändras. Sådan förenkling är önskvärd oavsett om aktierna förs över till ett investeringssparkonto eller inte.
- Konsekvenserna av olika beskattningsprinciper bör allsidigt belysas.
- Avvikelser från skattemässig neutralitet mellan olika sparformer bör tydligt motiveras.

#### 4.5.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringen framförde i sin skrivelse med anledning av rapporten att investeringssparkonto redovisas som en skatteutgift i regeringens skrivelse *Redovisning av skatteutgifter* sedan skrivelsen för 2014, men skatteutgiften har inte kvantifierats. Det fanns enligt regeringen skäl att undersöka möjligheterna att bestämma storleken på den skatteutgift som investeringssparkonto utgör och i så fall redogöra för denna i kommande skatteutgiftsredovisningar. Regeringen framförde vidare att sparare kan behandlas olika vid börsintroduktion och nyemissioner beroende på vilket emissionsinstitut som hanterar börsintroduktionen eller nyemissionen och vilket investeringsföretag som tillhandahåller investeringssparkonto. Det fanns därför enligt regeringen skäl att se över reglerna om aktiesparande i investeringssparkonto i detta avseende. Det saknades dock skäl att se över reglerna om aktiesparande i investeringssparkonto avseende aktier i onoterade aktieföretag som delats ut, enligt regeringen. Regeringen menade att vilka regler som bör bli föremål för en översyn vid en eventuell skattereform och vilka aspekter som då bör beaktas var en framtida fråga.<sup>57</sup>

Riksdagen beslutade att lägga regeringens skrivelse till handlingarna, vilket var i enlighet med skatteutskottets förslag.<sup>58</sup> Utskottet utgick från att regeringen noga följer utvecklingen och behovet av ett förändrat regelverk för investeringssparkonto. I en följdmotion till regeringens skrivelse föreslogs att riksdagen ska tillkännage för regeringen att regeringen bör förenkla regelverket för investeringssparkonto så att deltagande i nyemissioner och börsintroduktioner möjliggörs i större utsträckning. Utskottet avstyrkte motionsförslaget med motiveringen att eftersom både Riksrevisionen och regeringen har uppmärksammat frågan om behovet av förenklade regler finner utskottet inte nu skäl att rikta ett tillkännagivande till regeringen.

---

<sup>57</sup> Skr. 2018/19:30.

<sup>58</sup> 2018/19:SkU7, rskr 2018/19:162.

## 4.5.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

I regeringens skrivelse *Redovisning av skatteutgifter 2019* redovisade regeringen storleken på skatteutgiften för investeringssparkonto 2018–2021.<sup>59</sup> Regeringen redovisade därefter storleken på skatteutgiften i 2020 och 2021 års skrivelser.<sup>60</sup> I 2022 års skrivelse redovisades dock inte storleken av osäkerhets- och beräkningstekniska skäl.<sup>61</sup> Enligt Finansdepartementet har den beräkningsmetod och de underlag som använts 2020 och 2021 för att beräkna skatteutgiften inte bedömts bidra till en ändamålsenlig redovisning av skatteavvikelsen.<sup>62</sup>

Enligt regeringen fanns det skäl att se över möjligheterna att förenkla reglerna om aktiesparande i investeringssparkonto avseende sparares möjligheter att delta i nyemission och börsintroduktion. Regeringen har dock inte aviserat eller föreslagit några sådana förenklingar. En skriftlig fråga till statsrådet 2020 handlade om dessa regler. Finansministern hänvisade i sitt svar till regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport och uppgav att frågan för närvarande bereddes inom Regeringskansliet.<sup>63</sup> En kommittémotion från den allmänna motionstiden 2021/2022 handlade också om förenkling av reglerna i detta avseende. Riksdagen avslög motionen i enlighet med skatteutskottets förslag.<sup>64</sup> Utskottet hänvisade till sin behandling av regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport och angav bland annat att utskottet inte fann skäl att föregripa den pågående beredningen.<sup>65</sup>

Enligt Finansdepartementet bereds frågan fortfarande inom Regeringskansliet.<sup>66</sup>

## 4.5.3 Avslutande bedömning och kommentarer

De rekommendationer som Riksrevisionen lämnade till regeringen har i viss utsträckning tagits om hand, men det är ännu för tidigt att se det slutliga utfallet. Regeringen har redovisat storleken på skatteutgiften för investeringssparkonto i sin skrivelse om skatteutgifter, dock inte i 2022 års skrivelse. Det är oklart om storleken på skatteutgiften kommer att redovisas framgent. Regeringskansliet har i flera år berett den förenkling av reglerna som regeringen i enlighet med Riksrevisionens rekommendation fann skäl att se över. Det är osäkert om denna beredning kommer att resultera i något förslag om förenklade regler. Riksrevisionen lämnade tre rekommendationer om aspekter som bör beaktas inom ramen för en skattereform. Någon sådan reform har inte initierats. Det är därför osäkert om dessa rekommendationer kommer att följas.

---

<sup>59</sup> Skr. 2018/19:98, *Redovisning av skatteutgifter 2019*.

<sup>60</sup> Skr. 2019/20:98; skr. 2020/21:98.

<sup>61</sup> Skr. 2021/22:98.

<sup>62</sup> Mejl från Finansdepartementet, 2023-01-12.

<sup>63</sup> Skriftlig fråga till statsråd 2020/21:730.

<sup>64</sup> Rskr. 2021/22:268.

<sup>65</sup> 2021/22:SkU14.

<sup>66</sup> Mejl från Finansdepartementet, 2023-01-12.

Finansdepartementet uppgav att en granskningsrapport från Riksrevisionen som berör en skatteutgift alltid ger skäl att analysera denna närmare. Så har varit fallet även vad gäller granskningen av investeringssparkonto. I rapporten redogjorde Riksrevisionen för vad regleringen av investeringssparkonto kan få för effekt för enskilda kontoinnehavare i praktiken. Sådan information är enligt Finansdepartementet värdefull vid analys av sparformen.<sup>67</sup>

## **4.6 Räkenskapssammandraget – är resultat- och balansräkningen tillförlitlig? (RiR 2018:23)**

Riksrevisionen granskade tillförlitligheten i räkenskapssammandraget (RS) för kommuner. Granskningen berörde regeringen och Statistiska Centralbyrån, SCB.

Resultat- och balansräkningen i RS ligger till grund för nationalräkenskaperna, som i sin tur utgör ett centralt underlag för regeringens finanspolitik. Tillförlitligheten i RS resultat- och balansräkning är beroende av kvaliteten i den huvudsakliga primärkällan: kommunala årsredovisningar. SCB som ansvarar för RS har bedömt att resultat- och balansräkningen i RS präglas av hög tillförlitlighet. SCB har angett flera skäl till sin positiva bedömning av tillförlitligheten, bland annat att uppgifterna inrapporterade i RS inte avviker från kommunernas årsredovisningar och att kommunernas årsredovisningar håller hög kvalitet. Riksrevisionen konstaterade att överensstämmelsen mellan uppgifter i årsredovisningarna och RS inte är så god som man tidigare har trott. Riksrevisionens granskning visade att avvikelserna mellan årsredovisningar och RS är betydligt större än vad som kunde förväntas om det bara rörde sig om avrundningsfel. Avvikelserna för vissa poster och år är så omfattande att man inte kan utesluta negativa konsekvenser för de aktörer som använder uppgifter från resultat- och balansräkningen i RS.

Granskningen visade också att kommuner nyttjade bedömningsutrymmet i regelverket för kommunal redovisning för att öka och minska sina resultat i årsredovisningen. Denna så kallade resultatjustering har försvagat tillförlitligheten i RS:s resultat- och balansräkning. Riksrevisionen konstaterade att införandet av den så kallade resultatutjämningsreserven inte har haft den avsedda effekten att stävja omfattningen av resultatjustering bland kommunerna.

Riksdagen och regeringen har uttryckt att de så kallade resultatutjämningsreserver, som införts för att motverka konjunkturförstärkande beteende bland kommunerna, behöver följas upp för att säkerställa att tillämpningen sker på avsett vis. Riksrevisionen bedömde dock att förutsättningarna för en sådan uppföljning är begränsade. Begränsningen beror dels på bristande överensstämmelse mellan uppgifter om resultaträkning och balansräkning i RS,

---

<sup>67</sup> Mejl från Finansdepartementet, 2023-01-12.

dels på att uppgifter i kommunernas årsredovisningar ibland avviker från motsvarande delar i RS. Ett annat skäl är att insamlingen av uppgifter till RS som möjliggör en så kallad kassaflödesanalys har tagits bort från RS.

SCB är ansvariga för sammanställning och kvalitetssäkring av kommunernas inrapporterade uppgifter till RS. Riksrevisionen lämnade i granskningen följande rekommendationer till SCB:

- SCB bör vidta åtgärder för att regelbundet validera överensstämmelsen mellan årsredovisningar och RS. Revisorsintyg kan vara en lämplig åtgärd.
- SCB bör införa automatiska kontroller för att säkerställa att uppgifter om resultatutjämningsreserver är samstämmiga mellan resultat- och balansräkning i RS.
- SCB bör återinföra kassaflödesanalysen i RS. Kassaflödesanalysen bör omfatta både kommunala verksamheter och de sammanställda räkenskaperna.

#### 4.6.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I sin skrivelse med anledning av granskningsrapporten ansåg regeringen att granskningsrapporten kunde vara ett viktigt underlag för SCB:s arbete med att validera källdata för sina statistikprodukter. Regeringen lyfte att en ny lag om kommunal bokföring och redovisning<sup>68</sup> trädde i kraft den 1 januari 2019. Regeringen hade i propositionen<sup>69</sup> bedömt att den nya lagen kommer leda till en mer välfungerande kommunal bokföring samt en mer rättvisande redovisning. Vidare tog regeringen upp att SCB ser över uppgiftslämnandet till myndighetens statistik. Arbetet bedrivs i samråd med viktiga användare. Regeringen ansåg att det fanns skäl att fortsätta följa utvecklingen av räkenskapssammandraget och vid behov vidta ytterligare åtgärder. Mot denna bakgrund betraktade regeringen rapporten som slutbehandlad.<sup>70</sup>

Finansutskottet höll med regeringen om att det var viktigt att uppgifterna i räkenskapssammandraget är tillförlitliga och transparenta. Finansutskottet konstaterade att ett omfattande arbete rörande RS:s tillförlitlighet pågick, samt att regeringen följde utvecklingen. Dessutom konstaterade finansutskottet att den nya lagen om kommunal bokföring och redovisning bedömdes leda mot en mer välfungerande kommunal bokföring och en mer rättvisande redovisning.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> Lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning.

<sup>69</sup> Prop. 2017/18:149, En ändamålsenlig kommunal bokföring och redovisning; bet. 2017/18:FiU42; rskr. 2017/18:285.

<sup>70</sup> Skr. 2018/19:20, Riksrevisionens rapport om räkenskapssammandragets tillförlitlighet.

<sup>71</sup> Bet. 2018/19:FiU41, Riksrevisionens rapporter om räkenskapssammandragets tillförlitlighet och räkenskapssammandraget som underlag för kommunjämförelser.

Riksdagen biföll utskottets förslag att lägga regeringens skrivelse till handlingarna.<sup>72</sup>

#### 4.6.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen tillsatte i september 2020 en utredning med uppdraget att bedöma om det nuvarande regelverket för ekonomisk förvaltning i kommunallagen utgör en bra grund för en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner.<sup>73</sup> Några av utredningens förslag ligger i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Utredningen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.<sup>74</sup>

Utredaren konstaterade i likhet med Riksrevisionen att resultatutjämningsreserverna inte fyllt sitt syfte eftersom många kommuner inte kunnat eller velat avsätta medel och att de reserver som byggts upp har använts till delvis andra ändamål än konjunkturutjämnning.<sup>75</sup> Utredaren föreslog därför att resultatutjämningsreserverna avvecklas och ersätts med ett system för statlig garanti vid djupa lågkonjunkturer.<sup>76</sup>

Utredaren konstaterade att det finns brister i det statistiska underlaget som kommuner och regioner rapporterar in till SCB. Detta innebär att möjligheten att utvärdera användningen av resultatutjämningsreserven begränsas. I likhet med Riksrevisionen föreslog utredaren att SCB:s insamling av statistik över kommunernas ekonomi behöver kompletteras med uppgifter så att en kassaflödesanalys kan redovisas i RS.<sup>77</sup> Utredningen pekade också på att SCB bör fortsätta arbetet med att effektivisera och kvalitetssäkra arbetet kring uppgiftslämnandet bland annat genom att se över möjligheten till ytterligare automatisering.<sup>78</sup>

Regeringen har inte lämnat specifika uppdrag till SCB som relaterar till Riksrevisionens granskningsrapport. Regeringen hänvisade till SCB:s uppdrag att samråda med viktiga användare innan väsentliga förändringar av RS-statistikens innehåll och omfattning genomförs.<sup>79</sup> De rekommendationer som Riksrevisionen lämnade har diskuterats i samrådsgruppen med viktiga användare.<sup>80</sup>

---

<sup>72</sup> Rskr. 2018/19:175.

<sup>73</sup> Dir. 2020:88.

<sup>74</sup> Finansdepartementet, Uppföljningsgranskning Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2018:23, Räkenskapssammandraget – är resultat- och balansräkningen tillförlitlig?, dnr Fi2022/0339, 2022-12-15.

<sup>75</sup> SOU 2021:75, s. 155 ff.

<sup>76</sup> SOU 2021:75, s. 160.

<sup>77</sup> SOU 2021:75, s. 326.

<sup>78</sup> SOU 2021:75, s. 328.

<sup>79</sup> Finansdepartementet, Uppföljningsgranskning Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2018:23, Räkenskapssammandraget – är resultat- och balansräkningen tillförlitlig?, dnr Fi2022/0339, 2022-12-15 och Skr. 2017/18:293.

<sup>80</sup> I samrådsgruppen finns Skolverket, Socialstyrelsen, Sveriges kommuner och regioner (SKR), Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) och Finansdepartementet representerade. SCB, Uppföljning: "Räkenskapssammandraget – är resultat- och balansräkningen tillförlitlig?" (RiR 2018:23), dnr. A2022/3569, 2022-11-29.

Med utgångspunkt i Riksrevisionens rekommendation prövades frågan om validering av årsredovisningar och RS i samrådsgruppen. SCB hade föreslagit validering i den mån årsredovisningar fanns tillgängliga under granskningsperioden.<sup>81</sup> SCB genomförde en granskning av överensställningen mellan RS och kommunernas årsredovisningar. De avvikelser som hittades berodde i huvudsak på att vissa kommuner använder sig av fullfonderingsmodellen för redovisning av pensionsförpliktelser i stället för den lagstadgade blandmodellen. Andra avvikelser berodde på att det finns kommuner som använder annan uppställningsform för resultat- och balansräkning än den som lagstiftningen medger. Det fanns även mindre avvikelser som berodde på avrundningar. SCB drog slutsatsen att granskningen inte ger någon större effekt. På samrådsmötet i maj 2022 beslutades att SCB inte ska fortsätta med denna granskning.<sup>82</sup> SCB har inte begärt revisorsintyg från kommunerna. SCB:s jurister har gjort bedömningen att det är oklart om SCB får kräva ett revisorsintyg av kommunerna, men frågan har inte prövats av SCB.<sup>83</sup>

SCB har i enlighet med Riksrevisionens rekommendation infört en automatisk kontroll i RS mellan redovisningen för resultatutjämningsreserven, resultatredovisningen och balansräkningen. Detta innebär att differenser mellan redovisningarna måste kommenteras av den uppgiftslämnande kommunen. SCB gör också en makrogranskning av redovisningen av resultatutjämningsreserven där de inkomna kommentarerna granskas i de fall det finns differenser.<sup>84</sup>

SCB ansåg att förutsättningar för att införa kassaflödesanalys i RS saknas. Lagen om kommunal bokföring och redovisning (SFS 2018:597) anger inte hur en kassaflödesanalys ska ställas upp. Det finns två rekommenderade kassaflödesanalyser att tillämpa och SCB ansåg att införandet av kassaflödesanalys kräver att det enbart finns en rekommenderad metod. SCB såg också andra hinder som att granskningen av de insamlade uppgifterna skulle tränga undan annan nödvändig granskning.<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> SCB, Uppföljning: "Räkenskapssammandraget – är resultat- och balansräkningen tillförlitlig?" (RiR 2018:23), dnr. A2022/3569, 2022-11-29.

<sup>82</sup> Finansdepartementet, Uppföljningsgranskning Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2018:23, Räkenskapssammandraget – är resultat- och balansräkningen tillförlitlig?, dnr Fi2022/0339, 2022-12-15.

<sup>83</sup> SCB, Uppföljning: "Räkenskapssammandraget – är resultat- och balansräkningen tillförlitlig?" (RiR 2018:23), dnr. A2022/3569, 2022-11-29 och intervju med företrädare för SCB, 2023-01-11 och svar på Riksrevisionens kompletterande fråga, 2023-01-24.

<sup>84</sup> SCB, Uppföljning: "Räkenskapssammandraget – är resultat- och balansräkningen tillförlitlig?" (RiR 2018:23), dnr. A2022/3569, 2022-11-29 och Finansdepartementet, Uppföljningsgranskning Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2018:23, Räkenskapssammandraget – är resultat- och balansräkningen tillförlitlig?, dnr Fi2022/0339, 2022-12-15.

<sup>85</sup> SCB, En god kommunal hushållning (SOU 2021:75), dnr. A2021/3651 och SCB, Uppföljning: "Räkenskapssammandraget – är resultat- och balansräkningen tillförlitlig?" (RiR 2018:23), dnr. A2022/3569, 2022-11-29 och Finansdepartementet, Uppföljningsgranskning Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2018:23, Räkenskapssammandraget – är resultat- och balansräkningen tillförlitlig?, dnr Fi2022/0339, 2022-12-15.



SCB uppgav att man årligen ser över kontroller och granskningsrutiner för att optimera de resurser som finns. SCB såg dock svårigheter med att öka graden av digitalisering i uppgiftsinsamlingen, bland annat på grund av användningen av olika typer av redovisningsplaner och it-system i kommunerna. SCB menade därför att lagreglering krävs för att förbättra förutsättningarna för ökad digitalisering.<sup>86</sup> Finansdepartementet såg också problemet och menade att det kommunala självstyret, som gör att kommuner och regioner är fria att organisera sina egna verksamheter, är en svårighet i sammanhanget.<sup>87</sup>

Hösten 2021 fattade SCB beslut om att avveckla manuell granskning. Detta gjordes i syfte att öka effektiviteten i statistikinsamlingen genom förbättrade verktyg och ökad automatisering. Enligt SCB resulterade avvecklingen i att resurserna på insamlingsenheten minskade för RS 2021 vilket fick till följd att delar av granskningsarbetet nedprioriterades under pågående insamling. SCB uppgav att situationen är den samma inför produktionen av RS 2022.<sup>88</sup>

#### 4.6.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen och SCB har vidtagit åtgärder som ligger i linje med Riksrevisionens granskning. Regeringen har tillsatt en utredning som föreslår förändringar av det nuvarande regelverket för ekonomisk redovisning som berör kommunerna. Några av utredningens förslag ligger i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Utredningen bereds för närvarande på Regeringskansliet. SCB har enligt Riksrevisionens rekommendation infört automatiska kontroller mellan olika delar i RS. SCB bedömer dock att de juridiska förutsättningarna för ökad automatisering i statistikinsamlingen och återinförande av kassaflödesanalysen är begränsade. Detta eftersom det saknas reglering och rekommendationer om vilken typ av kassaflödesanalys och vilken typ av redovisningsplaner som kommunerna bör eller ska använda. Enligt SCB har den ökade automatiseringen inneburit att SCB avvecklat den manuella granskningen vilket gjort att delar av granskningsarbetet har nedprioriterats för RS 2021 och RS 2022.

---

<sup>86</sup> SCB, En god kommunal hushållning (SOU 2021:75), dnr. A2021/3651 och intervju med företrädare för SCB, 2023-01-11.

<sup>87</sup> Finansdepartementet, Uppföljningsgranskning Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2018:23, Räkenskapssammandraget – är resultat- och balansräkningen tillförlitlig? dnr Fi2022/0339, 2022-12-15.

<sup>88</sup> SCB, En god kommunal hushållning (SOU 2021:75), dnr. A2021/3651 och SCB, Uppföljning: "Räkenskapssammandraget – är resultat- och balansräkningen tillförlitlig?" (RiR 2018:23), dnr. A2022/3569, 2022-11-29.

## 4.7 Oklara effekter av investeringsstödet till byggandet av särskilt boende för äldre (RiR 2018:24)

Granskningens syfte var att undersöka ändamålsenligheten i det investeringsstöd som under åren 2007 till 2014 gick till byggherrar för att bygga särskilt boende för äldre. Många platser i särskilt boende hade försvunnit efter ädelreformen under 1990-talet, och antalet ej verkställda beslut om särskilt boende hade ökat. Syftet med investeringsstödet var att det skulle leda till byggandet av fler platser i särskilt boende för äldre. En annan tanke med stödet var att det skulle leda till att äldreomsorgen skulle förbättras. Granskningsobjekt var regeringen.

Motiv till granskningen var att regeringen vid flera tillfällen försökt lösa bostadsproblem med investeringsstöd. Uppföljningar och utvärderingar har dock inte kunnat påvisa några klara effekter. Det fanns således tidigare känd kunskap om att effekterna var oklara, både när regeringen fattade beslut om att införa stödet och när stödet förlängdes. Stödet innebar att staten subventionerade platser i särskilt boende, trots att många kommuner inte upplevde sig ha en brist på platser. Det var dessutom oklart om ej verkställda beslut hängde samman med brist på platser i särskilt boende eller med den stora avvecklingen av platser.

Granskningens slutsats var att stödet inte var ändamålsenligt utformat. Det övergripande syftet var att öka antalet platser i särskilt boende och Riksrevisionen konstaterade att under den tid som stödet fanns tillkom platser i särskilt boende. Det går dock inte att veta hur stor nettotillgången på platser var eftersom det inte finns kunskap om antal avvecklade platser. Det går inte heller att veta hur många av de platser som byggdes i särskilt boende som skulle ha byggts även utan investeringsstöd.

Ytterligare slutsatser var att det är svårt för kommunerna att göra en stabil prognos för behovet av särskilda boenden. Problem med bedömning finns när det gäller den äldres egna behov och önskemål. Men kommunen behöver också bedöma om ett särskilt boende är rätt resurs för kommunens äldreomsorg i framtiden. Riksrevisionen bedömde att det främst är det faktiska behovet hos den enskilda kommunen som styr byggandet av särskilda boenden. Men Riksrevisionen menade också att det framför allt är driften som skulle behöva stödjas om regeringen önskar att stödja kommuner så att antalet platser överensstämmer med framtida behov. Detta eftersom det är i driften de stora kostnaderna uppstår. Stödet initierar därmed inte en byggprocess om inte behoven redan finns.

Riksrevisionen menade att investeringsstödet är ett svagt ekonomiskt styrmedel för att stimulera byggande och att ekonomiska bidrag som staten tillför välfärdsverksamheterna i första hand bör ges genom generella statsbidrag i det kommunala utjämningsystemet.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till regeringen:

- Överväg att tillföra medlen, som nu anvisas till investeringsstödet, som ett mer allmänt ekonomiskt stöd till kommunernas äldreomsorg och fördela dem utifrån antal äldre, förslagsvis kronor per invånare 85 år och äldre i kommunerna.
- Följ utvecklingen av särskilt boende och skapa en samsyn av läget med kommunerna.

#### 4.7.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringen instämde i Riksrevisionens problemformulering om att stödet till byggande av särskilt boende för äldre till övervägande del inte var ändamålsenligt utformat. Vidare instämde regeringen i att den stora kostnaden återfinns i driften av boendena och inte i byggandet av dem.<sup>89</sup>

Regeringen redovisade att den har lämnat en proposition om boendeformen biståndsbedömt trygghetsboende, utöver investeringsstödet som sedan 2016 även omfattar ombyggnation. Denna proposition bifölls av riksdagen den 7 november 2018. Regeringen redovisade vidare att den sedan tidigare även har genomfört andra satsningar på äldreomsorgen, som exempelvis den så kallade bemanningssatsningen. Det generella statsbidraget till kommunsektorn ökade med 10 miljarder kronor per år i statsbudgeten för 2017. Regeringen delade Riksrevisionens bedömning att utvecklingen av behovet och tillgången till särskilt boende behöver följas upp så att regeringen och kommunerna har en gemensam bild av läget. Regeringen menade att det kan finnas behov av att analysera om det finns alternativa lösningar för att stimulera byggande av fler platser i särskilt boende. Mot bakgrund av denna skrivelse ansåg regeringen att rapporten var slutbehandlad.

Socialutskottet instämde, i likhet med regeringen, i problemformuleringen i Riksrevisionens rapport. Utskottet konstaterade även att den stora kostnaden återfinns i driften av boendena snarare än i byggandet av dem. Utskottet delade också Riksrevisionens bedömning att utvecklingen av behovet samt tillgången till särskilda boenden behöver följas upp så att det finns en gemensam bild av läget. Utskottet ställde sig vidare bakom regeringens bedömning att det även kan finnas behov av att analysera om det finns alternativa lösningar för att stimulera byggande av fler platser i särskilt boende. Med hänvisning till detta, la riksdagen skrivelsen till handlingarna och avtog samtliga motionsyrkanden.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Skr. 2018/19:34 med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport.

<sup>90</sup> Bet. 2018/19:SoU14.

## 4.7.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen gav i september 2019 Socialstyrelsen i uppdrag<sup>91</sup> att på nationell nivå beskriva behoven av och tillgången till platser, dels i särskilt boende för äldre, dels i biståndsbedömt trygghetsboende enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL. I uppdraget ingick även att analysera vad som utmärkte de kommuner som har brist på särskilda boendeformer för äldre jämfört med de kommuner som inte har brist. Utifrån aktuellt kunskapsläge skulle Socialstyrelsen ge förslag på hur utvecklingen av antalet platser kan följas framöver. Socialstyrelsen skulle i uppdraget samråda med Boverket, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och andra relevanta aktörer. Regeringen hänvisade till Riksrevisionens granskning om investeringsstödet som ett motiv för uppdraget till Socialstyrelsen. Regeringen menade att Riksrevisionen bedömer att utvecklingen av särskilt boende för äldre behöver följas och att regeringen behöver skapa en samsyn på läget med kommunerna.

Socialstyrelsen redovisade regeringsuppdraget den 31 januari 2021. Myndigheten bedömde att det bästa alternativet för att följa utvecklingen av särskilda boenden för äldre är att använda Socialstyrelsens befintliga datainsamling inom ramen för öppna jämförelser och den enhetsundersökning om äldreomsorgen som görs där. Socialstyrelsen menade att de uppgifter som samlas in genom denna enkätundersökning ger en bra översikt och kontinuitet när det gäller antalet enheter i särskilda boenden och antalet bostäder. Socialstyrelsens förslag var att myndigheten ska redovisa nationella uppgifter på antalet enheter i särskilda boenden och antalet bostäder vart tredje år i samband med publicering av enhetsundersökningen. Socialstyrelsen presenterar antalet enheter och antalet bostäder i enhetsundersökningen om äldreomsorg och kommunal hälso- och sjukvård från och med 2022.

Att följa utvecklingen av biståndsbedömda trygghetsboenden ingår i myndighetens långsiktiga arbete med att utveckla enhetsundersökningen, men inget konkret har kommit till ännu. Socialstyrelsens jurister har sett över frågan om att särredovisa biståndsbedömt trygghetsboende i registret över insatser till äldre och personer med funktionsnedsättning. Inga juridiska hinder tycks föreligga för att ta in denna information. Myndigheten har dock ännu inte tagit beslut om att lägga till detta.

Boverket har utvecklat frågor om särskilt boende för äldre och biståndsbedömt trygghetsboende i myndighetens bostadsmarknadsenkät. Informationen är där uppdelad på hur bostadsmarknaden ser ut för olika grupper, med fokus på äldre. I enkäten för 2022 ställde Boverket frågor till kommunerna om hur kommunen bedömer utbudet av särskilt boende för äldre. Myndigheten frågade också om

---

<sup>91</sup> Regeringsbeslut S2019/03789/FST delvis.

behovet av särskilda boendeformer för äldre kommer vara täckt om 2 respektive 5 år. Dessutom frågade man hur många bostäder det fanns i särskilt boende för äldre, och antal platser totalt i kommunen. Boverket ställde även frågor om bostäder i biståndsbedömt trygghetsboende. Dessa frågor rörde bland annat om kommunen infört boendeformen biståndsbedömt trygghetsboende, och hur många bostäder i biståndsbedömt trygghetsboende som det fanns totalt i kommunen. SKR tog 2019 fram ett stöd för att prognosticera behov av särskilda boenden för äldre.

Investeringsstödet till bostäder för äldre personer finns kvar i oförändrad form. Investeringsstödet får även lämnas för biståndsbedömt trygghetsboende, en boendeform som trätt i kraft den 2 april 2019, genom en ändring i 5 kap. 5 § socialtjänstlagen. För att en person ska få tillgång till sådant boende krävs beslut från kommunen. Efter riksdagens beslut om budgeten för 2023 uppgår anslaget för investeringsstödet för äldre bostäder till totalt 990,5 miljoner kronor. I budgetpropositionen för 2023 aviseras 6 miljarder i generella statsbidrag, varav 4,2 miljarder till kommunerna och 1,8 miljarder till regionerna.

### 4.7.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen instämde i Riksrevisionens slutsatser att investeringsstödet till övervägande del inte var ändamålsenligt utformat. Regeringen instämde även i konstaterandet att den stora kostnaden återfinns i driften av boendena snarare än i byggandet av dem. I samband med regeringsuppdraget till Socialstyrelsen 2019 hänvisade regeringen till Riksrevisionens granskningsrapport. Riksrevisionens rekommendationer har i väsentliga delar adresserats av regeringen och berörda myndigheter. Regeringen har vidtagit åtgärder som ligger i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Enligt Riksrevisionens bedömning har åtgärderna lett till att information om tillgång till särskilda boenden i kommunerna nu finns åtkomlig på nationell nivå. Boverket följer utvecklingen på bostadsmarknaden samt ska spåra trender och tendenser inför den framtida utvecklingen. Boverket följer i sin årliga bostadsmarknadsenkät bland annat upp kommunernas prognoser för platser i särskilt boende för äldre. Socialstyrelsen presenterar antalet enheter och antalet bostäder i enhetsundersökningen om äldreomsorg och kommunal hälso- och sjukvård.

Regeringen har även aviserat en höjning av de generella statsbidragen till kommunerna. Detta har dock ingen direkt koppling till granskningsrapporten mer än att det går i linje med rekommendationerna.

Någon mer direkt koppling mellan granskningsrapporten och framtida åtgärder är inte att vänta. Utmaningar med att prognosticera behov av särskilda boenden är av den arten att det bör ske ett kontinuerligt utvecklingsarbete för att nå en träffsäkerhet i prognoserna. Genom att utvecklingen nu kan följas på nationell

nivå finns bättre förutsättningar för en samsyn mellan regeringen och kommunerna om läget och en möjlighet för regeringen att anpassa investeringsstödet efter framtida behov.

#### **4.8 Nedsatt moms på livsmedel – priseffekt, fördelningsprofil och kostnadseffektivitet (RiR 2018:25)**

Riksrevisionen granskade den nedsatta momsen på livsmedel. Momsen sattes ned som en del i ett ekonomiskt åtgärds paket och ändringen trädde i kraft 1996. En bärande tanke med åtgärden var att nedsatt moms på livsmedel skulle medföra sänkta priser på livsmedel och på så sätt särskilt gynna barnfamiljer och låginkomsthushåll eftersom dessa använder en relativt stor andel av sin hushållsbudget till inköp av mat.

Nedsatt moms på livsmedel är ett bland flera exempel på att skatter kan användas som ekonomiska styrmedel. När skatter sätts ned av det skälet uppstår skatteutgifter som på motsvarande sätt som utgifter på anslag påverkar det finansiella sparandet för offentlig sektor. Nedsatt livsmedelsmoms är den enskilt största skatteutgiften. Den beräknades uppgå till 27,3 miljarder kronor år 2018 och till drygt 38 miljarder år 2023.<sup>92</sup>

Riksrevisionen anförde flera skäl för att inleda granskningen. Liksom många andra skatteutgifter hade skatteutgiften för nedsatt livsmedelsmoms ökat över tid utan att nya beslut tagits och utan att ansvaret att följa upp nedsättningen knutits till någon myndighet. Riksrevisionen hade därtill nyligen uppmärksammat att redovisningen av skatteutgifter i budgetpropositionens utgiftsområdesbilagor inte är lika utförlig som för utgifter på anslag.<sup>93</sup> Riksrevisionen konstaterade att skatteutgiften för nedsatt moms på livsmedel hänförs till utgiftsområde 12, Ekonomisk trygghet för familjer och barn, utan att det klart framgår hur den bidrar till målen för utgiftsområdet.

Därtill framhöll vi att det i ett flertal utredningar har ifrågasatts om ändrade momssatser verkligen är ett effektivt styrmedel. Empiriska studier av priseffekter av andra moms nedsättningar visar att dessa inte alltid slår igenom på priserna fullt ut.

Syftet med granskningen var att undersöka den nedsatta livsmedelsmomsens kostnadseffektivitet genom att utvärdera dess pris- och fördelningseffekter. Granskningen utgick från en övergripande fråga: Är nedsatt moms på livsmedel en kostnadseffektiv åtgärd för att förstärka köpkraften hos barnfamiljer och låginkomsthushåll? Regeringen var granskningsobjekt.

---

<sup>92</sup> Skr. 2021/22:98, s. 22.

<sup>93</sup> Riksrevisionen, Regeringens skatteutgiftsredovisning – som riksdagen vill ha den? (RiR 2017:12).

Den nedsatta momsen är en åtgärd med låg träffsäkerhet eftersom den kommer alla till godo som handlar livsmedel. Granskningen visade följdriktigt att åtgärden inte är ett kostnadseffektivt sätt att förstärka målgruppernas köpkraft. Genom beräkningar i mikrosimuleringsmodellen FASIT visade Riksrevisionen att det genom mer träffsäkra stöd går att förstärka köpkraften hos målgrupperna i motsvarande utsträckning till en kostnad som klart understiger skatteutgiften. Kostnaderna för de simulerade åtgärderna, såsom höjda barnbidrag och flerbarnstillägg, beräknades uppgå till 13,4 miljarder kronor. Det är ungefär hälften av den beräknade skatteutgiften för nedsatt moms på livsmedel om 27,3 miljarder kronor för 2018. Simuleringarna ska inte ses som förslag till åtgärder. Riksrevisionen granskade momsen endast ur kostnadseffektivitetssynpunkt och det ankommer på riksdagen att göra en samlad bedömning av åtgärden.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att ta initiativ till att utreda nedsatt moms på livsmedel och avgöra om motivet alltjämt är att stödja barnfamiljer och låginkomsthushåll samt att i sådant fall överväga andra sätt att stödja dessa hushåll.

#### 4.8.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringen angav att det är bra att Riksrevisionen granskat hur den nedsatta momsen fungerar som fördelningspolitisk åtgärd och att rapporten bidrar till en djupare kunskap om åtgärdens effekter. Regeringen delar slutsatsen att en kombination av andra stöd kan vara mer träffsäker och därmed mindre kostsam än nedsatt moms på livsmedel. Samtidigt framhöll regeringen att det finns andra aspekter som kan behöva beaktas i en samlad bedömning av för- och nackdelar med nedsatt livsmedelsmoms. Den påpekade att det därför är viktigt att löpande pröva olika skatteutgifter inom ramen för budgetarbetet. Regeringen bedömde att granskningen kan utgöra ett underlag för framtida arbete. Därmed ansåg den att Riksrevisionens rapport var slutbehandlad.<sup>94</sup>

Skatteutskottet framhöll att det är värdefullt att Riksrevisionen lyft frågeställningen om nedsatt moms på livsmedel är en kostnadseffektiv åtgärd för att förstärka köpkraften hos barnfamiljer och låginkomsthushåll. Utskottet menade vidare att även om den granskade åtgärden inte är kostnadseffektiv kan det finnas andra fördelar med nedsatt moms på livsmedel som måste beaktas vid en samlad bedömning av åtgärden.

Slutligen konstaterade utskottet att det pågår en hel del utredningsarbete på momsområdet både inom EU och i Sverige. Man hänvisade också till överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet (den så kallade januariöverenskommelsen) och att det där framgick att

---

<sup>94</sup> Skr. 2018/19:29, s. 5.

en omfattande skattereform ska genomföras. Utskottet utgick från att granskningens frågeställning kommer att finnas med i framtida reformdiskussioner. Tre utskottsledamöter reserverade sig i en motion mot betänkandet. De skrev att regeringen, inte i framtiden utan snarast, borde tillsätta en utredning som fastställer vilken eller vilka fördelningspolitiska åtgärder som mest kostnadseffektivt gynnar barnfamiljer och låginkomsthushåll. Utskottsmajoriteten avstyrkte motionsförslaget och föreslog att riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna. Det blev också riksdagens beslut.<sup>95</sup>

#### 4.8.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Ovan framgår att regeringen bedömde att rapporten kunde utgöra underlag för framtida arbete. Och med hänvisning till vad som anfördes i januariöverenskommelsen utgick också utskottet ifrån att den nedsatta momsens kostnadseffektivitet var en fråga som skulle finnas med i framtida reformdiskussioner. I övrigt hänvisade utskottet till pågående utredningar inom EU och nationellt. Man återkom också till detta i majoritetspartiernas inlägg i riksdagsdebatten i samband med behandlingen av utskottets förslag.<sup>96</sup>

I ett svar på enskild fråga i februari 2019 svarade finansministern att regeringen för närvarande inte hade för avsikt att vidta några åtgärder beträffande momssatsen på livsmedel.<sup>97</sup> Det framgår inte av den formella styrningen i budgetpropositionerna efter 2018 att granskningsrapporten varit underlag för diskussion och beslut om skattereform: Vi har inom ramen för denna uppföljning inte heller sett att regeringen sedan dess tillsatt någon utredning om nedsatt moms på livsmedel eller gett sittande utredning i uppgift att utreda frågan.<sup>98</sup>

#### 4.8.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen och utskottet välkomnade granskningen och menade att den kunde utgöra underlag för framtida arbete. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att ta initiativ till att utreda nedsatt moms på livsmedel och avgöra om motivet alltfjämt är att stödja barnfamiljer och låginkomsthushåll samt att i sådant fall överväga andra sätt att stödja dessa hushåll. Men i uppföljningen har det inte framkommit att regeringen har följt rekommendationen. Den låga kostnadseffektiviteten som granskningen iakttog har inte hanterats utan kvarstår. Regeringskansliet har under uppföljningsarbetet angett att rapporten har bidragit

---

<sup>95</sup> Bet. 2018/19:SkU8, s. 7-10; rskr. 2018/18:163. Se även Skr 2019/20:75, s. 162.

<sup>96</sup> Protokoll 2018/19:68, onsdagen den 27 mars.

<sup>97</sup> Svar på fråga 2018/19:48.

<sup>98</sup> Exempelvis har regeringen inte gett några tilläggsdirektiv till den då sittande mervärdesskatteutredningen, se En ny mervärdesskattelag (SOU 2023:31).



med värdefulla insikter och att regeringen haft nytta av rapporten i kunskapshöjande syfte och i sitt interna arbete med mervärdesskattefrågor.<sup>99</sup>

En omfattande skattereform som påverkat momsskattesatsen på livsmedel har vid uppföljningstillfället inte genomförts.<sup>100</sup> Det kan inte uteslutas att en framtida överenskommelse i riksdagen om en skattereform innebär åtgärder i linje med vad Riksrevisionen rekommenderat. Olika aktörer har sedan granskningen publicerades bidragit med underlag inför en kommande skattereform och det förekommer att man i dessa hänvisar till Riksrevisionens rapport.<sup>101</sup> En sammanfattande bedömning är att rapporten, utan att ha lett till direkta åtgärder vid uppföljningstillfället, bidrar med kunskapsunderlag i det offentliga samtalet om hur vårt skattesystem ska utformas.

## 4.9 Landsbygdsprogrammet 2014–2020 – utformning och genomförande (RiR 2018:26)

Riksrevisionen granskade om landsbygdsprogrammet 2014–2020 hade utformats och genomförts på ett sätt som möjliggjorde att målen kunde nås på ett effektivt sätt. Granskningen avsåg regeringen och Statens jordbruksverk.

Landsbygdsprogrammet 2014–2020 hade en total budget på cirka 37 miljarder kronor varav Sverige finansierade 60 procent och EU resterande 40 procent.

Granskningen visade att regeringens beslut att låta många åtgärder och ett antal nationella satsningar, såsom livsmedelsstrategin och bredbandsstödet, ingå resulterade i ett komplicerat program med ett 90-tal olika insatsområden. Många av dessa fick små budgetar vilket påverkade möjligheten att nå målen om till exempel landsbygdsutveckling. Den komplexa programstrukturen resulterade också i administrativt merarbete och ökade administrativa kostnader för handläggande myndigheter. Uppföljningen under pågående programperiod berörde i liten utsträckning måluppfyllelse och effekter av insatser. Den komplexa programstrukturen och brister i Jordbruksverkets it-system ledde till långa handläggningstider och lång väntan på stöd för de sökande.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till regeringen för att förbättra landsbygdsprogrammets genomförande och måluppfyllelse under programperioden 2021–2027:

---

<sup>99</sup> Mejl från Regeringskansliet, 2023-01-24.

<sup>100</sup> Finansministern gjorde i december 2019 klart att reformen skulle dröja, DN 2019-12-18. Magdalena Andersson: Utlovade skattereformen dröjer.

<sup>101</sup> Se till exempel Eklund, Klas (2020). Vårt framtida skattesystem – en ESO-rapport med förslag på en genomgripande skattereform (ESO). Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2020:7.

- Se till att ett underlag tas fram inför nästa programperiod som utgår från de nationella behoven av landsbygdsutveckling och som innefattar analys av vilka konsekvenser olika val i programutformningen kan få. Med en sådan strategisk analys ökar möjligheten att inrikta programmet mot prioriterade områden och därmed ökar även möjligheten att uppnå målen för de områden som prioriteras.
- Säkerställ att den nationella uppföljningen och utvärderingen utvecklas så att relevanta underlag om programmets resultat finns tillgängliga inför planeringen av nästa programperiod. Ett otillräckligt underlag inför planeringen försvårar möjligheten att kunna utforma ett förbättrat och mer effektivt program.

Riksrevisionen rekommenderade Jordbruksverket följande:

- Fortsätt arbetet med att utveckla och förbättra rutiner och vägledning för att underlätta och effektivisera stödmyndigheternas handläggning av stödärenden.
- Se till att den förväntade effektiviseringen med de nya it-systemen uppnås, så att kostnaderna för att administrera stöd i landsbygdsprogrammet minskar och stödmyndigheternas handläggning underlättas.

#### 4.9.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringen delade i sin skrivelse<sup>102</sup> Riksrevisionens uppfattning att många små budgetar ökat komplexiteten men konstaterade att målstrukturen följer av det EU-gemensamma regelverket. Regeringen instämde i iakttagelsen att den administrativa bördan var tung och att bristerna i Jordbruksverkets it-system försvårat handläggningen. Regeringen angav att arbetet med kommande programperiod påbörjats och att behovsanalys i detta arbete är central för prioriteringarna och fördelningen av budgetmedel. Regeringen hänvisade vidare till uppdrag till Jordbruksverket att redovisa hur stödadministrationen kan bli mindre resurskrävande. Regeringen bedömde att inga ytterligare åtgärder behövdes för att utveckla den nationella uppföljningen och utvärderingen av landsbygdsprogrammet.

Miljö- och jordbruksutskottet<sup>103</sup> konstaterade att regeringen arbetade för att det kommande landsbygdsprogrammet skulle bli enklare, mer resultatstyrkt och effektivt. Utskottet välkomnade ytterligare förenklingar. Utskottet ansåg att det inte behövde vidtas ytterligare åtgärder för att utveckla den nationella uppföljningen och utvärderingen.

<sup>102</sup> Skr. 2018/19, Riksrevisionens rapport om Landsbygdsprogrammet 2014–2020.

<sup>103</sup> Bet. 2018/19: MJU17.

## 4.9.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Arbetet med att utforma den svenska strategiska planen inför programperioden 2023–2027<sup>104</sup> pågick mellan 2018 och 2022.<sup>105</sup> I förberedelsearbetet framhöll regeringen vikten av att låta behoven av landsbygdsutveckling styra prioriteringen av vilka åtgärder som skulle tas med i den strategiska planen. Regeringen framhöll även att planen inte borde innehålla fler åtgärder än vad som bedömdes som nödvändigt. En behovsanalys genomfördes och remitterades till intressenter och myndigheter. Enligt regeringen var även minskad administrativ börda för stödmottagare och administrerande myndigheter en viktig prioritering i utformningen av planen.<sup>106</sup> På regeringens uppdrag inrättade Jordbruksverket en förenklingsgrupp som bedömde den administrativa börda som olika åtgärdsförslag kunde vara förknippade med. Gruppen kunde även föreslå ytterligare förenklingar.<sup>107</sup> Med förenkling av stödhanteringen och minskad administrativ börda som motiv, valde regeringen att inte ta med vissa åtgärder, som ingått i den tidigare programperioden, i den strategiska planen.<sup>108</sup> Det gällde exempelvis stöd till bredbandsutbyggnad och till kommersiell service.<sup>109</sup> Andra förenklingar var exempelvis sammanslagning av vissa stöd och införande av ettåriga i stället för femåriga stödperioder.<sup>110</sup> Ansökningar om stöd för perioden 2023–2027 kunde börja lämnas in i början av 2023.<sup>111</sup>

---

<sup>104</sup> Den nya programperioden skulle ha börjat 2021, men i stället förlängdes den tidigare programperioden under 2021–2022 och den nya programperioden pågår därmed under 2023–2027.

<sup>105</sup> Regeringskansliet, Promemoria om behovsanalys i den strategiska planen för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige, 2020-06-24. För programperioden 2023–2027 finns inte längre ett särskilt landsbygdsprogram. I stället ska EU:s medlemsstater ta fram en strategisk plan för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken. Planen omfattar åtgärder från både pelare 1 (inkomststöden och delar av marknadsåtgärderna) och pelare 2 (åtgärder som fanns i Landsbygdsprogram 2014–2020).

<sup>106</sup> Regeringskansliet, Promemoria om behovsanalys i den strategiska planen för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige, 2020-06-24.

<sup>107</sup> Näringsdepartementet, Uppdrag att inrätta en förenklingsgrupp för EU:s gemensamma jordbrukspolitik för perioden 2021–2027, regeringsbeslut N2020/01144/JL, 2020-04-23.

<sup>108</sup> Regeringskansliet, Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027, regeringsbeslut 2022-09-22.

<sup>109</sup> Mejl från Regeringskansliet, 2023-01-02. I mejlet nämns ytterligare 15 stöd och örönmärkningarna som inte kommer fortsätta i programperioden 2023–2027.

<sup>110</sup> Mejl från Regeringskansliet, 2023-01-02. Exempel på sammanslagna stöd är Klimatinvesteringar i jordbruket och omställning till ekologisk produktion. I mejlet nämns även förenklingar i form av schabloner (förenklade kostnadsalternativ och klumpsummor), enhetliga villkor och urvalskriterier över landet, höjning av stödtak och stödgrund och begränsning av målgrupper.

<sup>111</sup> Enligt information på Jordbruksverkets webbplats kommer miljö- och klimatersättningarna att betalas ut först under 2024. Jordbruksverket anger som orsak att regeringen fattade beslut om dessa ersättningar först i september 2022. Jordbruksverket, "Utbetalningsplan för jordbrukarstöden 2023–2027", <https://jordbruksverket.se/stod/jordbrukarstoden-fran-2023/utbetalningsplan-2023-2027>, hämtad 2023-01-12.

Jordbruksverket har genomfört ett 30-tal utvärderingar<sup>112</sup> och ett 10-tal uppföljningar<sup>113</sup> av olika åtgärder som ingick i det tidigare landsbygdsprogrammet. Förutom att ta del av Jordbruksverkets utvärderingar och uppföljningar har regeringen löpande tagit del av samhällsekonomiska analyser från AgriFood Economics Centre som berört landsbygdsprogrammet.<sup>114</sup> Även Jordbruksverket har uppgett att utvärderingarna och uppföljningarna använts i myndighetens arbete med att förbereda inför den nya programperioden.<sup>115</sup> Inför programperioden 2023–2027 har regeringen gett Jordbruksverket i uppdrag att vidta förberedande åtgärder för att genomföra utvärderingar.<sup>116</sup> Regeringen räknar med att Jordbruksverkets utvärderingsverksamhet kommer att behöva utvecklas, på grund av ändrade krav på uppföljningen från EU.<sup>117</sup>

Jordbruksverket har under 2019–2021 arbetat med att införa stöd och rutiner för att underlätta stödmyndigheternas handläggning av stödärenden och för att förkorta handläggningstiderna. Enligt Jordbruksverket har dessa insatser lett till minskad administrativ börda för stödmyndigheterna.<sup>118</sup> Under 2021 prioriterades enligt Jordbruksverket förberedelserna inför den nya programperioden, vilket innebar att fokus inte låg på arbete med ytterligare förenklingar och effektiviseringar av stödhanteringen inom pågående programperiod.<sup>119</sup>

Jordbruksverket har sedan 2018 fortsatt utveckla och färdigställa olika it-system för handläggning och kontroller av stödansökningar.<sup>120</sup> It-systemen har blivit mer automatiserade, vilket enligt Jordbruksverket minskat handläggningstiderna.<sup>121</sup> Statskontoret konstaterade i en utredning 2022 att länsstyrelsernas arbete med stödhanteringen inom landsbygdsprogrammet blivit mer enhetlig och mindre resurskrävande, i takt med att Jordbruksverket färdigställt it-systemen. Enligt Statskontoret bedömde länsstyrelserna att deras kostnader skulle börja minska från och med 2021.<sup>122</sup>

Parallellt med arbetet att färdigställa it-systemen för programperioden 2014–2022 arbetade Jordbruksverket med att utveckla it-systemen inför den kommande

---

<sup>112</sup> Jordbruksverket, "Rapporter/Utvärderingar av programmen", <https://webbutiken.jordbruksverket.se/sv/artiklar/rapporter/utvarderingar/index.html>, hämtad 2023-01-03.

<sup>113</sup> Jordbruksverket, "Rapporter/Uppföljning av programmen", <https://webbutiken.jordbruksverket.se/sv/artiklar/rapporter/uppfoljning-av-programmen/index.html>, hämtad 2023-01-03.

<sup>114</sup> Mejl från Regeringskansliet, 2023-01-02. AgriFood Economics centre är ett samarbete mellan SLU och Ekonomihögskolan vid Lunds universitet med syfte att ge regering och riksdag vetenskapligt underbyggda underlag för strategiska och långsiktiga beslut.

<sup>115</sup> Statens jordbruksverk, Jordbruksverkets årsredovisning 2021.

<sup>116</sup> Näringsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens jordbruksverk, 2022-09-01.

<sup>117</sup> Mejl från Regeringskansliet, 2023-01-02.

<sup>118</sup> Statens jordbruksverk, årsredovisningar 2019–2021.

<sup>119</sup> Statens jordbruksverk, Jordbruksverkets årsredovisning 2021.

<sup>120</sup> Statens jordbruksverk, årsredovisningar 2019–2021.

<sup>121</sup> Mejl från Jordbruksverket, 2023-01-13.

<sup>122</sup> Statskontoret 2022:2, Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans? En analys av förutsättningar och vägar framåt, 2022-02-21.

programperioden.<sup>123</sup> Jordbruksverket har uppdrag att bistå regeringen i förberedelserna inför programperioden 2023–2027. I uppdraget ska Jordbruksverket beakta frågan om effektivare administration, redovisa behov av utvecklingsarbete samt redovisa hur administrationen av EU-stöd kan göras mindre kostnadskrävande.<sup>124</sup> Jordbruksverkets förvaltningsanslag har förstärkts för att bland annat kvalitetssäkra it-systemen inför den nya programperioden.<sup>125</sup>

#### 4.9.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen uppgav att Riksrevisionens rekommendationer varit vägledande under processen med att utforma den strategiska planen för 2023–2027.<sup>126</sup> Även Jordbruksverket uppgav att myndigheten i sina underlag till regeringen beaktat Riksrevisionens rapport vad gäller förenklingar och minskad administrativ börda.<sup>127</sup> Regeringen har i arbetet med den strategiska planen för 2023–2027 genomfört analyser av behovet av landsbygdsutveckling och infört förenklingar, såsom färre insatsområden och färre stödformer. Regeringen har även prioriterat förenklingar av stödhanteringen och minskning av den administrativa bördan. Detta bör sammantaget ha bidragit till att den strategiska planen för 2023–2027 är inriktad mot prioriterade områden och att möjligheten därmed ökar att kunna uppnå målen på dessa områden. Jordbruksverket har publicerat ett stort antal utvärderingar och uppföljningar av den tidigare programperioden 2014–2020. Dessa har enligt regeringen och Jordbruksverket utgjort underlag i utformningen av den strategiska planen för 2023–2027. Därmed bör det ha funnits ett tillräckligt underlag i form av utvärderingar och uppföljningar för att utforma ett förbättrat och mer effektivt genomförande av den strategiska planen för perioden 2023–2027.

Jordbruksverket införde under 2019–2021 stöd och rutiner, som bör ha bidragit till att underlätta och effektivisera stödmyndigheternas handläggning av stödärenden. Jordbruksverket fortsatte under 2019–2021 även att utveckla och färdigställa it-system för handläggning, vilket även det bör ha bidragit till att underlätta stödmyndigheternas handläggning. Färdigställandet av it-systemen förefaller ha lett till kostnadsminskningar främst i länsstyrelsernas handläggning under senare delen av den förlängda programperioden.<sup>128</sup>

---

<sup>123</sup> Statens jordbruksverk, årsredovisningar 2019–2021.

<sup>124</sup> Näringsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Statens jordbruksverk, ändringsbeslut 2019-12-05; Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens jordbruksverk, ändringsbeslut 2021-01-28; Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens jordbruksverk, ändringsbeslut 2021-12-16 och Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens jordbruksverk, ändringsbeslut 2022-09-01.

<sup>125</sup> Budgetpropositionen 2021, utgiftsområde 23, bet. 2020/21:MJU2, rskr. 2020/21:132.

<sup>126</sup> Regeringskansliet, Promemoria om behovsanalys i den strategiska planen för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige, 2020-06-24.

<sup>127</sup> Mejl från Jordbruksverket, 2023-01-13.

<sup>128</sup> Programperioden avsåg ursprungligen perioden 2014–2020. Programperioden förlängdes till att även omfatta 2021 och 2022 med möjlighet att ansöka om vissa av stöden även under 2023.

## 4.10 A-kassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen – mer kan göras för att främja likvärdigheten (RiR 2018:27)

Riksrevisionens granskning syftade till att undersöka om a-kassorna tillämpar arbetslöshetsförsäkringen likvärdigt, och om staten i högre grad kan främja en likvärdig tillämpning vid a-kassorna. Granskningsobjekt var Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) och regeringen.

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring som ger tidsbegränsat ekonomiskt stöd till personer som är ofrivilligt arbetslösa och aktivt söker arbete. Försäkringen handläggs av 27 fristående arbetslöshetskassor (a-kassor), och IAF utövar tillsyn över a-kassorna. År 2017 utbetalades 12,4 miljarder kronor i arbetslöshetsersättning till drygt 220 000 arbetssökande.

Anledningen till att Riksrevisionen gjorde granskningen var att IAF återkommande pekat på stora skillnader i prövnings- och sanktionsgrad mellan de olika a-kassorna och att det saknas en systematisk analys av vad som kan förklara skillnaderna. Hanteringen av underrättelser har också visat sig ske på ett olikvärdigt sätt.

Granskningen kom fram till tre huvudsakliga slutsatser. Den första var att a-kassorna inte bedömer underrättelserna från Arbetsförmedlingen på ett likvärdigt sätt. Den andra var att IAF i huvudsak bedriver sin tillsyn och uppföljning på ett tillfredställande sätt. Den tredje var att regelverket om hur försäkringen ska tillämpas bör förtydligas eftersom föreskriftsverksamheten föreföll eftersatt av såväl IAF som av regeringen.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer:

- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över IAF:s uppdrag att förtydliga regelverket i försäkringen, och särskilt IAF:s bemyndiganden att utfärda föreskrifter.
- Riksrevisionen rekommenderar IAF att närmare analysera om och på vilket sätt bedömningen av ärenden skiljer sig åt mellan a-kassor med hög respektive låg sanktionsgrad.
- Riksrevisionen rekommenderar IAF att, som en del i ett återkommande kvalitetsarbete, låta utomstående forskare eller andra experter i efterhand granska och kommentera ett antal granskningsrapporter.

### 4.10.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I regeringens skrivelse med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i Riksrevisionens bedömning att regelverket behövde förtydligas och att bemyndigandet att meddela föreskrifter för IAF behövde ses över. Regeringen ansåg dock att det krävs en mer omfattande analys för att avgöra hur varje enskild

fråga lämpligast kan förtydligas. Regeringen informerade även om att IAF redan hade lämnat en begäran om utökat bemyndigande som bereds inom Regeringskansliet.<sup>129</sup> I och med skrivelsen betraktade regeringen rapporten som slutbehandlad.

I samband med publiceringen av Riksrevisionens rapport meddelade regeringen också att den då pågående utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring (A2018:01) kunde leda till en ny utformning av arbetslöshetsförsäkringen. Regeringen meddelade att detta i sin tur kunde medföra att behovet av åtgärder utifrån Riksrevisionens rekommendationer kunde förändras.<sup>130</sup> I uppdraget ingick bland annat att analysera och föreslå ett mer ändamålsenligt regelverk med ökad förutsebarhet och minskad administration, anpassat till nya förutsättningar. I uppdraget ingick vidare att analysera och föreslå hur fler ska kunna kvalificera sig för och ansluta sig till arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen slutfördes under 2020 och lämnade förslag på hur en arbetslöshetsförsäkring som är grundad på inkomster kan utformas.<sup>131</sup>

Arbetsmarknadsutskottet instämde i Riksrevisionens bedömning av behovet av ett förtydligande av regelverket och en översyn av IAF:s bemyndigande att meddela föreskrifter. Utskottet föreslog att riksdagen skulle lägga regeringens skrivelse till handlingarna.<sup>132</sup> Riksdagen biföll utskottets förslag.<sup>133</sup>

#### 4.10.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

I granskningen rekommenderade Riksrevisionen att regeringen ser över IAF:s uppdrag att förtydliga regelverket i försäkringen, och särskilt IAF:s bemyndiganden att utfärda föreskrifter.

I regeringens skrivelse 2018/19:51<sup>134</sup> angav regeringen att det pågår ett löpande arbete med att förtydliga regelverket i arbetslöshetsförsäkringen och att det inom ramen för det arbetet förs en dialog med IAF. En viktig del i arbetet är att ta ställning till hur förtydligandet bör ske: genom lag, förordning, myndighetsföreskrift eller genom att överlåtas till praxis.

Sedan skrivelsen lämnades till riksdagen har regeringen, genom ett tilläggsdirektiv i juni 2019, beslutat om att utvidga uppdraget. Det ska även omfatta en särskild analys av och förslag på hur arbetslöshetsersättningen kan trappas ned tydligt i takt med arbetslöshetens längd. I juni 2020 överlämnade den särskilda utredaren

---

<sup>129</sup> Skr 2018/19:51, Riksrevisionens rapport om arbetslöshetskassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen.

<sup>130</sup> Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster (A 2018:01).

<sup>131</sup> SOU 2020:37, Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.

<sup>132</sup> Bet. 2018/19:AU11, Riksrevisionens rapport om arbetslöshetskassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen.

<sup>133</sup> Rskr 2018/19:186.

<sup>134</sup> Skr 2018/19:51, Riksrevisionens rapport om arbetslöshetskassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen.

betänkandet *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen*, SOU 2020:37 till regeringen. Betänkandet har remitterats och bereds inom Regeringskansliet. I granskningen lämnade Riksrevisionen tre rekommendationer till IAF. I detta avsnitt redovisar vi vilka åtgärder som IAF har vidtagit med anledning av var och en av dessa rekommendationer.

Riksrevisionen rekommenderade IAF att närmare analysera om och på vilket sätt bedömningen av ärenden skiljer sig åt mellan a-kassor med hög respektive låg sanktionsgrad.

IAF uppgav att de efter att Riksrevisionen publicerade rapporten i oktober 2018 har fortsatt att granska och analysera a-kassornas hantering av underrättelser och sanktioner. Myndigheten har bland annat granskat om a-kassorna och Arbetsförmedlingen tillämpar sanktionsregelverket på ett likvärdigt sätt. I denna granskning valde IAF att genomföra en vinjettstudie för att få en övergripande, samlad och aktuell bild av handläggarnas bedömningar och sanktionsbeslut. Studien visade att det finns skillnader i bedömningen av underrättelser, både a-kassorna sinsemellan och mellan a-kassorna och Arbetsförmedlingens enhet för ersättningsprövning. IAF pekade på att flera a-kassor lyft fram rapporten som bra och tydlig då den gav dem konkreta exempel på i vilka situationer man gör olika bedömningar. IAF påpekade trots detta att de granskningar som myndigheten genomfört visar på att stora skillnader i sanktionsgrad kvarstår.

IAF påpekade vidare att genomförda ärendegranskningar inte funnit några systematiska fel i besluten som skulle kunna förklara skillnaderna. Myndigheten har dock uppmärksammat att a-kassorna gör olika bedömningar av till exempel godtagbara skäl och sammanläggning av underrättelser och att detta påverkar sanktionsgraden. IAF saknar direktåtkomst till a-kassornas ärendehanteringssystem vilket inneburit att myndigheten inte har kunnat genomföra ärendegranskningar under pandemin. Av denna anledning är antalet granskningar som rör a-kassornas underrättelser och sanktioner färre under de åren.<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup> Följande granskningar har IAF genomfört på området efter Riksrevisionens rapport: Felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen 2021 (2022:13), Granskning av Akademikernas arbetslöshetskassa (2022:9), Underrättelser, sanktioner och verkställanden 2021 (2022:7), Granskning av Småföretagarnas arbetslöshetskassa (2022:6), Underrättelser, sanktioner och verkställanden 2020 (2021:5), Granskning av STs arbetslöshetskassa (2021:2), Underrättelser och sanktioner 2019 (2020:16), Granskning av Arbetslöshetskassan Alfa (2020:11), Granskning av Journalisternas arbetslöshetskassa (2020:5), Kan sanktion tilldelas för dag då man inte sökt arbetslöshetsersättning? (2019:7), Lika i sak – lika för alla? (2019:5), Granskning av Skogs- och lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassa (2019:4), Sammanläggning av underrättelser (2019:4), Felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen (2019:1).



Riksrevisionen rekommenderade IAF att, som en del i ett återkommande kvalitetsarbete, låta utomstående forskare eller andra experter i efterhand granska och kommentera ett antal granskningsrapporter.

IAF meddelade att de efter Riksrevisionens granskning under 2019 inledde ett samarbete med Örebro universitet. En del i arbetet var att universitetet genomförde en kvalitetsbedömning av IAF:s granskningar. Utvärderingen omfattade 15 granskningar från hösten 2017 till våren 2019. Den innehöll bedömningar av hur väl sammanfattningar, metodval, analyser och slutsatser svarar mot frågeställningarna och syftet med IAF:s granskningar. Denna åtgärd ligger precis i linje med Riksrevisionens rekommendation. Resultatet av den externa granskningen var att IAF:s granskning håller en mycket hög kvalitet. IAF meddelar vidare att samarbetet med Örebro universitet har fortsatt och att det finns planer på att universitetet ska genomföra en utvärdering av effekterna av IAF:s tillsyn.

Riksrevisionen rekommenderade IAF att utfärda allmänna råd om försäkringens tillämpning inom områden med oklar rättspraxis och där stora olikheter i tillämpningen av regelverket har konstaterats.

IAF meddelade att ingen åtgärd har vidtagits utifrån rekommendationen. Myndigheten beskrev dock att de för närvarande bedriver ett utvecklingsarbete där utformningen av myndighetens juridiska stöd och styrning ses över i syfte att säkerställa en effektiv och rättssäker verksamhet. Hur myndigheten ska förhålla sig till utfärdande av allmänna råd är en av de delar som ses över inom ramen för utvecklingsarbetet.

#### 4.10.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Både regeringen och IAF angav i sina svar på Riksrevisionens granskning att de uppskattade rapporten och dess resultat och att detta är ett viktigt område.

Granskningen innehöll en rekommendation riktad till regeringen och tre rekommendationer till IAF. Både regeringen och IAF har vidtagit vissa åtgärder till följd av granskningen även om IAF inte gjort något konkret vad gäller en av de tre rekommendationerna. Det är inte sannolikt att det kommer vidtas några ytterligare åtgärder på grund av Riksrevisionens granskning i nuläget.

Trots att IAF har fortsatt granska frågan tycks de problem som uppmärksammades i Riksrevisionens granskning kring skiftande sanktionsgrad för olika a-kassor kvarstå. Vad gäller resterande problem som identifierades i granskningen kan Riksrevisionen konstatera att de vidtagna åtgärderna sannolikt inneburit förbättringar i den granskade verksamheten.

## 4.11 Försäljningarna av statens aktier i Nordea (RiR 2018:29)

Riksrevisionen granskade regeringens arbete med försäljningarna av statens aktier i Nordea. Syftet med granskningen var att undersöka om försäljningarna genomförts affärsmässigt, i enlighet med riksdagens och budgetlagens krav. Genom granskningen ville Riksrevisionen främja allmänhetens förståelse för om försäljningarna följt riksdagens krav. Riksrevisionen ville också bidra till att staten tillvaratar lärdomar från försäljningarna inför eventuella kommande försäljningar av aktier i statligt ägda bolag. Granskningen berörde regeringen och Regeringskansliet.

Granskningen motiverades av försäljningarnas statsfinansiella betydelse (ca 60 miljarder kronor) men också av att det finns grundläggande risker för staten som säljare av stora aktieinnehav. Det handlar bland annat om att stora aktieförsäljningar ställer höga krav på försäljningsarbetet och att brister i genomförandet kan ge lägre intäkter än förväntat. Detta kan skada statens förtroende och rykte på aktiemarknaden, vilket kan påverka senare försäljningar negativt. Dessutom hade både regeringens och Riksrevisionens utvärderingar av tidigare statliga aktieförsäljningar identifierat förbättringspotential. Därtill hade regeringens möjlighet till kunskapsstöd och utvärdering av bolagsförsäljningar minskat när Rådet för försäljningar av aktier i bolag med statligt ägande lades ned 2010.

Granskningen visade att Regeringskansliet i flera avseenden genomfört de tre försäljningarna affärsmässigt och med successiva förbättringar. Regeringen undvek att genomföra försäljningar när marknadsmiljön var ofördelaktig och utvecklade vissa kritiska rutiner mellan de tre försäljningstillfällena. Riksrevisionen bedömde samtidigt att vissa aspekter av genomförandet försämrade förutsättningarna för ett bra försäljningsresultat. En sådan aspekt var att regeringen inte fick kontinuerligt stöd från oberoende rådgivare, och en annan aspekt var att regeringens skäl för valet av försäljningsmetod var otydliga. Riksrevisionen menade även att regeringen saknade målbild för rabattens storlek (vid stora aktieförsäljningar måste säljaren ofta erbjuda rabatt i förhållande till aktuell börskurs) trots ett utförligt underlag. Dessutom påpekade Riksrevisionen att regeringen inte dokumenterat ett eget ställningstagande om Nordeas värde, trots ett utförligt underlag.

Riksrevisionen identifierade också brister i dokumentationen av försäljningsarbetet och i regeringens rapportering till riksdagen. Bland annat hade regeringen inte skriftligen utvärderat försäljningarna, och dokumentationen från försäljningarna innehöll i låg utsträckning de beslut och överväganden som gjorts under arbetets gång. Dessutom redovisade regeringen inte rabatten, den största kostnaden vid försäljningarna, i de av riksdagen utpekade rapporteringstillfällena.

Riksrevisionen ansåg att erfarenheter från denna och andra större statliga bolagsförsäljningar är viktiga att tillvarata inför eventuella framtida förändringar i det statliga bolagsinnehavet.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till regeringen och Regeringskansliet:

Vid framtida försäljningar rekommenderade Riksrevisionen regeringen att

- utveckla rapporteringen till riksdagen om hur försäljningar har beretts och genomförts. Centrala resultatmätt såsom rabatt i förhållande till börskurs bör redovisas.

Vid framtida försäljningar rekommenderade Riksrevisionen Regeringskansliet att

- anlita oberoende expertstöd för kompletterande bedömning av huvudrådgivarens underlag
- fastställa mätbara mål för försäljningen, exempelvis för rabatt i förhållande till börskurs
- dokumentera planeringen och genomförandet av eventuella framtida bolagsförsäljningar så att framsteg i försäljningsarbetet går att följa, med tydliga ställningstaganden och motiv till dessa.

#### 4.11.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I sin skrivelse med anledning av granskningsrapporten meddelade regeringen att den avsåg att fortsätta utvärdera och förbättra de verktyg och processer som Regeringskansliet utvecklat. Detta i syfte att säkerställa en aktiv och professionell förvaltning av statens tillgångar i form av aktierna i bolagen med statligt ägande.

I linje med Riksrevisionens rekommendationer avsåg regeringen att vidta följande åtgärder:

- Fortsätta utveckla rapporteringen till riksdagen om hur försäljningar har beretts och genomförts. Centrala resultatmätt såsom rabatt i förhållande till börskurs bör redovisas. Redovisningen bör anpassas till komplexiteten i respektive transaktionsstruktur så att informationen är relevant.
- Vid framtida försäljningar anlita oberoende expertstöd för kompletterande bedömning av huvudrådgivarens underlag, om behov finns.
- Fastställa mätbara mål för kommande försäljningar givet respektive situation och försäljningsstruktur.
- Dokumentera planeringen och genomförandet av eventuella framtida bolagsförsäljningar. Detta i syfte att kunna följa framstegen i försäljningsarbetet med tydliga ställningstaganden och motiv till dessa.

I och med denna skrivelse ansåg regeringen att granskningsrapporten var slutbehandlad.<sup>136</sup>

Näringsutskottet såg positivt på de åtgärder som regeringen avsåg att vidta med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Näringsutskottet instämde i Riksrevisionens påpekande att stora statliga aktieförsäljningar inträffar relativt sällan och att det är viktigt att ta till vara erfarenheter från större statliga bolagsförsäljningar inför eventuella framtida förändringar i det statliga bolagsinnehavet. Vidare delade näringsutskottet bedömningen att regeringen bör utveckla rapporteringen till riksdagen i frågor som dessa. Näringsutskottet välkomnade därför regeringens redogörelse till riksdagen om att utvecklingen i de statliga bolagen skulle fortsätta.<sup>137</sup> Mot bakgrund av detta biföll riksdagen utskottets förslag om att lägga regeringens skrivelse till handlingarna.<sup>138</sup>

#### 4.11.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

I regeringens skrivelse om årsredovisning för staten 2018<sup>139</sup> framkom inget utöver regeringens skrivelse om granskningsrapporten. Det samma gäller riksdagens betänkande av riksrevisorernas årliga rapport 2019.<sup>140</sup> Sedan publiceringen har granskningen inte lett till några regeringsbeslut eller nya åtgärder eller insatser i övrigt. Staten har sålt två ytterligare bolag: Metria<sup>141</sup> och Orio<sup>142</sup>. Det finns enligt Regeringskansliet relativt få likheter mellan dessa försäljningar och försäljningarna av statens innehav i Nordea. Detta beror främst på att Metria och Orio inte är börsnoterade. Därmed har det, till skillnad från vid Nordeaförsäljningen, bland annat inte funnits en rabattnivå i förhållande till börskurs att eftersträva och rapportera till riksdagen. Försäljningarna har genomförts med andra försäljningsförfaranden som inbegripit stöd av legala och finansiella rådgivare som bedömt affärsmässigheten i inkomna anbud. Båda försäljningarna har krävt andra typer av överenskommelser och förberedelsearbete än försäljning av börsnoterade aktier. Försäljningen av Metria genomfördes som

---

<sup>136</sup> Skr. 2018/19:49, Riksrevisionens rapport om försäljningarna av statens aktier i Nordea.

<sup>137</sup> Bet. 2018/19:NU15, Riksrevisionens rapport om försäljningarna av statens aktier i Nordea.

<sup>138</sup> Rskr 2018/19:284.

<sup>139</sup> Skr. 2018/19:101, Årsredovisning för staten 2018.

<sup>140</sup> Bet. 2019/20: FiU9, Riksrevisorernas årliga rapport 2019.

<sup>141</sup> Metria bildades 2011 genom att delar av verksamheten vid Lantmäteriets uppdragsdivision METRIA bolagiserades. Metrias inriktning och affärsidé är att leverera tjänster och produkter inom insamling, analys, bearbetning och tillämpningar av geografisk information och fastighetsinformation. Riksdagen bemyndigade i juni 2017 regeringen att helt eller delvis avyttra statens aktier i Metria. Prop. 2016/17:181, bet. 2016/17:NU24, rskr. 2016/17:333.

<sup>142</sup> Orio AB bildades 2009 i samband med att Saab Automobile AB ansökte om lån från Europeiska investeringsbanken, EIB, med svenska staten som garant för lånet. Dotterbolaget Saab Automobile Parts AB, nuvarande Orio, sattes som pant och övertogs av svenska staten från konkursboet ett år efter att Saab ansökt om konkurs. År 2013 överfördes förvaltningen av aktierna i Orio AB från Riksgäldskontoret till Regeringskansliet. Regeringen har sedan juni 2013 haft riksdagens bemyndigande att avyttra statens aktier i Orio. Prop. 2012/13:99, bet. 2012/13:FiU21, rskr. 2012/13:287.

en bred konkurrensutsatt auktionsprocess där flera potentiella köpare hade möjlighet att inkomma med bud. Försäljningen av Orio föregicks av ett inkommet anbud från en industriell aktör och omfattade bland annat anlitande av en finansiell rådgivare som genomförde en s.k. "fairness opinion" för det slutliga anbudet.<sup>143</sup>

#### 4.11.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Sammantaget har granskningens hittillsvarande genomslag varit begränsat. Det är värt att notera att stora aktieförsäljningar är en ovanlig uppgift för staten. Granskningen har inte lett till åtgärder och förändringar utöver dem regeringen aviserat i sin skrivelse. Det utesluter inte att Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer har tagits om hand i Regeringskansliets verksamhet. Granskningen kan vara till nytta nästa gång staten genomför en större aktieförsäljning. Staten har ett kvarvarande aktieinnehav i Telia Company AB och SAS AB. Det är svårt att avgöra i vilken utsträckning de problem och brister som uppmärksammades i granskningen har hanterats eller undanröjts och vilka problem som kvarstår. Det är också svårt att bedöma i vilken utsträckning granskningens slutsatser och rekommendationer tagits tillvara i de bolagsförsäljningar som genomförts efter granskningen. I granskningen framgick att lärdomarna främst är av intresse vid kommande försäljningar av aktier i börsnoterade företag. Den bästa praxis som Riksrevisionen använde som bedömningsgrund i granskningen är samtidigt relevant även för andra försäljningsförfaranden, till exempel avseende försäljningsprocessernas genomförande, användning av externa rådgivare, statens arbete för att estimerar innehavets värde, dokumentation och resultatrapportering.

#### 4.12 Fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur – tillämpas den på avsett sätt? (RiR 2018:30)

Riksrevisionen granskade hur fyrstegsprincipen tillämpas inom den nationella planeringen av investeringar i transportinfrastruktur. Tanken med fyrstegsprincipen är att pröva mindre kostsamma åtgärder i första hand och inte direkt välja dyrare lösningar såsom investeringar i ny transportinfrastruktur. Inför granskningen fanns det indikationer på att det har varit svårt att få genomslag för fyrstegsprincipen i den faktiska planeringen. Granskningen berörde regeringen och Trafikverket.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att regeringens och Trafikverkets styrning inte stödjer ett trafikslagsövergripande arbetssätt. Riksrevisionen menade att regeringen i flera avseenden behöver förtydliga hur Trafikverket ska arbeta med

---

<sup>143</sup> Mejl från kontaktperson på Regeringskansliet, 2022-12-05.

fyrstegsprincipen, och att Trafikverket behöver utveckla arbetssättet med åtgärdsvalsstudierna för att åstadkomma mer kostnadseffektiva investeringar inom transportsektorn.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer:

Till regeringen och Trafikverket:

- Överväg att i högre grad låta nationellt framtagna bristanalyser och prioriteringar på systemnivå utgöra en utgångspunkt för den tidiga planeringen av investeringar i transportinfrastruktur.

Till regeringen:

- Förtydliga hur Trafikverket ska arbeta med första steget i fyrstegsprincipen, som består i att försöka lösa brister genom sänkt efterfrågan eller överflyttningar mellan trafikslag.
- Förtydliga vad som menas med att Trafikverket ska genomföra en stegvis prövning vid åtgärdsval.
- Förtydliga vad som mer konkret menas med att tänkbara åtgärder ska prövas med ett trafikslagsövergripande anslag.
- Säkerställ att Trafikverket ställer samma krav på aktualitet för åtgärdsvalsstudier som för samlade effektbedömningar, när dessa utgör underlag för åtgärdsval.

Till Trafikverket:

- Utveckla en tydligare precisering av begreppet brist, som är ett centralt begrepp vid åtgärdsval.
- Överväg att modifiera åtgärdsvalsstudiemetodiken så att de huvudalternativ till åtgärds paket som ställs mot varandra mer speglar stegen 2–4 i fyrstegsprincipen.
- Höj kvaliteten på åtgärdsvalsstudierna, så att de genomgående kan fungera som ett bra underlag för åtgärdsval.
- Utveckla en bättre kunskapsöverföring internt inom Trafikverket, dels mellan de som genomför och de som planerar åtgärderna, dels mellan åtgärdsplanerare och underhållsansvariga.

#### 4.12.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringen instämde i Riksrevisionens bedömning på flera punkter. Det gäller behov av att till exempel förbättra processen för åtgärdsvalsstudier, göra nationella bristanalyser för att få underlag för trafikslagsövergripande prioriteringar på systemnivå samt pröva och överväga de fyra stegen stegvis och var för sig.

Regeringen konstaterade även att flera av de förbättringsförslag som Riksrevisionen lämnade till Trafikverket överensstämmer med behov som Trafikverket och regeringen hade identifierat.<sup>144</sup>

Regeringen instämde inte i iakttagelsen om att regeringens styrning inte stödjer ett trafikslagsövergripande arbetssätt. Regeringen ansåg att den utgångspunkten för arbetet framgår av myndighetens instruktion och av uppdragsdirektiv till Trafikverket.<sup>145</sup> Regeringen instämde inte heller i Riksrevisionens rekommendation om att regeringen borde säkerställa att Trafikverket ställer samma krav på aktualitet för åtgärdsvalsstudier som för en samlad effektbedömning när dessa utgör underlag för åtgärdsval. Regeringen menade att det inte är självklart att samma aktualitetskrav bör ställas. Detta eftersom samlad effektbedömning och åtgärdsvalsstudier har olika syften och används vid olika tillfällen. Regeringen avsåg inte vidta några ytterligare åtgärder med anledning av granskningsrapporten och ansåg den som slutbehandlad.<sup>146</sup>

Utskottet välkomnade Riksrevisionens rapport och delade bedömningen att Trafikverket behöver utveckla sitt arbetssätt för att åstadkomma mer kostnadseffektiva investeringar inom transportsektorn. Utskottet riktade ett tillkännagivande till regeringen med anledning av motionsyrkanden som rör tillämpningen av fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastrukturen. Utskottet föreslog att regeringen skulle vidta åtgärder för att säkerställa fyrstegsprincipens genomslag och arbeta för att utveckla de samhällsekonomiska kalkylmodellerna för infrastrukturinvesteringar. Utskottet föreslog även att regeringen i arbetet med den kommande infrastrukturpropositionen tydligt skulle definiera vad som avses med trafikslagsövergripande anslag.<sup>147</sup>

#### 4.12.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen framförde i propositionen *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan (prop. 2019/20:65)* att regeringen avser att i större utsträckning prioritera kostnadseffektiva åtgärder som påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt (steg 1). Regeringen avser även att prioritera åtgärder som medför ett mer effektivt nyttjande av befintlig infrastruktur (steg 2).<sup>148</sup> Detta upprepades i regeringens uppdrag till Trafikverket att ta fram det inriktningsunderlag som utgjort underlag för propositionen *Framtidens infrastruktur – hållbara investeringar i hela Sverige (prop. 2020/21:151)*.<sup>149</sup> I uppdraget om att ta fram förslag till nationell

---

<sup>144</sup> Skr. 2018/19:76, Riksrevisionens rapport om fyrstegsprincipen.

<sup>145</sup> Exempelvis direktiven till Trafikverket för åtgärdsplaneringen för planperioden 2018–2029 (N2017/02312/TIF m.fl.)

<sup>146</sup> Skr. 2018/19:76, Riksrevisionens rapport om fyrstegsprincipen.

<sup>147</sup> Bet. 2018/19:TU18.

<sup>148</sup> Prop. 2019/20:65, bet. 2019/20:MJU16, rskr. 2019/20:314.

<sup>149</sup> Regeringsbeslut, Uppdrag att ta fram inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för en ny planperiod, 2020-06-25.

plan för transportinfrastrukturen 2022–2033 efterfrågade regeringen bland annat redovisning av hur fyrstegsprincipen och ett trafikslagsövergripande perspektiv har tillämpats.<sup>150</sup>

Regeringen angav i den efterföljande infrastrukturpropositionen att fyrstegsprincipen ska vara vägledande för planeringen av infrastrukturåtgärder. Regeringen påpekade även att fyrstegsprincipen är en viktig utgångspunkt för förslagen till ekonomiska ramar och deras fördelning. Vidare förtydligade regeringen bland annat att statliga åtgärder enligt det första steget huvudsakligen är åtgärder som inte hanteras inom ramen för infrastrukturplaneringen, exempelvis olika former av ekonomiska och administrativa styrmedel. Regeringen menade att sådana åtgärder som kan påverka transportefterfrågan i stället ger förutsättningar för infrastrukturplaneringen.<sup>151</sup>

Regeringen gav i regleringsbrevet för 2022 Trafikverket i uppdrag att senast den 21 januari 2023 redovisa vilka steg 1- och steg 2-åtgärder som kan finansieras med medel från den nationella planen respektive länsplanerna för regional transportinfrastruktur. I uppdraget ingick även att redovisa vilka åtgärder som inte kan finansieras på detta sätt samt skälen till detta. Regeringen meddelade i juni 2022 att den ansåg att riksdagens tillkännagivande om att regeringen bör vidta åtgärder för att säkerställa fyrstegsprincipens genomslag m.m. var slutbehandlat.<sup>152</sup>

Trafikverket uppgav att myndigheten har arbetat med att säkerställa tillämpning av den korrekta metodiken och kvalitetssäkring av underlag så att fyrstegsprincipen får genomslag. Själva åtgärdsvalsstudien är en del, men det handlar också om det som kommer före och efter. Arbetsprocessen ska på ett bättre sätt möjliggöra spårbarhet och att följa upp mål, brister, åtgärder, beslut, effekter och nyttor. Trafikverket uppgav att myndighetens styrdokument och handböcker har gjort det tydligare vilka krav som gäller för samlad effektbedömning i åtgärdsvalsstudier. Myndigheten uppgav även att begreppen behov och brist har förtydligats för att på ett bättre sätt få in det trafikslagsövergripande perspektivet.<sup>153</sup>

Ett exempel var att Trafikverket har upprättat en ny rutin för framtagande av geografiska bristbeskrivningar. Syftet med rutinen är att säkerställa ett likartat och mer transparent arbetssätt avseende dokumentation, analys och systematisk värdering av brister i transportsystemets funktion på nationell och regional nivå.<sup>154</sup> Det ska underlätta genomförandet av bristanalys utifrån tillstånd och mål.<sup>155</sup>

---

<sup>150</sup> Regeringsbeslut, Uppdrag att ta fram förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen och möjlighet att ta fram länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr. 2020/21:409), 2021-06-23.

<sup>151</sup> Prop. 2020/21:151, bet. 2020/21:TU16, rskr. 2020/21:409.

<sup>152</sup> Skr. 2021/22:261, Nationell planering för transportinfrastrukturen 2022–2033.

<sup>153</sup> Mejl från Trafikverket, 2022-11-18; möte med Trafikverket, 2022-11-23.

<sup>154</sup> Trafikverket, Framtagande av geografiska bristbeskrivningar, TDOK 2019:0067.

<sup>155</sup> Mejl från Trafikverket, 2022-11-18.



En ny handbok ger ytterligare vägledning för beskrivningar av tillstånd och brister på en övergripande systemnivå och på en geografiskt preciserad nivå.<sup>156</sup> Trafikverket uppgav också att de håller på att ta fram en rutin för hur stegvis prövning av åtgärder ska hanteras i åtgärdsvalsstudier.<sup>157</sup>

Trafikverket uppgav att de avser att utveckla ett nytt it-stöd som underlättar överföring av kunskap mellan olika skeden. Det finns i dag en del it-stöd men de är inte sammanhängande genom processen. Trafikverket arbetar med flera olika dokumenthanteringssystem. Den nya lösningen är tänkt att styra och stödja hanteringen från behov till åtgärd. Den ska också öka transparensen samt säkra informationshanteringen och kunskapsöverföringen i handläggnings- och beslutsprocessen. Detta ligger dock flera år fram i tiden.<sup>158</sup> Som ett första steg i arbetet håller Trafikverket på att ta fram GIS-material där man kan se åtgärdsvalsstudier geografiskt.<sup>159</sup> Syftet är att tillgängliggöra information om tillstånd samt underlag för analys och åtgärdsgenerering. En annan del av det planerade stödet handlar om att skapa centrala informationsbanker för brister och åtgärder.<sup>160</sup>

En utmaning som Riksrevisionens granskning lyfte fram är att Trafikverket ofta saknar mandat att genomföra steg 1-åtgärder. Trafikverket uppgav att stadsmiljöavtalen möjliggör medfinansiering eftersom steg 1- och steg 2-åtgärder ofta används som motprestationer. Trafikverket kräver nu redovisning av effekter i större utsträckning i samband med avtalen. Detta gör det lättare att ställa krav på regioner och kommuner. Trafikverket uppgav vidare att regeringen har tydliggjort mandatet att utreda åtgärdsförslag enligt fyrstegsprincipen oavsett vem som ansvarar för genomförandet.

#### 4.12.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Riksrevisionens rekommendationer har delvis tagits om hand av regeringen och Trafikverket. Trafikverket har bedrivit ett utvecklingsarbete som omfattar många aspekter. Utan att undersöka ett nytt urval av åtgärdsvalsstudier är det dock svårt för Riksrevisionen att bedöma i vilken utsträckning de problem och brister som granskningen uppmärksammat har blivit omhändertagna.

Regeringen hade invändningar mot flera av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer som rörde regeringens styrning. Regeringen har dock förtydligat hur Trafikverket ska arbeta med första steget i fyrstegsprincipen och

---

<sup>156</sup> Trafikverket,Handledning för framtagande av geografiska bristbeskrivningar på systemnivå, 2019-03-15.

<sup>157</sup> Mejl från Trafikverket, 2022-11-18.

<sup>158</sup> Mejl från Trafikverket, 2022-11-18; möte med Trafikverket, 2022-11-23.

<sup>159</sup> GIS står för geografiska informationssystem och används för inhämtning, analys och visualiseringar av information som är kopplad till en plats.

<sup>160</sup> Trafikverket, Underlag till Riksrevisionen, 2022-11-23.

hur Trafikverket ska arbeta med stegvis prövning vid åtgärdsval. Regeringen har även gett Trafikverket ett uppdrag som syftar till att klargöra hur steg 1- och steg 2-åtgärder kan finansieras. Granskningen bör ha varit en bidragande orsak, särskilt mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande till regeringen i samband med behandlingen av granskningsrapporten. En företrädare för Regeringskansliet uppgav att Riksrevisionens granskning har varit ett viktigt bidrag, inte minst i det arbete Trafikverket bedrivit vad gäller att utveckla metoderna för att genomföra åtgärdsvalsstudier.<sup>161</sup>

Riksrevisionen konstaterade i granskningen att Trafikverket hade ett pågående utvecklingsarbete som rörde arbetet med åtgärdsvalsstudier och fyrstegsprincipen. Trafikverket har sedan dess vidtagit en rad åtgärder för att förtydliga och kvalitetssäkra processen. Detta bör ha lett till att åtgärdsvalsstudierna i någon mån har blivit mer användbara som underlag för åtgärdsval, i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Dock är vissa större utvecklingsprojekt som ytterligare skulle kunna bidra till bättre underlag för åtgärdsvalsstudierna och bättre kunskapsöverföring internt inom Trafikverket fortfarande i planeringsstadiet. Trafikverket uppgav att Riksrevisionens granskning har varit till nytta. Granskningen har enligt Trafikverket tillsammans med regeringens skrivelse klarlagt och utgjort stöd i det fortsatta arbetet med förbättringar. Även om Trafikverket har gjort en egen analys har det varit bra att jämföra med en ”second opinion”.<sup>162</sup>

### **4.13 Bädda för bättre tillsyn – statens vägledning av kommunal tillsyn (RiR 2018:31)**

Riksrevisionen granskade den statliga tillsynsvägledningen till kommunal tillsyn inom fyra områden: alkoholtillsyn, kemikalietillsyn, livsmedelskontroll och den del av miljötillsynen som Naturvårdsverket har vägledningsansvar för. Med tillsynsvägledning avses råd och stöd, samordning samt uppföljning och utvärdering av den kommunala tillsynen. Granskningen innehöll slutsatser och rekommendationer som avser regeringen samt Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna.

Syftet med granskningen var att bedöma om tillsynsvägledningen utgör ett ändamålsenligt stöd för att de kommunala inspektörerna ska kunna utföra sin tillsyn på ett effektivt, rättssäkert och likvärdigt sätt. I granskningen ingick även att identifiera faktorer som generellt sett kan vara viktiga för en välfungerande tillsynsvägledning.

---

<sup>161</sup> Mejl från Regeringskansliet, 2022-12-08.

<sup>162</sup> Mejl från Trafikverket, 2022-11-18.

Motivet för Riksrevisionens granskning var att det saknas kunskap om hur myndigheternas tillsynsvägledning fungerar i praktiken och hur den varierar mellan olika områden. Detta samtidigt som regeringen har lyft fram tillsynsvägledning som det kanske viktigaste instrumentet för att komma till rätta med bristande likvärdighet i den kommunala tillsynen. Vi inriktade därför granskningen mot att öka kunskapen om hur tillsynsvägledningen fungerar inom olika områden samt hur den kan förbättras.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att tillsynsvägledningen huvudsakligen fungerar tillfredsställande för kemikalietillsynen och livsmedelskontrollen, medan det finns brister i tillsynsvägledningen för framför allt alkoholtillsynen men även miljötillsynen. En bidragande orsak till bristerna inom de två senare områdena var enligt Riksrevisionens mening att myndigheterna valt en ineffektiv arbets- och ansvarsfördelning mellan central och regional nivå. Detta har i sin tur möjliggjorts genom en otydlig organisationsstyrning från regeringens sida.

Riksrevisionens rekommendation till regeringen:

- Säkerställ att de tillsynsvägledande myndigheterna har ett tydligt uppdrag samt att arbets- och ansvarsfördelningen inom respektive område är ändamålsenlig. I normalfallet bör den centrala myndigheten ha ett övergripande nationellt ansvar för tillsynsvägledning medan länsstyrelsen har ansvar för regional samordning och uppföljning.

Riksrevisionens rekommendationer till de centrala tillsynsvägledande myndigheterna:

- Säkerställ att det finns klagörande och användbara vägledningar i tillräcklig omfattning för den kommunala tillsynen.
- Etablera en effektiv ordning för att besvara tillsynsrelaterade frågor på ett klagörande sätt inom rimlig tid, och där svaren görs tillgängliga för alla inspektörer.
- Överväg att bedriva nationella tillsynsprojekt eller att kvalitetssäkra och sprida relevant material från regionala tillsynsprojekt till alla kommuner.
- Utvärdera kommunernas tillsyn och den egna tillsynsvägledningen i syfte att kontinuerligt utveckla tillsynsvägledningens effektivitet.

#### 4.13.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Enligt regeringen bidrog Riksrevisionens iakttagelser till att identifiera möjliga förbättringar när det gäller arbets- och ansvarsfördelningen inom respektive tillsynsområde. Vidare bidrog iakttagelserna till att identifiera faktorer som är viktiga för att berörda myndigheters tillsynsvägledning ska fungera väl. Regeringen instämde delvis i Riksrevisionens sammanfattande bedömning att en

otydlig organisationsstyrning från regeringen kan ha bidragit till att statens vägledning av den kommunala tillsynen brister inom områdena alkoholtillsyn och miljötillsyn. I och med denna skrivelse ansåg regeringen att Riksrevisionens rapport var slutbehandlad.<sup>163</sup>

Miljö- och jordbruksutskottet ansåg, i likhet med såväl regeringen som Riksrevisionen, att en ändamålsenlig tillsynsvägledning är av stor betydelse för att säkerställa en enhetlig, likvärdig och effektiv tillsyn i hela landet. Utskottet noterade att frågan om organisation av och ansvar för tillsynsvägledning ingick i Miljötillsynsutredningens förslag. En majoritet av de remissinstanser som hade lämnat synpunkter på utredningens betänkande instämde i att det behövdes ett förtydligande av ansvarsfördelningen. Enligt skrivelsen skulle regeringen ta hänsyn till såväl remissinstansernas synpunkter som Riksrevisionens rekommendation om ansvarsfördelning i den fortsatta beredningen av Miljötillsynsutredningens förslag. Riksdagen biföll utskottets förslag om att lägga skrivelsen till handlingarna.<sup>164</sup>

#### 4.13.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

##### **Åtgärder inom alkoholområdet**

I skrivelsen angav regeringen att man tillsammans med berörda aktörer skulle analysera Riksrevisionens förslag om att förtydliga ansvarsfördelningen mellan nationell och regional nivå. Regeringen meddelade också att frågan om tillsynsvägledning skulle hanteras i samband med den aviserade översynen av Folkhälsomyndigheten, vilket eventuellt också kunde innebära förändringar i myndighetens instruktion.<sup>165</sup>

Folkhälsomyndigheten har sedan dess fått en ny instruktion, men den innebar inte något förtydligande av myndighetens tillsynsvägledande uppgift.<sup>166</sup> Däremot har regeringen under senare tid tillsatt en utredning som, bland många andra uppgifter, ska lämna förslag på ändringar i alkohollagen som innebär att Folkhälsomyndighetens tillsynsvägledande uppdrag förtydligas. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023.<sup>167</sup>

Regeringen har även gett länsstyrelserna i uppdrag att utveckla och kvalitetssäkra arbetet med en strukturerad och likvärdig tillsyn av alkohol, tobak och andra nikotinprodukter. I uppdraget ingick bland annat att utveckla former för samverkan med relevanta aktörer på den regionala och lokala nivån, och att

---

<sup>163</sup> Skr. 2018/19:87, Riksrevisionens rapport om statens vägledning av kommunal tillsyn.

<sup>164</sup> Bet. 2019/20:MJU3, Riksrevisionens rapport om statens vägledning av kommunal tillsyn; rskr. 2019/20:4.

<sup>165</sup> Skr. 2018/19:87, s. 11.

<sup>166</sup> Förordningen (2021:248) med instruktion för Folkhälsomyndigheten.

<sup>167</sup> En trygg uppväxt utan alkohol, tobak och nikotinprodukter (dir. 2022:111).

medverka till Folkhälsomyndighetens nationella samordning inom ANDTS-området. Det ingick även att underlätta och stödja kommunernas arbete med tillsyn och tillståndsgivning inom området, genom kontinuerlig kompetensutveckling och annat relevant stöd.<sup>168</sup>

Därutöver har regeringen gett Folkhälsomyndigheten i uppdrag att ta fram en utbildning riktad mot kommunala alkoholhandläggare kopplat till myndighetens tolkningsstöd om serveringsbestämmelserna i alkohollagen.<sup>169</sup> I uppdraget ingick att informera om lagstiftning, rättspraxis och förarbeten. Folkhälsomyndigheten återrapporterade uppdraget i september 2022.<sup>170</sup>

Folkhälsomyndigheten angav att man har utvecklat tillsynsvägledningen på ett antal punkter sedan Riksrevisionens rapport publicerades. Bland annat har myndigheten vidtagit åtgärder för att korta svarstiderna på kommunernas frågor samt tagit fram och publicerat nytt utbildningsmaterial. Vidare har myndigheten förbättrat samverkan med kommuner och länsstyrelser och genomfört insatser för att förbättra sin uppföljning och utvärdering. Dessutom har man ökat produktionen av vägledningar och föreskrifter.<sup>171</sup>

### **Åtgärder inom miljöområdet**

Regeringen aviserade i sin skrivelse att man skulle vidta åtgärder för att förbättra statens vägledning av den kommunala tillsynen enligt miljöbalken. Bland annat genom att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan centrala myndigheter och länsstyrelser.<sup>172</sup> Vidare framförde regeringen att Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer till myndigheterna kunde behöva diskuteras och följas upp inom ramen för dialogen med Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket.

Efter granskningen föreslog regeringen förändringar i miljöbalken som innebar att bland annat Naturvårdsverket fick ett tydligare uppdrag. Detta dels genom att begreppet tillsyn fick en delvis ny innebörd, dels genom att tillsynsvägledning och tillsynsvägledande myndigheter infördes som självständiga begrepp. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens proposition.<sup>173</sup> Dessa förslag hade tidigare framförts i Miljöutredningens betänkande,<sup>174</sup> men enligt Regeringskansliet ingick även Riksrevisionens rapport i beslutsunderlaget.<sup>175</sup>

---

<sup>168</sup> Uppdrag om förstärkt alkohol- och tobakstillsyn 2021–2025, 2021-04-08, S2021/ 03344 (delvis) samt Ändring av uppdraget om förstärkt alkohol- och tobakstillsyn 2021–2025, 2021-07-01, S2021/03344 (delvis).

<sup>169</sup> Uppdrag att genomföra utbildningsinsatser för kommunala alkoholhandläggare, Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Folkhälsomyndigheten, ändringsbeslut 2021-06-17.

<sup>170</sup> Mejl från Socialdepartementet, 2023-01-17.

<sup>171</sup> Mejl från Folkhälsomyndigheten, 2023-01-19.

<sup>172</sup> Skr. 2018/19:87, s 12f.

<sup>173</sup> Prop 2019/20:137, bet. 2019/20:MJU19, rskr. 2019/20:337. Se även lagen (2020:627) om ändring i miljöbalken.

<sup>174</sup> SOU 2017:63.

<sup>175</sup> Mejl från Klimat- och näringslivsdepartementet, 2023-01-17.

Riksrevisionens förslag om att regeringen skulle säkerställa en ändamålsenlig arbets- och ansvarsfördelning avsåg framför allt relationen mellan de centrala myndigheterna och länsstyrelserna. Även här refererade regeringen i sin skrivelse till Miljöutredningens betänkande och dess förslag att centrala myndigheter bör ta initiativ till överenskommelser med länsstyrelserna om hur tillsynsvägledande uppgifter ska fördelas. Av kontakter med Regeringskansliet framgår att regeringen övervägde detta förslag, men att det inte resulterade i någon åtgärd, och att det heller inte pågår något arbete i denna del.<sup>176</sup>

Naturvårdsverket angav att man har vidtagit åtgärder med anledning av rapporten. Bland annat har myndigheten inrättat en särskild enhet för tillsynsvägledning, och rekryterat fem nya handläggare. Vidare har myndigheten beslutat att bedriva en mer offensiv tolkningshjälp för att stödja kommunerna, samt följa upp tillsynsvägledningen i myndighetens kundundersökning. Naturvårdsverket framhöll också att man har blivit bättre på att samverka med tillsynsmyndigheterna när man tar fram sin tillsynsvägledning, och att man generellt är mer målgruppsanpassad i sin tillsynsvägledning.<sup>177</sup>

#### 4.13.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen och de granskade myndigheterna har enligt uppgift haft nytta av Riksrevisionens rapport. De två myndigheter som fick mest kritik i rapporten (Folkhälsomyndigheten och Naturvårdsverket) var också de som sade sig haft mest nytta av den. De uppger att timingen var god och att de kunde använda rapporten för att driva på sitt förändringsarbete. De två myndigheter som fick minst kritik (Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket) såg rapporten mer som en bekräftelse och inspirationskälla för att fortsätta utvecklingen i den fastslagna kursen.<sup>178</sup>

Regeringen har tagit initiativ till att förtydliga Naturvårdsverkets tillsynsvägledande uppdrag genom att föreslå förtydliganden i miljöbalken. På alkoholområdet har regeringen tillsatt en utredning som bland annat ska föreslå lagändringar som förtydligar Folkhälsomyndighetens ansvar för tillsynsvägledningen. Regeringen har också gett uppdrag till Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna i syfte att förbättra samordning och kvalitet i vägledningsinsatserna. Riksrevisionens rapport har varit ett av underlagen bakom dessa insatser.

Folkhälsomyndigheten och Naturvårdsverket har redovisat ett flertal konkreta åtgärder som de vidtagit mer eller mindre som ett resultat av granskningen. Det

---

<sup>176</sup> Mejl från Klimat- och näringslivsdepartementet, 2023-01-17.

<sup>177</sup> Mejl från Naturvårdsverket, 2023-01-16.

<sup>178</sup> Mejl från Folkhälsomyndigheten, 2023-01-19; Naturvårdsverket, 2023-01-16; Livsmedelsverket, 2023-01-17 och Kemikalieinspektionen, 2023-01-16.

handlar bland annat om åtgärder för att korta svarstiderna till kommunerna, ett utökat och förbättrat vägledningsmaterial, samt en mer offensiv hållning när det gäller att tolka oklara bestämmelser. I Naturvårdsverkets fall handlar det även om att man har inrättat en särskild enhet för tillsynsvägledning.

De åtgärder som vidtagits innebär att Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer till stora delar har tagits om hand. På goda grunder kan man anta att detta har inneburit en förbättring i tillsynsvägledningen. Däremot är det oklart vilken effekt den förbättrade vägledningen i sin tur haft på den kommunala tillsynen. Att tillhandahålla god tillsynsvägledning förutsätter ett kontinuerligt förbättringsarbete vilket de inblandade myndigheterna är väl medvetna om. Genom vår granskning har frågan fått ökat fokus, men några ytterligare åtgärder som en direkt följd av vår rapport är inte att vänta.

#### **4.14 Otillåten spridning av nationella prov – vad gör Skolverket och Skolinspektionen? (RiR 2018:34)**

I både de obligatoriska och de frivilliga skolformerna finns nationella prov som ett stöd i betygssättningen av elevers kunskaper. Vid flera tillfällen har provuppgifter blivit kända i förväg och spridits till elever, trots de bestämmelser som finns för att skydda provens innehåll. Med anledning av den återkommande otillåtna spridningen av nationella prov granskade Riksrevisionen Skolverkets och Skolinspektionens arbete mot otillåten spridning under perioden 2015 till och med augusti 2018.

Syftet med granskningen var att bedöma Skolverkets arbetsprocess för att hantera och förebygga risker för otillåten spridning, och myndighetens rutiner om prov sprids. Granskningen bedömde även om Skolinspektionen utövar tillsyn och kvalitetsgranskning av hanteringen av nationella prov i enlighet med sitt uppdrag.

Motivet till granskningen var att den otillåtna spridningen av proven riskerar att skada provens legitimitet och även förtroendet för betygssättningen. Från och med den 29 juni 2018 ska också elevens resultat på ett nationellt prov särskilt beaktas vid betygssättning. Provresultaten har därmed fått en särskild betydelse, vilket ytterligare ökar kraven på en hög legitimitet för det nationella provsystemet, inklusive en säker provhantering.

Granskningens slutsatser gällande Skolverket var att myndigheten först under 2018 hade utvecklat en i stora delar ändamålsenlig process för att hantera risker för otillåten spridning av nationella prov och därmed åtgärdat flera tidigare brister i sin riskhanteringsprocess. Riksrevisionen bedömde dock att Skolverkets uppföljning och bedömning av genomförda åtgärder kan förbättras ytterligare. Likaså visade granskningen att Skolverkets myndighetsövergripande process för intern styrning och kontroll inte innehöll redovisning av risken för otillåten

spridning förrän 2017. Riksrevisionen bedömde att det kan ha försvårat för myndighetsledningen att utläsa vilka som var Skolverkets väsentliga risker och att prioritera i arbetet.

Granskningen visade vidare att Skolverket hade brustit både i att utreda hur styrande föreskrifterna bör vara för skolorna samt i uppföljningen av hur föreskrifterna fungerar och används på skolorna och av Skolinspektionen. Under 2018 arbetade dock Skolverket mer aktivt med att revidera hanteringsföreskrifterna.

Resultaten av granskningen visade även att det inte framgår tydligt i Skolverkets rutiner utifrån vilka principer information om otillåten spridning och bristande provhantering ska överlämnas till Skolinspektionen. Det framgår inte heller när eventuella brott ska anmälas till Polismyndigheten. Gällande ersättningsprov delade Riksrevisionen Skolverkets bedömning att sådana prov kan stödja läraren i betygssättningen.

Granskningens slutsatser gällande Skolinspektionen var att myndigheten utövar tillsyn och kvalitetsgranskar hanteringen av nationella prov i enlighet med sitt uppdrag. Riksrevisionen ansåg att det kan vara i enlighet med Skolinspektionens uppdrag att provhanteringen i vuxenutbildningen blir föremål för tillsyn eller kvalitetsgranskning.

Riksrevisionen gav följande rekommendationer till Skolverket:

- Säkerställ att genomförda åtgärder för att minska risk för otillåten spridning följs upp och bedöms. Åtgärder som rör skolors hantering av nationella prov bör utvärderas med skolor och Skolinspektionen.
- Klargör utifrån vilka grunder och principer som information om bristande hantering av nationella prov ska överlämnas till Skolinspektionen eller anmälas till Polismyndigheten.
- Se över vilka resultat för ersättningsprov som bör samlas in, analyseras och tillgängliggöras.

Riksrevisionen gav följande rekommendationer till Skolinspektionen:

- Utred ytterligare behovet av att utöva tillsyn och kvalitetsgranskning av hanteringen och genomförandet av nationella prov i kommunal vuxenutbildning samt formerna för hur det kan göras.

#### 4.14.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringen delade Riksrevisionens bedömningar av myndigheternas arbete för att förhindra otillåten spridning av nationella prov under granskningsperioden. Regeringen menade att genom vad som framgick av granskningen, och av



myndigheternas yttranden över granskningsrapporten, var flertalet av de brister som konstaterats åtgärdade. Regeringen påtalade även att ytterligare utredningsinsatser pågick för att i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer utveckla myndigheternas arbete för att förhindra och åtgärda otillåten spridning. Vidare hade regeringen fastslagit att de nationella proven skulle digitaliseras från och med 2022, vilket man ansåg på sikt skulle bidra till att minska risken för otillåten spridning. Regeringen avsåg därför inte att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av granskningen och genom skrivelsen ansåg regeringen att Riksrevisionens rapport var slutbehandlad.<sup>179</sup>

Utbildningsutskottet föreslog att riksdagen skulle lägga regeringens skrivelse till handlingarna. Utskottet föreslog även att den motion om påskyndning av digitaliserade nationella prov som inkommit under ärendets beredning skulle avstrykas.<sup>180</sup> Riksdagen ansåg i likhet med regeringen att det inte fanns skäl för att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av granskningen. Riksdagen biföll utskottets förslag och lade skrivelsen till handlingarna.<sup>181</sup>

#### 4.14.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Arbetet med digitalisering av nationella prov hade redan påbörjats innan granskningsrapporten färdigställdes. Regeringen tog upp detta arbete som exempel på en pågående åtgärd som i enlighet med granskningens slutsatser bidrar till minskad otillåten spridning av proven. Enligt vad regeringen anger i propositionen om digitaliseringen av nationella prov skulle digitaliseringsprocessen vara färdig senast 2022. Det var dock enligt regeringen viktigt att de berörda myndigheterna fortsätter att utveckla rutiner och åtgärder för att säkerställa att proven inte sprids. Detta eftersom spridning i förlängningen riskerar att bidra till att betygssättningen av elever inte sker på ett likvärdigt sätt.<sup>182</sup>

#### Skolverkets åtgärder

Arbetet mot otillåten spridning ingår i Skolverkets ordinarie arbete och har under de år som gått efter granskningen tillämpats likadant varje år.<sup>183</sup> Uppföljning av de åtgärder som vidtagits har sedan 2018 skett på myndighetsnivå flera gånger per år, främst på områdena risker och riskåtgärder.<sup>184</sup>

---

<sup>179</sup> Skr. 2018/19:110.

<sup>180</sup> Bet. 2018/19:UbU17, motion 2018/19:3088.

<sup>181</sup> Rskr. 2018/19:269.

<sup>182</sup> Prop. 2017/18:14, bet. 2017/18:UbU5, rskr. 2017/18:44, regeringsbeslut U2017/03739/GV.

<sup>183</sup> Nationella prov ställdes dock in under 2020 och 2021 på grund av pandemin.

<sup>184</sup> Skolverket, Verksamhetsuppföljning Tertiäl 3 2018; Skolverket, Tertiäluppföljning T3 2019 Läroplaner; Mejl från kontaktperson Skolverket, 2023-01-18. Se även Skolverket, Uppföljning av hantering av nationella prov, läsåret 2018/19, en enkätstudie till rektorer.

Den 1 januari 2019 trädde en ändring av Skolverkets föreskrifter för hantering och genomförande av nationella prov i kraft. Genom beslut den 23 januari 2019 skärptes regleringen ytterligare så att det klart framgår att prov ska förvaras inlåst och att det inte får överföras till digital provplattform eller andra digitala verktyg. Det anges även att prov ska öppnas tidigast föreskrivet provdatum.<sup>185</sup>

Efter granskningen har Skolverket och Skolinspektionen fortsatt ha regelbundna möten vid flera tillfällen per år. En förändring som skedde med anledning av granskningen var att Skolverket sedan 2018 alltid meddelar alla fall där Skolverket har fått reda på att en skola/huvudman har brutit vad gäller att följa instruktionerna vid nationella prov.

Vid granskningstillfället hade Skolverket gjort ett antal polisanmälningar varav minst ett fall fortfarande var föremål för utredning. Skolverkets hållning har sedan 2018 varit att det ska finnas goda möjligheter till en fällande dom om en polisanmälan ska göras.<sup>186</sup>

Efter granskningen blev Skolverkets bedömning gällande ersättningsprov att man även fortsättningsvis enbart ska samla in resultaten från obligatoriska nationella prov. Dessa data är de som krävs för att Skolverket ska kunna sammanställa den statistik som myndigheten har i uppdrag. Inget ersättningsprov har använts efter 2018 eftersom den lilla spridning som skett sedan dess (under 2019) gällde uppsatsprov, ett delprov där ersättningsprov inte tillämpas.<sup>187</sup>

Skolverket rapporterade en minskad spridning av prov med föreskrivna provdatum under 2019. Totalt 2 av 24 sådana prov hade spridits, vilket var en markant minskning jämfört med föregående år. Myndighetens sammanställning gällande år 2022 konstaterade att samtliga provdatumsatta delprov hade klarat sig från otillåten spridning på förhand.<sup>188</sup> Inom kommunal vuxenutbildning genomförs proven inte vid en viss förutbestämd tidpunkt, och där förekom fortfarande incidenter med otillåten spridning av nationella prov. I Skolverkets regleringsbrev för 2020 fick myndigheten i uppdrag att redovisa förutsättningar för att digitalisera de nationella proven inom svenska för invandrare (sfi) och för att inrätta uppgiftsbankar för de nationella proven inom vuxenutbildningen. I Skolverkets redovisning av uppdraget i september 2021 föreslog myndigheten att

---

<sup>185</sup> Föreskrifter om ändring i Skolverkets föreskrifter (SKOLF 2013:19) om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLF 2019:3). Dessa ändringar trädde i kraft den 1 mars 2019.

<sup>186</sup> Skolverket konstaterar dock att även den senaste anmälan som gjordes har lagts ner.

<sup>187</sup> Mejl från företrädare för Skolverket, 2023-01-18.

<sup>188</sup> Skolinspektionen, Skolors hantering av nationella prov – oanmäld granskning vårterminen – 2019; Skolverket, Sammanställning av otillåten spridning av nationella prov, läsåret 2021/22. De laborationer som är en del av NO-provet i årskurs 9 har dock spridits. Åtgärden inför våren 2023 är att Skolverket utesluter dessa laborationsdelar ur de nationella proven från och med denna vår.

vissa av de nationella proven inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska bli digitala modulprov.<sup>189</sup>

Gällande Skolverkets regeringsuppdrag att digitalisera de nationella proven har regelbundna åiterrapporteringar visat att arbetet fortskrider, men att införandet har blivit försenat. Uppdraget ska redovisas senast i oktober 2025.<sup>190</sup>

### Skolinspektionens åtgärder

Skolinspektionen genomförde under våren 2019 ytterligare en oanmäld granskning av grund- och gymnasieskolors arbete med att beställa, ta emot, förvara samt planera genomförande av de nationella proven. Skolinspektionens slutsatser blev att de granskade skolornas hantering av nationella prov var tillfredsställande och minskade risken för otillåten spridning. Granskningen visade också att en högre andel skolor än vid 2018 års granskning hade avtal som säkerställde att leveransen av prov inte blev stående obevakad. Även hanteringen vad gäller tidpunkt för genomförande var över lag enhetlig, vilket var ett resultat som skilde sig markant från tidigare granskningar. Skolinspektionen menade att möjliga förklaringar till skolornas förbättrade rutiner kunde vara Skolverkets skärpta hanteringsinstruktioner, Skolverkets förtydliganden i de beställningsformulär som avser nationella prov samt det fokus på vikten av goda hanteringsrutiner som Skolinspektionens återkommande granskningar inneburit. Skolinspektionens bedömning var att otillåten spridning under 2019 hade minskat (19 procent 2019 jämfört med 24 procent 2018).<sup>191</sup>

Skolinspektionens inspektioner är till stor del risk- och behovsbaserade. Redan innan granskningen hade myndigheten regelbundna möten med Skolverket om hantering av och genomförande av nationella prov. Vid dessa möten tas frågor och signaler om spridning av nationella prov upp i särskild ordning. Endast ett fåtal sådana signaler hade inkommit rörande vuxenutbildningen under de senaste åren. Under 2022 inkom ingen signal. Under 2021 inkom en sådan signal. Det var en anledning till att Skolinspektionen inte genomfört någon särskild inspektion inom området.<sup>192</sup> En annan anledning var att Skolinspektionens instruktion före den 1 februari 2022 inte omfattade tillsyn av kommunal vuxenutbildning på skolenhetsnivå.<sup>193</sup>

---

<sup>189</sup> Mejl från företrädare för Regeringskansliet, 2023-02-01. Enligt Skolverket ökar en modulbank likvärdigheten genom att bidra till minskad otillåten spridning av de nationella proven inom vuxenutbildningen. Ännu har inga åtgärder vidtagits med anledning av Skolverkets förslag då det, som Skolverket framhåller, förutsätter att de nationella proven på gymnasial nivå är digitaliserade. Regeringsbeslut U2018/02652, U2021/03837, Skolverket, Regeringsredovisning, Redovisning av uppdrag om nationella prov inom kommunal vuxenutbildning 2021-09-22.

<sup>190</sup> Skolverket, Redovisning av regeringsuppdrag. Redovisning av uppdrag att digitalisera de nationella proven m.m., U2017/03739/GV; Skolverket, Skolverkets årsredovisning 2021; Regeringsbeslut U2021/03346.

<sup>191</sup> Skolinspektionen 2019.

<sup>192</sup> Mejl från företrädare för Skolinspektionen, 2023-01-18.

<sup>193</sup> Förordning med instruktion för Statens skolinspektion (2021:1272).

#### 4.14.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Skolverket uppgav att de har haft stor hjälp av den granskning som Riksrevisionen genomförde. Granskningen gjordes efter en rad år med omfattande otillåten spridning av nationella prov och genomfördes samtidigt som myndigheten själva tagit krafttag för att hitta möjliga åtgärder. På så vis kunde de planerade åtgärderna diskuteras och granskas, något som har ansetts nyttigt för att hitta de mest lämpliga insatserna.<sup>194</sup> Även Skolinspektionen uppgav att de har tagit del av Riksrevisionens granskningsrapport och rekommendationer. De ansåg att granskningar bidrar till värdefull genomlysning och möjlighet till utveckling av Skolinspektionens arbete.<sup>195</sup>

Andelen nationella prov som spridits i förväg har minskat och fler digitala liksom praktiska rutiner för att öka effektivitet och likvärdighet har förbättrats eller införts på både myndighets- och skolnivå. Detta har skett framför allt som följd av ordinarie verksamhetsutveckling i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer. I dagsläget finns ingen anledning att förvänta sig att det vidtas ytterligare åtgärder. När digitaliseringen av de nationella proven är implementerad får framtida utvärderingar visa om andra insatser krävs.

### 4.15 Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna (RiR 2019:2)

Att länsstyrelserna är 21 fristående myndigheter med ett brett uppdrag gör det till en särskild utmaning för regeringen att styra dem. Vid tidpunkten för granskningen hade det i olika sammanhang påtalats att länsstyrelserna inte gavs förutsättningar att bedriva en långsiktig och hållbar verksamhet. Syftet med granskningen var därför att undersöka hur regeringens styrning av länsstyrelserna fungerade och om den var ändamålsenlig. Granskningen omfattade regeringen, Regeringskansliet och länsstyrelserna.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att regeringen inte hade ett tillräckligt utvecklat helhetsperspektiv på styrningen av länsstyrelserna. Styrningen av länsstyrelserna följde i stället samma mall som för andra myndigheter, utan att tillräcklig hänsyn togs till att länsstyrelserna har ett betydligt bredare uppdrag och att de inte är en, utan tjugoen olika myndigheter. Riksrevisionen bedömde att styrningen därmed blir sektoriserad och inte tillräckligt verksamhetsanpassad.

För att styrningen av länsstyrelserna ska vara ändamålsenlig var det vår bedömning att varje styrsignal behövde sättas in i ett större sammanhang av vad regeringen vill använda länsstyrelserna till.

---

<sup>194</sup> Mejl från företrädare för Skolverket, 2023-01-18.

<sup>195</sup> Mejl från företrädare för Skolinspektionen, 2023-01-18.

Granskningen visade att det sker viss samordning av styrningen av länsstyrelserna inom Regeringskansliet, men att den inte är tillräcklig för att åstadkomma ett helhetsperspektiv på styrningen. Riksrevisionen lämnade därför ett antal rekommendationer till regeringen, Regeringskansliet och länsstyrelserna.

Rekommendationer till regeringen:

- För att skapa en bättre helhetsbild över länsstyrelsernas uppgifter och finansiering bör regeringen sträva efter att uppdragen till länsstyrelserna, i den mån det är möjligt, samlas i det gemensamma regleringsbrevet. Regleringsbrevet skulle då kompletteras med uppdrag till länsstyrelserna som i dag bara framgår av andra myndigheters regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut som berör länsstyrelserna.

Rekommendationer till Regeringskansliet:

- Regeringskansliets samordning av styrningen av länsstyrelserna bör utvecklas för att stärka helhetsperspektivet i styrningen av länsstyrelserna. En möjlighet vore att i större utsträckning använda den interdepartementala arbetsgruppen för länsstyrelsefrågor för att diskutera till exempel mängden och sammansättningen av uppdrag samt eventuella målkonflikter.
- Regeringskansliet bör fortsätta arbeta aktivt för att minska andelen bidragsfinansiering. Som en del i arbetet med att avgöra vilken finansieringsform som är mest ändamålsenlig bör Regeringskansliet noggrant följa upp vilka konsekvenser införandet av dispositionsrätterna har fått för länsstyrelserna.
- För att tydliggöra länsstyrelsernas samlade uppdrag och roll rekommenderar Riksrevisionen att Regeringskansliet formulerar ett antal principer som blir vägledande för departementen vid en prövning av vilka uppgifter länsstyrelserna ska ansvara för. Detta skulle kunna bidra till att styrningen blir mer helhetsinriktad och strategisk.
- Ett sätt att öka legitimiteten för regeringens sätt att styra länsstyrelserna är genom ökad transparens i styrkedjan. Regeringskansliet bör därför ta fram riktlinjer för hur strategiska kontakter med länsstyrelserna ska hanteras och dokumenteras.
- De enskilda och gemensamma regelbundna myndighetsdialogerna med länsstyrelserna är centrala delar av styrkedjan och bör alltid dokumenteras inom Regeringskansliet, både för att möjliggöra ansvarsutkrävande och för att underlätta kunskapsöverföring inom Regeringskansliet.

Rekommendationer till länsstyrelserna:

- För att öka och bibehålla tilliten inom länsstyrelsernas gemensamma organisation bör länsstyrelserna upprätta tydliga principer för hur länsstyrelserna ska representeras i länsrådsgrupperna och tydliggöra kontaktlänsrådets mandat.

#### 4.15.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringen instämde i flera av problemformuleringarna i Riksrevisionens granskningsrapport. Detta framgår av regeringens skrivelse till riksdagen med anledning av granskningen. Regeringen delade Riksrevisionens slutsats om behovet av att stärka helhetsperspektivet i styrningen av länsstyrelserna. Regeringen delade också Riksrevisionens slutsats om finansieringens betydelse för att ge länsstyrelserna bättre förutsättningar för att bedriva sin verksamhet mer effektivt och hållbart. I skrivelsen konstaterade regeringen även att Riksrevisionens granskning utgör ett värdefullt underlag i det fortsatta arbetet med att vidareutveckla regeringens styrning av länsstyrelserna.<sup>196</sup>

I skrivelsen framhöll regeringen att Riksrevisionens granskning visar på betydelsen av att vissa principer om samordning av statlig sektorspolitik på regional nivå blir mer transparenta och kända. Principerna handlar bland annat om att länsstyrelserna ska utgöra statens primära kontaktlänk gentemot kommunerna.<sup>197</sup> I och med denna skrivelse betraktade regeringen rapporten som slutbehandlad.<sup>198</sup>

Konstitutionsutskottet instämde med regeringen i att Riksrevisionens granskning ger ett bra underlag för regeringen att vidareutveckla styrningen av länsstyrelserna. Vidare framhöll utskottet vikten av att länsstyrelserna ges goda förutsättningar att planera sin verksamhet utifrån regionala förhållanden. Utskottet ansåg att det var angeläget att regeringen förbättrar sin styrning av länsstyrelserna och att den bör vidta åtgärder utifrån Riksrevisionens rekommendationer. Riksdagen biföll utskottets förslag att lägga regeringens skrivelse till handlingarna.<sup>199</sup>

#### 4.15.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

##### Länsstyrelsernas uppdrag

Regeringen har vidtagit åtgärder för att tydliggöra vilka uppgifter och uppdrag som länsstyrelserna ska ansvara för. I budgetpropositionen för 2021 presenterade

---

<sup>196</sup> Skr. 2018/19:117, Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av länsstyrelserna.

<sup>197</sup> Skr. 2018/19:117, Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av länsstyrelserna.

<sup>198</sup> Skr. 2018/19:117, Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av länsstyrelserna.

<sup>199</sup> Bet. 2019/20:KU2, Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av länsstyrelserna, rskr. 2019/20:142.

regeringen principerna för vilka uppgifter och uppdrag som länsstyrelserna ska ansvara för.<sup>200</sup> Regeringen har därefter i budgetpropositionen för 2023 uttalat att prövningen av vilka uppgifter och uppdrag som länsstyrelserna ska ansvara för även fortsättningsvis bör ske med vägledning av dessa kriterier.<sup>201</sup>

Regeringskansliet verkar också för att göra länsstyrelsernas regleringsbrev mer heltäckande. Det sker i de beredningar som föregår regeringsbeslut. Enheten för statlig förvaltning ansvarar för den sammanhållna styrningen av länsstyrelserna i Regeringskansliet. Samtliga uppgifter och uppdrag till länsstyrelserna ska beredas med enheten. Inom ramen för gemensam beredning i Regeringskansliet bevakar enheten att uppdrag och uppgifter till länsstyrelserna, i den mån det är möjligt, samlas i det gemensamma regleringsbrevet. Det sker framför allt i den årliga beredningen av regleringsbrev till myndigheterna under regeringen, där enheten för statlig förvaltning granskar samtliga regleringsbrev som innehåller verksamhetsstyrning. Det sker även i arbetet med länsstyrelsernas regleringsbrev och i beredning av särskilda uppdrag.<sup>202</sup>

Enheten för statlig förvaltning tillhandahåller den interdepartementala arbetsgrupp för länsstyrelsefrågor som finns i Regeringskansliet med instruktioner för arbetet med länsstyrelsernas regleringsbrev. Syftet med detta är att skapa en helhetssyn i regeringens styrning av länsstyrelserna. Av dessa instruktioner framgår bland annat att regeringens bedömningar i skrivelsen *Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av länsstyrelserna* ska ligga till grund för arbetet med länsstyrelsernas regleringsbrev.<sup>203</sup> I samband med beredningar av uppdrag som ska beslutas i särskild ordning övervägs om det föreslagna uppdraget i stället kan lämnas i regleringsbrevet.

## Länsstyrelsernas finansiering

Regeringen delade fortsatt Riksrevisionens bedömning att finansiering via dispositionsrätt ger länsstyrelserna bättre förutsättningar att planera och bedriva en mer långsiktig, effektiv och hållbar verksamhet. Finansieringen via dispositionsrätt har också ökat de senaste åren. Inför budgetåret 2022 fick Länsstyrelsen i Örebro län, som hanterar länsstyrelsernas gemensamma ekonomiadministration, dispositionsrätt på 26 anslagposter och cirka 850 miljoner kronor att fördela till länsstyrelserna. Inför budgetåret 2017 var motsvarande siffror 15 anslagposter och cirka 432 miljoner kronor.<sup>204</sup>

---

<sup>200</sup> Prop. 2020/21:1, Budgetpropositionen för 2021.

<sup>201</sup> Prop. 2022/23:1, Budgetpropositionen för 2023.

<sup>202</sup> Regeringskansliets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2023-01-11.

<sup>203</sup> Skr. 2018/19:117.

<sup>204</sup> Regeringskansliets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2023-01-11.

Den långsiktiga trenden med en ökad andel bidragsfinansiering har dock fortsatt från 2019 till i dag. Förvaltningsanslaget har under perioden 2015–2021 ökat i reala termer för alla år utom ett. Finansieringen via bidrag har samtidigt ökat än mer. Under 2021 ökade bidragsfinansieringen i högre utsträckning än under tidigare år. Skälet är att de omfattande tillskott som gjordes till länsstyrelserna med anledning av pandemin tillfördes under stor brådska och därför lades till Länsstyrelsen i Örebro:s disposition, för vidare fördelning till övriga länsstyrelser. De övriga länsstyrelserna bokförde medlen som bidrag från en annan myndighet snarare än finansiering från förvaltningsanslaget. Samma bokföringsmetod gäller övriga dispositionsrätter.<sup>205</sup>

### **Strategiska kontakter mellan Regeringskansliet och länsstyrelserna**

Regeringskansliet har inte vidtagit några åtgärder för att ytterligare öka transparensen i kontakterna med länsstyrelserna. Enligt företrädare för Regeringskansliet följer man de utgångspunkter som generellt gäller för kontakter med myndigheter.<sup>206</sup> Beroende på vad som diskuteras kan det finnas anledning att dokumentera innehållet i kontakten, till exempel genom en tjänsteanteckning. Behovet av dokumentation avgörs i det enskilda fallet. Det finns inga specifika riktlinjer gällande kontakter med länsstyrelserna.<sup>207</sup>

#### **4.15.3 Avslutande bedömning och kommentarer**

I sin skrivelse påtalade regeringen att Riksrevisionens rapport utgör ett värdefullt underlag i det fortsatta arbetet med att vidareutveckla regeringens styrning av länsstyrelserna.<sup>208</sup> Regeringen har vidtagit vissa åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport. Ett exempel på detta är att regeringen i budgetpropositionen för 2021 presenterade principerna för vilka uppgifter och uppdrag som länsstyrelserna ska ansvara för. Även Regeringskansliet har vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport. Till exempel refererar enheten för statlig förvaltning i sina instruktioner för det interdepartementala arbetet med länsstyrelsernas regleringsbrev till regeringens skrivelse med anledning av rapporten.

Detta innebär inte ett genomslag för alla Riksrevisionens rekommendationer. Till exempel fortsätter utvecklingen med att en allt mindre andel av finansieringen kommer från förvaltningsanslaget. En forskningsrapport från 2022 konstaterade att finansieringsmodellen för länsstyrelserna alltjämt präglas av kortsiktighet, oförutsägbarhet och ryckighet.<sup>209</sup> Möjligheterna till insyn i de strategiska

---

<sup>205</sup> Regeringskansliets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2023-01-11.

<sup>206</sup> Regeringskansliets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2023-01-11.

<sup>207</sup> Regeringskansliets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2023-01-11.

<sup>208</sup> Skr. 2018/19:117, Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av länsstyrelserna.

<sup>209</sup> Xiang, Yo, Finansieringsmodellens ändamålsenlighet – en studie av Länsstyrelsen i Stockholms län. Akademin för ekonomistyrning i staten, Rapport 2022:1, s. 22.



kontakterna mellan Regeringskansliet och länsstyrelserna tycks också vara oförändrade. Mycket talar för att de åtgärder som vidtagits bara är på marginalen och att det fortfarande är en bit kvar innan regeringen har ett tillräckligt utvecklat helhetsperspektiv på styrningen av länsstyrelserna.

#### **4.16 Regionala exportcentrum – en del av Sveriges exportstrategi (RiR 2019:3)**

Riksrevisionen granskade om inrättandet av regionala exportcentrum genomförts på ett sätt som överensstämde med åtgärdens syfte och mål, och om det fanns ett utrymme för förbättringar i det fortsatta arbetet. Granskningsobjekt var regeringen och Tillväxtverket.

Den nationella satsningen på regionala exportcentrum (senare benämnt regional exportsamverkan) skulle utveckla små och medelstora företags exportmöjligheter. Regionala exportcentrum var en av de mest omfattande åtgärderna i regeringens exportstrategi från 2014. Tillväxtverket fick regeringens uppdrag att samordna inrättandet av regionala exportcentrum. Verksamheten inleddes 2016 med sex pilotcentrum i sex län. År 2017 beslutade regeringen att exportcentrum skulle finnas i samtliga län 2018.

De huvudsakliga motiven till att Riksrevisionen granskade inrättandet av regionala exportcentrum var följande: Statliga exportfrämjande insatser såsom regionala exportcentrum har teoretiskt potential att bidra med samhällsekonomisk nytta till en begränsad kostnad. Men kännedomen om dessa insatser är låg bland företag. Eventuella positiva resultat av exportfrämjande insatser tycks inte heller vara bestående, varför insatserna kontinuerligt behöver utvärderas och utvecklas.

Riksrevisionens granskning visade att etableringen av regionala exportcentrum kunde ha genomförts mer effektivt samt att resultaten borde följas upp och redovisas tydligare för riksdagen.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till följd av granskningen:

Regeringen bör

- ta ställning till insatsens tidsperspektiv
- öka tonvikten på att insatser av detta slag ska vara möjliga att effektutvärdera
- utveckla sin redovisning till riksdagen om regionala exportcentrum med information om hur långt arbetet kommit och de uppföljningar som genomförts
- utreda hur de förbättringsområden som granskningen identifierat kan omhändertas. Det handlar till exempel om följande

- hur aktuella de tjänster som aktörerna i de regionala exportcentrumen erbjuder är
- om en utökning av kretsen av aktörer som ska och kan ingå i regionala exportcentrum kan bidra till att höja aktualiteteten.

Tillväxtverket bör

- inrikta uppföljning och utvärdering av de regionala exportcentrumens aktiviteter på effekter för målgruppen snarare än på det interna samarbetet mellan främjandeaktörerna
- utveckla sin redovisning om regionala exportcentrum med information om hur långt arbetet kommit och de uppföljningar som genomförts
- utreda hur de förbättringsområden som granskningen identifierat kan omhändertas.<sup>210</sup>

#### 4.16.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Näringsutskottet riktade ett tillkännagivande till regeringen med anledning av motionsyrkanden som rörde uppföljning och utvärdering av exportfrämjande åtgärder.<sup>211</sup> Tillkännagivandet handlade om att regeringen bör se till att exportfrämjande åtgärder regelmässigt effektutvärderas, och att utveckla myndighetsstyrningen så att det blir möjligt att följa upp och utvärdera genomförandet av de exportfrämjande åtgärderna. Vidare ansåg Näringsutskottet att regeringen skulle arbeta för att möjliggöra uppföljning och utvärdering i hela värdekedjan när det gäller satsningen på regionala exportcentrum.

#### 4.16.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen delade i sin skrivelse Riksrevisionens uppfattning att insatser av detta slag borde vara möjliga att effektutvärdera.<sup>212</sup> Regeringen skrev att den i ett uppdrag till Tillväxtverket hade satt upp målet om att företag skulle få hjälp att hitta rätt handläggare i rätt organisation inom 24 timmar. Därutöver avsåg regeringen att utvärdera de medverkande aktörerna, såsom Almi, Business Sweden och Tillväxtverket, utifrån de mål och kriterier som regeringen och uppdragsgivare hade angett i samband med reglerings- eller riktlinjebrev. Vidare anförde regeringen att Regeringskansliet bedriver ett utvecklingsarbete för att förbättra metoderna för utvärdering av offentliga insatser.

<sup>210</sup> Det handlar till exempel om större gemensam inriktning på de regionala exportcentrumen genom bl.a. ökad användning av samverkansavtal mellan aktörer i exportcentrum, exportcentrumens överblick över satsningen i hela landet och exportcentrumens möjlighet till inflytande över samordningen. Ett annat exempel är utvecklingen av verksamt.se.

<sup>211</sup> Bet. 2019/20:NU5.

<sup>212</sup> Skr. 2018/19:135.

Regeringen instämde i att effektutvärderingen kunde ha underlättats om urvalet av pilotregionerna hade gjorts slumpvis, men menade att urvalsgruppens ringa storlek hade kunnat påverka tillförlitligheten i effektutvärderingen. Regeringen valde att välja ut pilotregioner utifrån önskemålet om en jämn fördelning över landet.

Regeringen delade delvis Riksrevisionens bedömning att regeringens rapportering till riksdagen om resultatet av inrättandet av regionala exportcentrum hade kunnat vara fylligare. Näringsutskottet hade dock framfört synpunkter på att resultatredovisningen inte bör innehålla för mycket indikationer och data. Regeringen har för avsikt att utveckla resultatredovisningen i linje med dessa önskemål.

Regeringen instämde i Riksrevisionens bedömning att det kan finnas möjligheter till förbättringar i utformningen av regionala exportcentrum. Angående möjligheterna att utöka kretsen som ska och kan ingå i regionala exportcentrum hänvisade regeringen till syftet med regionala centrum – att förbättra samordningen mellan de *offentligt finansierade aktörerna*. Regeringen tog därför upp att det kunde finnas andra offentliga aktörer vars kompetens skulle kunna ge ett mervärde i arbetet, som till exempel inkubatorer, vetenskapsparkar och motsvarande organisationer som inte hittills omfattades av regionala exportcentrum. I och med denna skrivelse betraktade regeringen Riksrevisionens rapport som slutbehandlad.

Regeringen tog upp följande åtgärder i en senare skrivelse:<sup>213</sup>

I december 2019 beslutade regeringen om en export- och investeringsstrategi som ersatte den tidigare exportstrategin från 2014. I export- och investeringsstrategin angav regeringen att satsningen på regionala exportcentrum skulle utvecklas. De samverkande statliga aktörerna skulle ges i uppdrag att ta fram gemensamma erbjudanden till små och medelstora företag, och sätta mål för i vilken mån de skulle lyckas hjälpa företagen i länet att utveckla sin export. Regionala och lokala aktörer skulle inbjudas att medverka på frivillig basis.<sup>214</sup>

I december 2019 beslutade regeringen även om redovisning och utvärdering i reglerings- eller riktlinjebrev till myndigheter och andra som har fått i uppdrag att genomföra Sveriges export- och investeringsstrategi. Detta gällde även uppdrag till Tillväxtverket avseende regionala exportcentrum, innefattande redovisning av uppdraget och utvärdering av resultat.<sup>215</sup>

---

<sup>213</sup> I och med dessa beslut bedömde regeringen att punkten om åtgärder med anledning av riksdagens tillkännagivande med anledning av Riksrevisionens rapport var slutbehandlad., se s.100 skr. 2019/20:75, rskr. 2019/20:22.

<sup>214</sup> Den 11 december 2019, se s. 100 skr. 2019/20:75, rskr. 2019/20:22.

<sup>215</sup> Den 19 december 2019, se. s. 100, skr. 2019/20:75, rskr. 2019/20:22.

Tillväxtverkets redovisning av uppdraget presenterades i en särskild rapport 2022.<sup>216</sup> Tillväxtverket lyfte i denna fram bland annat följande. Genom att tillsätta egna medel och kombinera dessa med EU-finansiering tillförsäkrade Tillväxtverket ett mer långsiktigt regionalt genomförande i treåriga projekt. Under 2021 hade 90 gemensamma insatser arrangerats av de regionala partnerskapen, och 81 procent av de företag som fått stöd av fler än en aktör i regionala exportcentrum/regional exportsamverkan upplevde ett mervärde av att träffa fler aktörer. Tillväxtverket hade möjliggjort kunskapsspridning mellan regionerna i samband med regelbundna avstämningar, samordnarmöten, erfarenhetsträffar, kunskapsseminarier och nyhetsbrev. På verksamt.se hade Tillväxtverket förvaltat och utvecklat sin samlade information om export och internationalisering från myndigheter och regioner. Tillväxtverket lämnade ett antal rekommendationer för fortsatt arbete för en ökad svensk export i uppdragen regionala exportcentrum/exportsamverkan och export- och internationaliseringsinnehåll på verksamt.se. En av dessa rekommendationer var att den effektutvärdering av exportfrämjande som gjordes av Tillväxtanalys 2020 bör göras återkommande vart tredje år.

Tillväxtanalys redovisade i september 2020 en effektutvärdering av Sveriges exportfrämjande. Tillväxtanalys har regeringens uppdrag att analysera och utvärdera statens insatser för att stärka Sveriges tillväxt och näringslivsutveckling. Denna studie ingick i ramprojektet ”Hur kan staten underlätta för nya och små företag att komma in på marknader utomlands?”.<sup>217</sup>

#### 4.16.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen välkomnade i sin skrivelse Riksrevisionens granskning och delade Riksrevisionens uppfattning helt eller delvis i ett antal avseenden. Regeringen höll med Riksrevisionen om att det kunde finnas möjligheter till förbättringar i utformningen av regionala exportcentrum.<sup>218</sup>

Regeringen har gett Tillväxtverket uppdrag i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer. Tillväxtverket har fullgjort dessa uppdrag. På ett översiktligt plan har Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer därmed tagits om hand.

Enligt Riksrevisionens bedömning är det däremot svårt att bedöma i hur hög grad de i rapporten belysta problemen och bristerna hanterats eller kvarstår.

Riksrevisionen har inom ramen för uppföljningen ställt frågor till kontaktpersonerna för samtliga regionala exportsamverkan/exportcentrum och till näringslivsorganisationerna Svenskt Näringsliv och Företagarna om de problem

---

<sup>216</sup> Tillväxtverket, Slutrapport: Regional exportsamverkan samt utveckla verksamt.se med export- och internationaliseringsinnehåll, dnr Å 2016-000664, 2022-02-22.

<sup>217</sup> Tillväxtanalys, Effektutvärdering av Sveriges exportfrämjande, PM 2020:15, 2020.

<sup>218</sup> Tillväxtverkets slutrapport om regional exportsamverkan från 2022 hänvisar inte till Riksrevisionens granskning.

och brister som uppmärksammades i granskningen hanterats eller undanröjts. Riksrevisionen har också frågat om det finns kvarvarande problem eller brister i den granskade verksamheten. De svar som Riksrevisionen erhållit visar på att det finns ett fortsatt utvecklingsbehov.<sup>219</sup>

#### **4.17 Att planera för framtiden – statens arbete med scenarier inom miljö-, energi-, transport-, och bostadspolitiken (RiR 2019:4)**

Staten har behov av långsiktig planering cirka 10–30 år framåt i tiden inom ett antal områden, exempelvis infrastruktur, transporter, bostäder, energitillförsel och miljöförbättringar. Kvaliteten på långsiktiga beräkningar och scenarier är av stor vikt då de utgör underlag för bland annat politiska målsättningar och uppföljning av mål, analyser av reformer, samhällsekonomiska kalkyler och internationell rapportering.

Riksrevisionen granskade om regeringen och myndigheterna har skapat förutsättningar för scenarier med tillräckligt god kvalitet för att riksdagen ska kunna fatta välinformerade beslut. Vi granskade också om arbetet har bedrivits koordinerat, transparent och effektivt. Utöver regeringen och Trafikverket berörde granskningen Regeringskansliet, Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet, Boverket, Statens jordbruksverk, Tillväxtverket, Swedavia, Naturvårdsverket, Statens energimyndighet (Energimyndigheten), Energimarknadsinspektionen och Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät).

Den övergripande slutsatsen var att regeringens styrning av och myndigheternas arbete med scenarier behöver förbättras och att det behövs ökad transparens, överensstämmelse, jämförbarhet, effektivitet och samordning.

Riksrevisionen ansåg i granskningen att det behövs tydligare styrning och riktlinjer för att möjliggöra mer tillförlitliga och överensstämmande scenarier med

---

<sup>219</sup> Riksrevisionen erhöll skriftliga uppgifter från företrädare för sex regionala exportcentrum/exportsamverkan och skriftliga uppgifter från företrädare för Svenskt Näringsliv respektive Företagarna. I sammanfattning förmedlar företrädare för de regionala exportcentrumen/ exportsamverkan bland annat att Riksrevisionens granskning upplevdes som ”mycket bra och pricksäker i de förbättringar som behövs”. De menar också att åtgärder i viss mån har vidtagits för att styra mot granskningens rekommendationer, men det finns fortsatta utmaningar till exempel i det att de utvärderingar som genomförs av de främjande insatserna framstår som godtyckligt utformade och genomförda. Genomförda utvärderingar fokuserar alltför ofta även fortsättningsvis på det interna samarbetet mellan främjandeaktörerna. Företrädarna för regionala exportcentrum/exportsamverkan lyfter fram att samverkan försvåras av EU:s regler om skydd för personuppgifter. Det framkom också att verksamt.se är uppskattad men kan bli mer användarvänlig. Företagarna uppger till Riksrevisionen att deras slutomdöme är att Riksrevisionens granskning och rekommendationer inte verkar ha följts. Svenskt Näringsliv uppger till Riksrevisionen att man inte fått signaler om att Riksrevisionens rekommendationer skulle ha lett till väsentliga förbättringar i verksamheten på utpekade områden. Svenskt Näringsliv menar också att förhoppningar de hade på att utvecklingen av verksamt.se skulle underlätta för företag att hitta rätt bland olika främjande aktörer inte har infriats.

säkerställd kontinuitet. Detta behövs både från regeringen och internt inom respektive myndighet. Vidare ansåg Riksrevisionen att koordineringen och samordningen behöver förbättras för att undvika dubbelarbete och förbättra överensstämmelsen mellan olika scenarier.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att tydliggöra

- vilka ansvarsområden för scenarier de olika myndigheterna har
- vilka av de berörda myndigheternas scenarier för ekonomi, trafik, energi, utsläpp, bostäder och befolkning med mera och tillhörande antaganden som ska utgöra utgångspunkt för övriga myndigheters scenarier
- hur politiskt fastställda mål ska beaktas i scenarierna
- hur transparens, kvalitetssäkring och redovisning av osäkerhet ska säkerställas.

Riksrevisionen rekommenderade att detta sker genom till exempel föreskrifter eller uppdrag till berörda myndigheter.

Dessutom rekommenderade Riksrevisionen regeringen att

- inkludera Konjunkturinstitutet i klimatrapporteringsförordningen (2014:1434) med uppgiften att ta fram ekonomiska scenarier.

Riksrevisionen rekommenderade Trafikverket att

- utgå från Konjunkturinstitutets ekonomiska scenarier i arbetet med trafikscenarier. De ekonomiska scenarierna presenteras vartannat år som underlag i klimatrapporteringen till EU.

#### 4.17.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen till riksdagen<sup>220</sup> instämde regeringen delvis i Riksrevisionens bedömningar. Regeringen instämde i att övergripande generella riktlinjer avseende vissa centrala antaganden, kvalitetssäkring, redovisning och samordning kan ge scenarier med högre kvalitet och bättre överensstämmelse med varandra. Regeringen framhöll dock att myndigheternas arbete med att ta fram scenarier har olika syften och utförs i olika sammanhang. Detta motiverar enligt regeringen att det finns skillnader i såväl regeringens styrning som i myndigheternas utformning av scenarier och deras metoder och antaganden. Regeringen delade Riksrevisionens bedömning att skillnaderna bör vara resultatet av medvetna val och att det är viktigt att dessa tydligt framgår när scenarierna redovisas.

---

<sup>220</sup> Skr. 2018/19:120.

Regeringen ansåg att det var lämpligt att myndigheterna samordnar sig för att nå överensstämmelse mellan scenarierna och för att undvika dubbelarbete.

Regeringen instämde i Riksrevisionens bedömning att en tydlig redovisning och en strukturerad kvalitetssäkring av scenarier är viktigt för att regeringens beslut kan baseras på tillförlitliga och trovärdiga beslutsunderlag.

Regeringen instämde i huvudsak i Riksrevisionens rekommendationer och avsåg att utveckla styrningen av arbetet med att ta fram scenarier. Regeringen ansåg i likhet med Riksrevisionen att det finns fördelar med att reglera hur Konjunkturinstitutet tar fram scenarier i klimatrapporteringsförordningen. Därmed ansåg regeringen att granskningsrapporten var slutbehandlad.

Finansutskottet konstaterade i sitt betänkande<sup>221</sup> att regeringen avsåg utveckla styrningen av arbetet med att ta fram scenarier. Utskottet föreslog därför att regeringens skrivning skulle läggas till handlingarna. Riksdagen biföll utskottets förslag. Utskottet ansåg att det saknades anledning för riksdagen att genom ett tillkännagivande till regeringen kräva att regeringen skulle ta fram riktlinjer för att beakta gemenskapsaspekter i myndigheternas framtidsscenarier. Utskottet avstyrkte därför ett motionsyrkande angående detta. Regeringens skrivelse och finansutskottets betänkande är slutbehandlat och den 23 januari 2020 beslutade regeringen att skriva av ärendet.<sup>222</sup>

#### 4.17.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen har efter granskningen genomfört vissa åtgärder med syfte att förbättra myndigheternas arbete med scenarier. Framför allt handlar det om att regeringen har gjort en revidering av klimatrapporteringsförordningen.<sup>223</sup> Förordningen har justerats i syfte att förtydliga ansvarsfördelningen, stärka kvaliteten och göra arbetet med klimatrapportering mer lättarbetat för myndigheterna.<sup>224</sup> Dessa förändringar har också påverkat flera myndigheters arbete med scenarier.

I den reviderade klimatrapporteringsförordningen har regeringen gjort förtydliganden angående vilka ansvarsområden olika myndigheter har. Regeringen har även klargjort vilka scenarier och tillhörande antaganden som ska utgöra utgångspunkt för andra myndigheters scenarier som rör klimatrapporteringen. Ett viktigt tillägg som gjordes i revideringen innebar att Konjunkturinstitutet ska delta i klimatrapporteringsarbetet genom att lämna ekonomiska scenarier som underlag till de scenarier som Energimyndigheten ska lämna. Regeringen har också gjort

---

<sup>221</sup> Bet. 2019/20:FiU7.

<sup>222</sup> Skr. 2019/20:75.

<sup>223</sup> Se Klimatrapporteringsförordningen (2014:1434); Förordningen (SFS 2021:1292) om ändring i klimatrapporteringsförordningen.

<sup>224</sup> Mejl från företrädare för Infrastrukturdepartementet, 2022-12-16.

ett förtydligande om att myndigheterna ska verka för ökad harmonisering, jämförbarhet och transparens i den statistik som de rapporterar.<sup>225</sup>

Regeringen gav i juni 2022 Konjunkturinstitutet i uppdrag att publicera makroekonomiska långsiktsscenarier för utvecklingen av den svenska ekonomin.<sup>226</sup> Scenarierna ska utformas så att de även kan användas inom ramen för Konjunkturinstitutets skyldighet att delta i klimatrapporteringen. Scenarierna ska utgöra underlag för statliga myndigheter som har behov av sådana scenarier för sin planering. Regeringens tanke är att Konjunkturinstitutets instruktion ska ändras så att de i framtiden ska publicera denna typ av underlag vartannat år.<sup>227</sup> Instruktionen har inte ändrats ännu. Regeringens syfte med att ge Konjunkturinstitutet ett utökat uppdrag var att öka transparensen och tydligheten i redovisningen, och samtidigt möjliggöra en strukturerad kvalitetssäkring.<sup>228</sup>

Konjunkturinstitutet uppgav att regeringsuppdraget innebär att de kommer att skriva en mer utförlig rapport framöver och att de kommer att publicera sina referensscenarier i sin prognosdatabas. De arbetar med att ta fram en detaljerad modellbeskrivning som ett sätt att vara mer transparenta kring sättet att räkna fram referensscenarier.<sup>229</sup>

Regeringen har inte gett några andra uppdrag eller föreskrifter till enskilda myndigheter för att styra deras scenarioarbete men har gett uppdrag där arbete med scenarier ingår. Bland annat gav regeringen i maj 2022 Energimyndigheten, Energimarknadsinspektionen, Svenska kraftnät och Trafikverket i uppdrag att göra en myndighetsgemensam uppföljning av samhällets elektrifiering och elsystemets utveckling.<sup>230</sup> I uppdraget ingår att göra en myndighetsgemensam bedömning av elbehovet till och med 2045 och bedömningen ska baseras på prognoser. Exempelvis Svenska kraftnät och Energimyndigheten uppgav att de fått ett nära samarbete genom detta regeringsuppdrag.<sup>231</sup> Naturvårdsverket uppgav att mervärde skapats genom andra regeringsuppdrag som givits inom klimatområdet. Detta eftersom Naturvårdsverket har fått tillfälle att samordna arbetssätt med andra myndigheter även inom scenariområdet och att samverka då utvecklats på ett positivt sätt.<sup>232</sup>

Trafikverket har vidareutvecklat sina processer och sitt interna arbetssätt för scenarioarbetet på ett sätt som ligger i linje med Riksrevisionens iakttagelser. Trafikverket ser över sina processer vart fjärde år i samband med uppdateringen

---

<sup>225</sup> Se förordningen (2021:1292) om ändring i klimatrapporteringsförordningen (2014:1434).

<sup>226</sup> Regeringsbeslut Fi2022/01985.

<sup>227</sup> Mejl från företrädare för finansdepartementet, 2022-11-18.

<sup>228</sup> Regeringsbeslut Fi2022/01985.

<sup>229</sup> Mejl från företrädare för Konjunkturinstitutet, 2022-12-15.

<sup>230</sup> Regeringsbeslut I2022/01060.

<sup>231</sup> Mejl från företrädare för Svenska kraftnät, 2022-12-22.

<sup>232</sup> Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2022-12-16.



av beräkningsförutsättningarna till basprognoserna. Utvecklingen kan därför inte direkt hänföras till Riksrevisionens rapport. Trafikverket har i sina två senaste basprognoser, den som publicerades 2020 och den som kommer att publiceras 2024, utgått från Konjunkturinstitutets ekonomiska scenarier i arbetet med trafikscenarier i stället för scenarierna från Långtidsutredningen. Trafikverket planerar att göra en formell ändring av sina interna riktlinjer avseende vilka makroekonomiska scenarier de ska bygga sina långsiktiga prognoser på. Inför valet av scenario har Trafikverket nu en bredare beredningsprocess internt. Myndigheten har också ett utökat informationsutbyte med Konjunkturinstitutet och Energimyndigheten (och vid behov med Naturvårdsverket, Tillväxtverket och Boverket). Trafikverket ansåg att den bredare förankringen och den ökade samverkan med andra myndigheter har bidragit till ökad förståelse och kunskap kring myndigheters makroekonomiska scenarier.<sup>233</sup>

Energimyndigheten har genomfört ett omfattande metodutvecklingsarbete av sitt arbete med scenarier i stort och av sin produkt "Långsiktiga scenarier" i synnerhet. Detta utvecklingsarbete innebär ett stort omtag kring arbetssättet med scenarier. Bland annat avser Energimyndigheten att påbörja ett arbete med att göra scenarierna till en faktisk process i ett löpande arbete, snarare än att det ska bedrivas i projektform. Myndigheten har också fattat ett inriktningsbeslut för denna utveckling. Detta arbete har initierats oberoende av Riksrevisionens granskning.<sup>234</sup>

Flera myndigheter uppgav att deras samverkan kring scenarier har förbättrats på senare år. Energimyndigheten och Svenska kraftnät har ett nära samarbete gällande långsiktiga scenarier, och detta arbete har också intensifierats under det senaste året.<sup>235</sup> Samverkan har också förbättrats exempelvis genom att Trafikverket har tagit initiativ till att stämna av mer med Konjunkturinstitutet och Energimyndigheten inför arbetet med långsiktiga scenarier.<sup>236</sup>

Flera myndigheter uppgav att deras interna processer har utvecklats sedan Riksrevisionens granskning. Svenska kraftnät uppgav att de 2021 beslutade om en intern instruktion för framtidsscenarier där syfte, mål och övergripande arbetssätt med scenarioarbete beskrivs. De har även ett pågående arbete med att utforma en process för att utarbeta långsiktiga scenarier.<sup>237</sup>

Det är framför allt hos de myndigheter som har uppdrag att regelbundet ta fram långsiktiga scenarier som utveckling av arbetet med scenarier har skett. Inga större förändringar har skett avseende interna riktlinjer eller processer för scenarioarbete

---

<sup>233</sup> Mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-12-15.

<sup>234</sup> Mejl från företrädare för Energimyndigheten, 2022-12-20.

<sup>235</sup> Mejl från företrädare för Svenska kraftnät, 2022-12-22.

<sup>236</sup> Mejl från företrädare för Konjunkturinstitutet, 2022-12-15.

<sup>237</sup> Mejl från företrädare för Svenska kraftnät, 2022-12-22.

hos myndigheter som arbetar med scenarier i mindre utsträckning, exempelvis Boverket, Jordbruksverket, Tillväxtverket och Energimarknadsinspektionen.

### 4.17.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Riksrevisionen bedömer att granskningen har haft genomslag i att beskriva och belysa statens arbete med scenarier som sker på olika håll på ett flertal myndigheter. Några konkreta åtgärder har genomförts av regeringen efter publiceringen av granskningen. Regeringen uppgav att Riksrevisionens granskningar alltid fyller en funktion och ligger till grund för olika överväganden som görs inom Regeringskansliet och i regeringens styrning.<sup>238</sup> Arbetet med scenarier har utvecklats generellt på flera myndigheter, dock är detta arbete inte alltid initierat på grund av Riksrevisionens rapport.

Trafikverket ansåg att granskningen gett en större helhetsbild över vilka myndigheter som gör långsiktiga scenarier och hur dessa scenarier görs utifrån olika behov. Trafikverket menade också att det har underlättat att kunna hänvisa till granskningens rekommendationer när de önskat ha dialog och utökat informationsutbyte med andra berörda myndigheter.<sup>239</sup>

Flera av de granskade myndigheterna uppgav att de har haft nytta av Riksrevisionens rapport och att den gett bra beskrivningar av olika myndigheters arbete med scenarier. Konjunkturinstitutet uppgav att granskningen pekat ut brister vad gäller konsistens mellan olika myndigheters scenarier. De menade även att den har satt mer fokus på att utveckla arbetet med scenarier. Detta har verkat för ett tätare samarbete mellan myndigheter och underlättat initiativ för att stämna av antaganden och arbetssätt myndigheter emellan, vilket i förlängningen skapat en mer konsistent framtidsbild i scenarierna.<sup>240</sup> SCB framhävde att granskningen har ökat kunskapen om olika typer av scenarier och gett en överblick över de scenarier som tas fram regelbundet.<sup>241</sup> För Svenska kraftnät har granskningen varit en av drivkrafterna för att ta fram en instruktion för scenarioarbete.<sup>242</sup>

Enligt Energimarknadsinspektionen och Svenska kraftnät kvarstår några förbättringsmöjligheter ifråga om arbete med indata samt tillgängliggörande och transparens av indata och resultat.<sup>243</sup> Konjunkturinstitutet nämnde att samarbetet mellan myndigheter vad gäller arbetssätt och konsistens i scenario- och analysarbetet har ännu mer förbättringspotential.<sup>244</sup>

---

<sup>238</sup> Mejl från företrädare för Infrastrukturdepartementet, 2022-12-15.

<sup>239</sup> Mejl från företrädare för Trafikverket, 2022-12-20.

<sup>240</sup> Mejl från företrädare för Konjunkturinstitutet, 2023-01-10.

<sup>241</sup> Mejl från företrädare för Konjunkturinstitutet, 2023-01-10; mejl från företrädare för SCB, 2022-12-27.

<sup>242</sup> Mejl från företrädare för Svenska kraftnät, 2022-12-22.

<sup>243</sup> Mejl från företrädare för Energimarknadsinspektionen, 2022-12-20; mejl från företrädare för Svenska kraftnät, 2022-12-22.

<sup>244</sup> Mejl från företrädare för Konjunkturinstitutet, 2023-01-10.

## 4.18 Bevara samlingarna – säkerhetsarbetet i de statliga centralmuseernas samlingsförvaltning (RiR 2019:5)

Riksrevisionen granskade säkerhetsarbetet vid de statliga centralmuseerna<sup>245</sup> och Riksantikvarieämbetets stöd till museernas säkerhetsarbete. Förvaltningen av museernas samlingar är central för att bevara kulturarvet, och utgör en kärnverksamhet för museerna. Under senare tid har det framkommit flera indikationer på säkerhetsrisker som behöver hanteras vid centralmuseerna. Om museerna inte kan garantera säkerheten för sina samlingar innebär det betydande risker för Sveriges kulturarv. Granskningen utgår från tre aspekter som ett museum behöver beakta för att kunna bevara sina samlingar: 1) spårbarhet (registrering och inventering av föremål), 2) stöld och skadegörelse (fysisk åverkan på samlingarna av personal eller besökare) samt 3) förstörelse och katastrof (till följd av exempelvis brister i lokaler, brand, naturkatastrofer, skadedjur m.m.).

Riksrevisionens samlade slutsats var att centralmuseerna bedriver ett säkerhetsarbete som inte i tillräcklig utsträckning garanterar en rimlig grad av säkerhet för föremålen i samlingarna. Vidare bedömde Riksrevisionen att Riksantikvarieämbetet kan göra mer för att inom ramen för sitt museiuppdrag stödja museernas säkerhetsarbete. Granskningen visade att arbetet varierar i kvalitet mellan och inom centralmuseerna samt att flera brister som tidigare iakttagits fortfarande kvarstår.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer:

Till centralmuseerna:

- Prioritera arbetet med att stärka spårbarheten i samlingarna.
- Se över rutinerna för tillträdesbegränsning.
- Skapa rutiner för att minimera insiderproblematik.
- Öka beredskapen för att kunna möta en förhöjd hotbild.
- Säkerställ tillgången till ändamålsenliga magasin.
- Om det följande inte redan pågår, påbörja ett arbete med att upprätta och implementera dels en restvärdes- och säkerhetsplan, dels en plan för att kunna bringa de mest värdefulla föremålen i säkerhet vid krig, krigsfara eller andra extraordinära förhållanden.

---

<sup>245</sup> Moderna museet, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet, Riksantikvarieämbetet, Statens centrum för arkitektur och design, Statens försvarshistoriska museer, Statens historiska museer, Statens maritima och transporthistoriska museer, Statens museer för världskultur, Statens musikverk, Stiftelsen Arbetets museum, Stiftelsen Nordiska museet, Stiftelsen Skansen samt Stiftelsen Tekniska museet.

Till Riksantikvarieämbetet:

- Utarbeta råd för hur museer ska göra för att förebygga stöld och skadegörelse.
- Inled uppföljning av hur Riksantikvarieämbetets stöd och rekommendationer används av museisektorn. Börja även systematiskt följa vilka säkerhetsincidenter som sker på museerna. Ett sådant underlag skulle göra det möjligt att bedöma vilka ytterligare insatser som behöver göras för att stötta museerna i deras samlingsförvaltning.

#### 4.18.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringen instämde i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelser, och konstaterade att Riksrevisionen inte hade lämnat några rekommendationer till regeringen. Regeringen informerade om att den avsåg att ta upp de iakttagelser och rekommendationer som riktar sig till enskilda myndigheter i myndighetsdialogerna för att säkerställa att myndigheterna vidtar lämpliga åtgärder. Vidare informerade regeringen att den även fortsatt kommer att följa hur säkerhetsarbetet i centralmuseernas samlingsförvaltning utvecklas. I och med skrivelsen ansåg regeringen att rapporten var slutbehandlad.<sup>246</sup>

Kulturutskottet konstaterade i likhet med regeringen att granskningen och dess rekommendationer var ett värdefullt underlag dels för museerna i deras fortsatta arbete med att vidareutveckla en betryggande säkerhet för samlingarna, dels för Riksantikvarieämbetet i deras stöd till museerna. Riksdagen biföll utskottets förslag att lägga regeringens skrivelse till handlingarna.<sup>247</sup>

#### 4.18.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen har under den årliga dialogen med de statliga centralmuseerna tagit upp frågan om säkerhetsarbete i samlingsförvaltningen med anledning av Riksrevisionens rapport. I budgetpropositionen för 2022 tillfördes centralmuseerna 19 miljoner kronor för digitisering av kulturarvet i syfte att åstadkomma en säker och aktiv samlingsförvaltning. I regleringsbrevet för budgetåret 2022 beslutade regeringen om ett återrapporteringskrav gällande informationssäkerhet för samtliga centralmuseer. Centralmuseerna ska bland annat redogöra för hur man har arbetat för att stärka sin informationssäkerhet och för hur de planerar för att möta framtida behov.<sup>248</sup>

---

<sup>246</sup> Skr. 2018/19:129, Riksrevisionens rapport om säkerhetsarbetet i de statliga centralmuseernas samlingsförvaltning.

<sup>247</sup> Bet. 2019/20:KrU4, Säkerhetsarbetet i de statliga centralmuseernas samlingsförvaltning; rskr. 2019/20:39.

<sup>248</sup> Skriftligt svar från Kulturdepartementet, 2022-10-13.

Riksantikvarieämbetet har på sin webbplats informerat om de råd och stöd som man har tagit fram i samverkan med museerna för att underlätta museernas samlingsförvaltning. Riksantikvarieämbetet har också informerat om bland annat att ett riskhanteringsverktyg för museer ska tas fram, och utbildningar genomföras.<sup>249</sup> Därutöver har Riksantikvarieämbetet tagit fram ett riskanalysverktyg för museisamlingar och mallar för att upprätta katastrofplaner. Tillsammans med Centralmuseernas samarbetsråd har man även genomfört studiecirkel om katastrofplaner. Ett samarbete pågår mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Riksarkivet, Kungliga biblioteket, centralmuseerna, länsstyrelserna samt Riksantikvarieämbetet kring hur man ska kunna förebygga skador på samlingarna till följd av krig. Ett annat pågående samarbete är att tillsammans med Kammarkollegiet och Statens historiska museer ta fram en strategi och handbok för museisäkerhet. Dessutom har de magasin som tillhandahålls av Riksantikvarieämbetet – Svensk Museitjänst – vidtagit åtgärder för att stärka det inre och yttre skalskyddet.<sup>250</sup>

Nio av tretton centralmuseer har svarat på en snabbenkät om vilka åtgärder museerna hittills har vidtagit med anledning av Riksrevisionens granskning. De har även svarat på om det finns planer på att vidta ytterligare åtgärder. Tre av centralmuseerna uppger att de har vidtagit flera åtgärder. Sex av dem har vidtagit några åtgärder. Åtgärderna i fråga har framför allt rört digitisering för att öka spårbarheten i samlingarna, arbete för att säkra ändamålsenliga magasin samt arbete med att upprätta planer för säkerhet, restvärdesräddning vid till exempel brand eller vattenskada samt för undanförelse av föremål i händelse av krig. Till viss del har några av centralmuseerna även vidtagit mindre åtgärder för att begränsa tillträdet till magasin samt för att hantera insiderrisker. Samtliga svarande centralmuseer har svarat att de planerar vidta ytterligare åtgärder i framtiden. Behovet är omfattande och mycket återstår.<sup>251</sup>

### 4.18.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Fem av centralmuseerna har på eget initiativ uppgett att de haft stor nytta av Riksrevisionens granskningsrapport. Regeringen, Riksantikvarieämbetet och samtliga svarande centralmuseer har vidtagit åtgärder i varierande omfattning med anledning av granskningen. Dessa åtgärder innebär att Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer delvis har blivit omhändertagna, vilket bör ha

---

<sup>249</sup> Riksantikvarieämbetet, "Riksrevisionens rapport om centralmuseernas säkerhetsarbete", <https://www.raa.se/2019/02/riksrevisionens-rapport-om-centralmuseernas-sakerhetsarbete/>, hämtad 2021-11-02.

<sup>250</sup> Skriftligt svar från Riksantikvarieämbetet, 2022-10-12.

<sup>251</sup> Skriftliga svar från Stiftelsen Skansen, 2022-10-27; ArkDes, 2022-10-26; Världskulturmuseerna 2022-10-25; Statens försvarshistoriska museer, 2022-10-21; Moderna museet, 2022-10-26; Nordiska museet, 2022-10-25; Statens maritima och transporthistoriska museer, 2022-10-25; Statens historiska museer, 2022-10-25.

förbättrat verksamheten. Det finns sannolikt anledning att förvänta sig ytterligare åtgärder som helt eller delvis kan ha bäring på granskningen, med tanke på att behovet av åtgärder nära nog är oändligt på flera av centralmuseerna, och att granskningen uppges ha varit till stor nytta för några av centralmuseerna. Alltså är många av de brister som granskningen visade ännu inte undanröjda. Riksrevisionens bedömning är att mycket arbete återstår för centralmuseerna att göra, exempelvis att registrera och inventera föremål, vidta åtgärder mot förstörelse till följd av klimatförändring etc.

#### **4.19 Jämställdhet i Almis låneverksamhet – otydlig styrning och återrapportering (RiR 2019:7)**

Riksrevisionen granskade om regeringens och Almi Företagspartner AB:s (Almis) arbete med Almis uppdrag om kvinnors företagande bidrar till att uppfylla det jämställdhetspolitiska delmålet om att kvinnor och män ska ha samma möjligheter att starta och driva företag.

Motivet till granskningen var att kvinnor driver företag i mindre omfattning än män samtidigt som det finns indikationer på att statligt företagsfrämjande aktörer bemöter kvinnor och män olika. Riksrevisionen ansåg det därför motiverat att granska Almis bidrag till att kvinnor och män ska ha samma möjlighet att starta och driva företag.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att Almi och dess dotterbolag har strävat efter att utföra uppdraget om kvinnors företagande på ett samstämmigt och konsekvent sätt. Regeringens styrning av uppdraget och Almis återrapportering till regeringen har dock inte varit tydlig.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till regeringen:

- Analysera behoven av marknadskompletterande lån utifrån ett jämställdhetsperspektiv, i syfte att kunna förtydliga principerna för Almis uppdrag om kvinnors företagande.
- Överväg en omformulering av Almis uppdragsmål så att det bättre avspeglar de jämställdhetspolitiska målen.
- Efterfråga mer detaljerad redovisning från Almi avseende hur verksamheten når kvinnor. Redovisningen bör
- spegla regionala variationer i Almis verksamhet
- visa hur Almi gått till väga för att ta fram information om könsfördelning
- särskilja Almis prestation avseende uppdraget om kvinnors företagande inom lån, rådgivning och riskkapital.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendation till Almi:

- Säkerställ att redovisningen av verksamheten är tydlig och konsekvent avseende hur könsfördelningen i låneverksamheten mäts.

#### 4.19.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Vid sin behandling av regeringens skrivelse betonade näringsutskottet att skrivelsen och Riksrevisionens granskningsrapport är viktiga underlag för att riksdagen ska kunna följa och utvärdera olika näringspolitiska insatser. Näringsutskottet välkomnade också de åtgärder som regeringen aviserade i skrivelsen.<sup>252</sup>

Av regeringens skrivelse framgick att regeringen planerade att göra en översyn av Almis uppdragsmål. Inom ramen för översynen avsåg regeringen att beakta Riksrevisionens rekommendation att överväga en omformulering av Almis uppdragsmål med hänsyn till de jämställdhetspolitiska målen. Regeringen avsåg även att beakta rekommendationen att efterfråga en mer detaljerad redovisning från Almi av hur verksamheten når kvinnor.<sup>253</sup>

Näringsutskottet föreslog även att riksdagen borde lämna ett tillkännagivande till regeringen om att vidta åtgärder för att säkerställa en mer detaljerad redovisning från Almi om hur verksamheten når kvinnor. Detta med anledning av de motionsyrkanden som behandlades samtidigt som regeringens skrivelse. Syftet med tillkännagivandet var enligt utskottet att säkerställa att framtida mätningar håller hög kvalitet och ger en rättvisande bild samt att skapa tillräckliga beslutsunderlag inför fortsatta reformer på området. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.<sup>254</sup>

#### 4.19.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Av regeringens skrivelse framgick att regeringen instämde i Riksrevisionens övergripande slutsats. Regeringen tog också fasta på Riksrevisionens rekommendation att genomföra en översyn av Almis uppdragsmål, med syfte att förbättra bolagets återrapporteringskrav.<sup>255</sup>

Regeringen framförde samtidigt att Almis uppdragsmål följs upp löpande och att det utgör en stående punkt vid ägardialoger mellan företrädare för regeringen, bolagets styrelseordförande och verkställande direktör. Regeringen menade att även om det inte är explicit angivet i ägaranvisningarna hur uppdraget om kvinnors företagande ska utföras eller på vilka grunder Almi ska tilldela lån är det i

---

<sup>252</sup> Bet. 2019/20:NU6.

<sup>253</sup> Skr. 2018/19:123.

<sup>254</sup> Bet. 2019/20:NU6 punkt 2, rskr. 2019/20:23.

<sup>255</sup> Skr. 2018/19:123.

linje med hur statliga bolag ska styras. Regeringen menade också att Almis marknadskompletterande roll ska ses ur ett finansiellt perspektiv. Almis verksamhet ska riktas mot företagare och företag vars finansiella behov inte har tillgodosetts av marknadens privata aktörer.<sup>256</sup>

Under 2019 genomförde regeringen en översyn av Almis uppdragsmål. Inom ramen för översynen beaktade regeringen såväl Riksrevisionens rekommendationer som riksdagens tillkännagivande. Översynen resulterade i att målet avseende kvinnors företagande och relaterade krav på återrapportering tydliggjordes i den ägaranvisning som beslutades vid Almis bolagsstämma i april 2020. I uppdragsmålet tydliggjordes att andelen kvinnor bland de företagare som tar del av Almis insatser ska vara högre än för jämförelsegruppen. Jämförelsegruppen består av svenska mikroföretag samt företag som klassas som små eller medelstora enligt Europeiska kommissionens definition, vars omsättning har vuxit med i genomsnitt minst 10 procent per år under den senaste 3-årsperioden. Tidigare uppdragsmål angav att kvinnor skulle vara överrepresenterade jämfört med motsvarande andel i företagsstocken och nyföretagandet som helhet.<sup>257</sup>

Regeringen har därefter gjort ytterligare och större omtag av Almis ägaranvisning och uppdragsmål. Bland annat har användningen av jämförelsegrupper i uppdragsmålet slopats och i stället ersatts av sifferfatta långsiktiga målsättningar.<sup>258</sup>

Almi har i sin tur förtydligt hur man redovisar andelen kvinnor och företagare med utländsk bakgrund i sin års- och hållbarhetsredovisning. Almi bytte under 2018 mätmetod avseende andelen företagare som är kvinnor och mätningen genomförs nu genom att kön endast fastställs för den högst rankade företagsledaren, oftast den verkställande direktören. Tidigare avsåg mätningen även förekomsten av kvinnor inom ledning och grundarteam.<sup>259</sup>

Almis översyn av hur man redovisar andelen kvinnor och företagare med utländsk bakgrund påbörjades före det att Riksrevisionen publicerade sin granskning. Det var Almi som, inom ramen för granskningen, gav Riksrevisionen information om den förändring som pågick. Almi fick dock, genom såväl själva granskningsarbetet som den slutliga rapporten, ännu starkare skäl att genomföra förändringarna.<sup>260</sup>

---

<sup>256</sup> Skr. 2018/19:123.

<sup>257</sup> Prop. 2020/21:1 samt protokoll årsstämma Almi Företagspartner AB 27 april 2020, bilaga 9.

<sup>258</sup> Uppgift i mejl från Näringsdepartementet, 2022-12-09 samt protokoll årsstämma Almi Företagspartner AB 29 april 2022, bilaga 10. Förändringen var bland annat en följd av iakttagelser och rekommendationer i Riksrevisionens granskningsrapport Effektutvärderingar av näringspolitiken – bristande tillförlitlighet, (RiR 2020:30).

<sup>259</sup> Skr. 2018/19:23. Se även Almis års- och hållbarhetsredovisning 2018 samt mejl från Almi 2022-12-16.

<sup>260</sup> Uppgift i mejl från Almi, 2022-12-16.



### 4.19.3 Avslutande bedömning och kommentarer

De åtgärder som regeringen och Almi vidtagit ger förutsättningar för en mer detaljerad redovisning från Almi om hur verksamheten når kvinnor. Åtgärderna är dock inte enbart ett resultat av Riksrevisionens granskning. Regeringen ser löpande över Almis uppdragsmål och Almi hade påbörjat en översyn av hur andelen kvinnliga företagare bör redovisas redan innan Riksrevisionens granskning.

## 4.20 Köp på saklig grund – myndigheters skydd mot förtroendeskadliga närståendetransaktioner (RiR 2019:8)

Riksrevisionen granskade 2019 hanteringen av bisysslor och inköp i fem myndigheter – Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten, Skogsstyrelsen, Tillväxtverket och Trafikverket. I fokus var hantering av risker kopplade till närståendetransaktioner.<sup>261</sup> Bakgrunden var att statens relationer med privata leverantörer inte sällan lyfts fram som ett riskområde för korruption, och att statens samlade inköp och upphandlingar uppgår till mycket stora summor. Det är därför centralt att myndigheter ser till att hantera korruptionsrisker kopplade till inköp och upphandlingar. Hanteringen av närståendetransaktioner är en av flera möjliga typer av risksituationer, och valdes för att de till skillnad från t.ex. vänskapsrelationer bedömdes vara granskningsbara.

Granskningen visade att myndigheterna gjorde omfattande inköp och betalade ut ersättningar till företag i branscher där en icke försumbar andel av deras anställda och deras anhöriga var ekonomiskt aktiva. Granskningen visade även att det sparsamt men löpande förekommit kopplingar mellan anställda och leverantörer, där det samtidigt funnits en närhet mellan den del av organisationen som gjort inköpet och den anställda med koppling till leverantören.

Granskningen visade vidare att myndigheterna hade system och rutiner som syftade till att säkerställa att alla inköp sker på saklig grund och förhindra att personliga relationer påverkar valet av leverantör. Dessa system och rutiner var i det stora hela ändamålsenligt utformade. Riksrevisionen bedömde dock att de kunde stärkas eller utvecklas i flera avseenden: Överblicken över inköpsflöden kunde förbättras, jävs- och bisysslefrågor kunde hanteras mer systematiskt och det bredare arbetet med risker för oegentligheter kunde utvecklas.

---

<sup>261</sup> Dvs. handel med företag som har en nära koppling till någon av myndighetens anställda, eller deras anhöriga.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer:

- Myndighetsledningarna bör säkerställa att frågan om myndighetens hantering av oegentligheter kopplade till inköp aktualiseras i arbetet med myndigheternas riskanalys.
- Varje enskild myndighet bör säkerställa att myndighetens anställda årligen uppmärksammas på frågan om bisysslor, till exempel vid medarbetarsamtal.
- Myndigheterna bör tillse att frågan om jäv lyfts vid upphandlingar. De bör även ta ställning till vid vilka upphandlingar som det är lämpligt att bedömningar av jäv dokumenteras.

#### 4.20.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringen välkomnade granskningen och instämde i slutsatserna, det vill säga att en god grund lagts men att det utvecklingsarbete som pågick behöver fullföljas. Regeringen konstaterade att rekommendationerna var riktade till de granskade myndigheterna, och välkomnade att de granskade myndigheterna vidtog åtgärder för att utveckla sina interna processer. Regeringen instämde i Riksrevisionens bedömning att granskningens slutsatser kunde vara relevanta också för andra myndigheter än de som granskats direkt.<sup>262</sup>

Regeringen lyfte några punkter i det egna arbetet som kunde antas förstärka arbetet:

- arbetet med god förvaltningskultur, där Statskontoret givits en ledande roll
- beslut om ändringen i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, i syfte att skapa bättre förutsättningar för att förebygga korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri och andra oegentligheter (trädde i kraft den 1 januari 2019)
- utvidgat uppdrag till Tillitsdelegationen att analysera befintliga introduktionsutbildningar till statligt anställda samt utarbeta förslag om obligatorisk introduktionsutbildning (dir. 2019:06).

Finansutskottet framhöll i sin behandling av skrivelsen vikten av ett fortsatt arbete på myndigheterna för att säkerställa att anställdas ekonomiska intressesfär inte överlappar myndigheternas på ett sätt som kan leda till förtroendeskador. Utskottet betonade betydelsen av ett fortsatt utvecklingsarbete inom området. Riksdagen hade inga invändningar mot regeringens bedömningar och föreslog att skrivelsen skulle läggas till handlingarna.<sup>263</sup>

---

<sup>262</sup> Skr. 2018/19:148.

<sup>263</sup> Bet. 2019/20: FiU17, rskr 2019/20:29.

## 4.20.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

De rekommendationer som Riksrevisionen lämnade gällde justeringar av myndigheternas interna förvaltningsprocesser. Därför vilar bedömningen av hur granskningens resultat tagits om hand av de myndigheter som granskningen primärt riktade sig till främst på intervjuer med personer som myndigheterna utsett. I viss mån baseras bedömningen även på andra redovisningar av myndigheternas verksamhet.

### Regeringen

Regeringen har inte vidtagit några åtgärder särskilt föranledda av granskningen.<sup>264</sup> Rapporten nämndes som en del av underlaget för Regeringskansliets arbete mot korruption, i *Ett utvecklat arbete mot korruption i den offentliga förvaltningen. Handlingsplan mot korruption 2021-2023*.

### Polisen

Hos Polisen följdes Riksrevisionens granskning upp av en internrevisionsrapport som påtalade behovet av att säkerställa att bisysslereguleringen är känd på myndigheten. Nu har man fört in i underlaget för medarbetarsamtalet att frågan om bisysslor ska lyftas med alla medarbetare minst en gång om året. På inköpsenheten är budskapet att alla ska anmäla alla bisysslor, så att det får prövas. Polisen har också infört att alla som deltar i anskaffning över 20 000 kronor ska genomgå en obligatorisk jävskontroll, som ska dokumenteras skriftligt. Det är också tydligare beskrivet vad som kan vara varningssignaler för jäv.<sup>265</sup>

Polisen har gjort om hela inköpsorganisationen så att utrymmet för att vrida inköp för att gynna egna intressen har minskat. Anledningen är uttalat att minska risken för oegentligheter men också att öka effektiviteten i inköpen. Myndigheten har infört ett tydligare utpekade strategiskt ansvar för olika inköpskategorier samt en fyraögons-princip. Man har även systematiserat beredning av inköp, ökat avtalstäckningen och byggt ut olika utbildningar där risken för oegentligheter och korruption kopplat till inköp adresseras.<sup>266</sup>

Myndigheten själv bedömde att det finns områden att vidareutveckla, t.ex. e-handelsgraden (vilket främjar transparensen) och den kontinuerliga riskanalysen. Samtidigt beskrev man förändringen i termer av "stålbad" som lett till stora förändringar och förbättringar.<sup>267</sup> I Polismyndighetens fall utgjorde

---

<sup>264</sup> Skr. 2018/19:148, intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2022-12-21.

<sup>265</sup> Polisens internrevision 2019, "Granskning av bisysslor" Rapport 2019-06-25 A320.499/2018, intervju med företrädare för Polismyndigheten, 2022-12-22.

<sup>266</sup> Intervju med företrädare för Polismyndigheten, 2022-12-22; Årsredovisning för Polisen 2019 samt 2020 s. 122 och 164; Polismyndigheten 2022, "Förnyad uppföljande inspektion av Polismyndighetens inköp och upphandlingar. Ett riskområde för korruption", Tillsynsrapport 2022:1.

<sup>267</sup> Intervju med företrädare för Polismyndigheten, 2022-12-22.

Riksrevisionens rapport en av flera granskningar som tillsammans föranledde relativt omfattande förändringar.

### **Skogsstyrelsen**

I Skogsstyrelsen har man tydliggjort att det är chefens ansvar att hålla sig informerad om medarbetarnas bisysslor, även om det inte finns angivet hur det ska gå till. Våren 2022 uppdaterade myndigheten anvisningarna om jäv. Ansvaret att lyfta misstanke om jäv vilar fortsatt på den jävige själv. Myndigheten har infört en obligatorisk utbildning i statstjänstemannarollen. Skogsstyrelsen arbetar fortsatt med att förbättra avtalsuppföljningen, vilket av olika anledningar inte gått framåt så som man önskat. Ett område som myndigheten centraliserat på ett sätt som minskat risker för oegentligheter gäller upphandling av lokaler. Vad gäller utbetalningen av områdesskydd har risken minskat av externa orsaker.<sup>268</sup>

### **Trafikverket**

I granskningen noterade Riksrevisionen ett par risker som Trafikverket arbetade med, t.ex. upphandlingsgränserna och olika sätt att kringgå dem, inte minst i samband med konsultupphandling. Internrevisionen hade också bedömt att det fanns ett behov av att titta närmare på efterlevnaden av attestrutinerna. Andra utmaningar handlade om effektivisering av inköpen, där en bieffekt är bättre kontroll mot förtroendeskadliga transaktioner. Ett problem Trafikverket arbetade med handlade om för få leverantörer. Ett annat handlade om att utveckla e-handelssystemen som möjliggör kopplingar av inköp till avtalskatalogen. Efter vår granskning har Trafikverket genomfört flera projekt för att ytterligare förbättra överblick och kontroll över inköp, samt koppla fler inköp till ramavtal. Myndigheten har under 2021 utfört ett arbete med en ny strategi för konsultupphandling och konsultväxling.<sup>269</sup>

Vid Riksrevisionens granskning 2019 var bilden att det fanns tydliga interna riktlinjer för bisyssla, och att dessa fanns tillgängliga för medarbetarna på intranätet och synliggjordes för medarbetare bland annat i introduktionsutbildningar och på chefsutbildningar. Men det var inte ett krav att regelmässigt lyfta bisysslor vid medarbetarsamtal. Trafikverkets nuvarande riktlinjer för bisysslor är desamma som 2019.<sup>270</sup> Men det står numera i mallen för de årliga medarbetarsamtalen att bisysslor ska lyftas. Området ingår nu även i den årliga övergripande riskanalysen för etik- och moralområdet. I årets planering ligger att generellt se över all styrning och information inom detta område.<sup>271</sup>

---

<sup>268</sup> Intervju med företrädare för Skogsstyrelsen, 2022-12-21.

<sup>269</sup> Skriftligt svar från företrädare för Trafikverket på Riksrevisionens frågor, 2023-01-17.

<sup>270</sup> Bisyssla, TDOK 2010:76.

<sup>271</sup> Skriftligt svar från företrädare för Trafikverket på Riksrevisionens frågor, 2023-01-17.

Vid granskningen 2019 uppfattade vi att det fanns en institutionaliserad och kontinuerlig diskussion om jävsproblematik. Medarbetares och chefers medvetenhet om risker kopplade till jäv var tänkt att leda till att inblandade parter vid enskilda situationer lyfte jävsförhållanden så att de kunde hanteras. Trafikverket bedrev också ett utåtriktat arbete för att tydliggöra Trafikverkets hållning gentemot leverantörer. Sedan granskningen gjordes har Trafikverket i de rutiner som finns för inköpsprocesser tydliggjort att jävsfrågor och frågor kring informationssäkerhet ska diskuteras varje gång en upphandling startas upp.<sup>272</sup>

## Arbetsförmedlingen

Året efter Riksrevisionens granskning gjorde Arbetsförmedlingens internrevision dels en särskild granskning av bisysslor, dels en granskning av koordineringen av myndighetens riktlinjer och åtgärder i syfte att hantera risk för oegentligheter. Den senare granskningen uppmärksammade jäv och bisysslor som innebär intressekonflikt eller konkurrensfördelar, bland de risker som myndigheten behövde hantera samordnat. Detta år följer internrevisionen upp gjorda åtgärder.<sup>273</sup> När det gäller frågan om bisysslor uppgav Arbetsförmedlingen att Riksrevisionens granskning ledde till en dialog kring på vilket sätt medarbetare inom myndigheten årligen ska uppmärksammas på bisysslereglerna.<sup>274</sup> Av myndighetens senare årsredovisningar framgår mer allmänt att både risken för oegentligheter och effektivisering av inköpsprocesser är viktiga arbetsområden. Bland annat har Arbetsförmedlingen påbörjat en processöversyn för att utveckla avtalsförvaltning och leverantörsuppföljning. Myndigheten har därtill analyserat och följt upp hur den interna kunskapen kring risk för oegentligheter ser ut.<sup>275</sup>

## Tillväxtverket

Tillväxtverket har efter granskningen gjort flera analyser och arbetat med frågor om inköp, bisysslor och jäv. Man har gjort regelefterlevnadsgranskningar av myndighetens policy för bisysslor och jäv av inköp och upphandling enligt LOU, lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Tillväxtverket uppgav att styrning och kontroll av inköpsprocessen är en prioriterad fråga men myndigheten uppger samtidigt att arbetet försenats av regeringsuppdrag som tagit mycket resurser i anspråk. Ett förslag som myndigheten diskuterat handlar om att införa mer systematiska jävskontroller i upphandlingsprocessen, och att en jävsdeklaration fylls i av ansvarig beställare. Tillväxtverket har dock ännu inte fattat något beslut i frågan. Myndigheten har under 2022 arbetat med korrupsionsrisker, med hjälp av

---

<sup>272</sup> Skriftligt svar från företrädare för Trafikverket på Riksrevisionens frågor, 2023-01-17. Se även skriftligt svar 2022-12-20.

<sup>273</sup> Arbetsförmedlingen, Internrevisionsrapport 2020:1 och 2020:3 samt skriftligt svar från företrädare för Arbetsförmedlingen på Riksrevisionens frågor, per mejl 2023-01-23.

<sup>274</sup> Skriftligt svar från företrädare för Arbetsförmedlingen på Riksrevisionens frågor, per mejl 2023-01-20.

<sup>275</sup> Arbetsförmedlingen, Årsredovisning 2021 s. 138, 141 och Årsredovisning 2020 s. 158, 161.

bland annat föreläsningar och dilemmaövningar, och kommer att fortsätta arbetet under 2023.<sup>276</sup>

### 4.20.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Myndigheterna har, i varierande omfattning, vidtagit åtgärder på de områden där Riksrevisionen lämnade rekommendationer. Trafikverket, Polisen, Arbetsförmedlingen och Skogsstyrelsen uppger att de haft nytta av Riksrevisionens rapport.

Det är svårt att bedöma om de vidtagna åtgärderna innebär att Riksrevisionens iakttagelser tagits om hand, särskilt i fråga om hur interna rutiner och riktlinjer når ut i respektive organisations alla delar. Men det förefaller troligt att de ytterligare åtgärder som myndigheterna vidtagit på området har inneburit förbättringar i den granskade verksamheten i den efterfrågade riktningen. Det är även troligt att åtgärderna inneburit ytterligare uppmärksamhet på den problematik som granskningen lyfte.

Att hantera risker för oegentligheter och säkerställa genomslaget för myndigheternas rutiner i hela deras organisationer är en typ av arbete som inte blir helt klart. För att skyddet mot oegentligheter ska vara fortsatt gott krävs kontinuerlig uppmärksamhet på frågan.

## 4.21 Trångboddhet – konsekvenser för hälsa och skolresultat (RiR 2019:09)

Syftet med granskningen var att analysera vilka effekter trångboddhet har med avseende på hälsa, vuxnas sjukfrånvaro och barns skolresultat. I förlängningen var syftet även att undersöka om det ökade familjepolitiska fokuset och införandet av en boyterestriktion i bostadsbidraget har haft oönskade samhällsekonomiska konsekvenser. Riksrevisionen utgick i granskningen från trångboddhetsnorm 3, som innebär att alla i hushållet ska ha ett eget sovrum (förutom gifta och sambor) samt att det ska finnas vardagsrum och kök för att hushållet inte ska anses vara trångbott.

Granskningens slutsatser och rekommendationer avsåg regeringen.

Granskningen visade att trångboddheten har ökat de senaste 20 åren. Ökningen är störst bland utrikes födda och vanligast i storstadskommuner och bland hushåll med de lägsta inkomsterna. Antalet trångbodda hushåll med bostadsbidrag ökade i samband med införandet av en boytebegränsning inom bostadsbidraget 1997. Sedan 2003 har dock andelen trångbodda i denna grupp minskat.

---

<sup>276</sup> Skriftligt svar från Tillväxtverket på Riksrevisionens frågor, per mejl 2022-12-21.

Resultaten av granskningen visade även att trångboddhet enligt trångboddhetsnorm 3 inte har några effekter på vare sig vuxnas eller barns hälsa, vuxnas sjukfrånvaro eller barns skolresultat. Slutsatserna förändrades inte när striktare krav för vad som kvalificerar som trångboddhet analyserades. Riksrevisionen bedömde därför att det verkar finnas en säkerhetsmarginal mellan norm 3 och den trångboddhet som potentiellt sett skulle kunna vara skadlig. Riksrevisionen har dock inte analyserat effekter av en mer extrem trångboddhet (fler än två personer delar sovrum) men fann att den extrema trångboddheten har fördubblats under de senaste 20 åren, från ca 2,5 till 5 procent av befolkningen.

Riksrevisionen lyfte även fram att resultatet av granskningen måste ses i ljuset av den relativt generösa trångboddhetsnormen. Resultaten av granskningen gav anledning att ifrågasätta om den gällande normen är ändamålsenligt utformad, dels för att fungera som ett riktmärke för vad som ska betraktas som lägsta acceptabla utrymmesstandard och utifrån inriktningen på bostadsbidraget, dels med utgångspunkt i de mål för bostadsbyggandet som riksdagen har ställt sig bakom.

Med anledning av det som framkommit i granskningen bedömde Riksrevisionen sammantaget att bostadsbidragets nuvarande utformning avseende boysterestriktionen inte föranleder negativa samhällsekonomiska effekter. Utformningen kan därmed anses vara motiverad. Samtidigt lyfte Riksrevisionen fram vikten av att trångboddhetsnormen är ändamålsenligt utformad.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att

- i samband med den pågående översynen av bostadsbidragets konstruktion se över både utformningen och tillämpningen av trångboddhetsnormen
- förtydliga syftet med trångboddhetsnormen, exempelvis med avseende på om den ska vara styrande inom såväl bostadspolitiken som social- och familjepolitiken
- följa utvecklingen och de samhällsekonomiska konsekvenserna av det som kan definieras som extrem trångboddhet.

#### 4.21.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I regeringens skrivelse<sup>277</sup> med anledning av granskningsrapporten framhöll regeringen att rapporten bidrar med viktig kunskap om trångboddhet och dess effekter. Regeringen delade Riksrevisionens bedömning att det behöver ses över hur trångboddhetsnormen ska utformas och användas. Regeringen framhöll att en särskild utredare fått i uppdrag att göra en översyn av reglerna för bostadsbidrag och underhållsstöd. I uppdraget ingick bland annat att analysera om, och i så fall

---

<sup>277</sup> Se Skr. 2019/20:4, s. 7–8.

hur, bostadsytan ska påverka bostadsbidraget.<sup>278</sup> Även Boverket hade fått i uppdrag av regeringen att lämna förslag på hur återkommande bedömningar av bostadsbristen ska utformas.<sup>279</sup> Regeringen framförde att den avvaktar analyser och förslag från dels utredningen som ser över bostadsbidraget och underhållsstödet, dels åiterrapporteringen av uppdraget till Boverket. Därutöver framhöll regeringen i skrivelsen att arbetet med att förbättra situationen för familjer med låg ekonomisk standard är en prioriterad uppgift. Regeringen påtalade att den under de senaste åren genomfört flera förstärkningar inom såväl bostadsbidraget som barnbidraget och underhållsstödet. Regeringen uttryckte även att den arbetar aktivt för att fler människors behov ska tillgodoses. I sammanhanget lyfte regeringen fram att den lämnat förslag om till exempel åtgärder mot svarthandel med hyreskontrakt och annat missbruk av hyresrätter. Syftet med förslagen var att skapa en bättre fungerande hyresmarknad genom en större omsättning av förstahandskontrakt, bättre hyresvillkor och sundare boendemiljöer.<sup>280</sup>

Regeringen lyfte även fram att kommunernas socialtjänster har en viktig uppgift när det gäller att förebygga hemlöshet och ett ansvar för att ge enskilda individer olika former av stöd. Med anledning av det har regeringen gjort en riktad satsning mot akut hemlöshet för att stödja kommunerna i deras arbete under perioden 2018–2021.<sup>281</sup> Därtill har regeringen gjort en riktad satsning mot ideella organisationer i deras arbete mot hemlöshet bland unga vuxna där psykisk ohälsa kan vara en bidragande orsak till hemlösheten.<sup>282</sup> I och med denna skrivelse ansåg regeringen att granskningsrapporten var slutbehandlad.

Socialförsäkringsutskottet aviserade i sitt betänkande med anledning av regeringens skrivelse att utskottet föreslår att riksdagen dels avslår ett motionsyrkande som väckts med anledning av regeringens skrivelse, dels lägger skrivelsen till handlingarna. Motionen<sup>283</sup> föreslog ett tillkännagivande om att regeringen vid utformningen av bostadsbidrag och trångboddhetsnormen särskilt bör beakta olika familjekonstellationer och ensamstående föräldrars situation. Utskottet delade motionärernas uppfattning och förutsatte att regeringen utan något särskilt påpekande beaktar detta vid sin beredning av utredningsresultatet. Riksdagen biföll utskottets förslag att avslå motionen och lägga skrivelsen till handlingarna.<sup>284</sup>

---

<sup>278</sup> Se Dir. 2018:97.

<sup>279</sup> Uppdraget till Boverket resulterade i en rapport som redovisades i september 2020. Se Boverkets rapport Mått på bostadsbristen – förslag på hur återkommande bedömningar ska utföras, Rapport 2020:21, Dnr Fi2019/02440/BB.

<sup>280</sup> Prop. 2018/19:107. Förslagen trädde i kraft den 1 oktober 2019.

<sup>281</sup> Prop. 2017/18:1 utgiftsområde 9 avsnitt 6.6.2.

<sup>282</sup> Dnr Ku2018/01452/D och Ku2019/00287/D.

<sup>283</sup> Motion 2019/20:1736 med anledning av skr. 2019/20:4, Riksrevisionens rapport om bostadsbidrag och trångboddhet.

<sup>284</sup> Bet. 2019/20:SfU9, rskr. 2019/20:52.



#### 4.21.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Företrädare för Regeringskansliet (Socialdepartementet) lyfte i samband med denna djupuppföljning av granskningsrapporten fram följande åtgärder som hittills har genomförts:

Regeringen beslutade att förlänga utredningstiden för översynen av reglerna för bostadsbidrag och underhållsstöd.<sup>285</sup> Utredningen överlämnade i januari 2022 sitt slutbetänkande.<sup>286</sup> Betänkandet har remissbehandlats och bereds nu vidare i Regeringskansliet.

Lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar har ändrats med anledning av förslag i propositionen *Ett bättre underlag för åtgärder på bostadsmarknaden*.<sup>287</sup> Alla kommuner ska med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i den egna kommunen. Lagändringen innebär att kraven på den analys som ska ligga till grund för uppgifterna i riktlinjerna får en tydligare inriktning mot bostadsbristen i kommunen. Utöver den analys av den demografiska utvecklingen och marknadsförutsättningarna som ska göras, innebär ändringen att riktlinjerna särskilt ska grundas på en analys av vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden. Kommunen ska genomföra sin analys med stöd av ett underlag som Boverket förser kommunen med. Kommunen får använda ytterligare underlag som den bedömer behövs för analysen. Syftet med ändringen är att förbättra förutsättningarna såväl för regeringens uppföljning av riksdagens mål för bostadsmarknaden som för kommunernas planering av bostadsförsörjningen. Lagändringen trädde i kraft den 1 oktober 2022.

Den 1 mars 2018 infördes inom bostadsbidraget ett nytt särskilt bidrag för barn som bor växelvis. Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har haft i uppdrag att analysera de ekonomiska konsekvenserna för berörda barnfamiljer. Myndigheten har nyligen svarat på uppdraget i rapporten (ISF 2022:8) *Ekonomiska konsekvenser för barnfamiljer med bostadsbidrag – en analys av reformen inom bostadsbidraget och underhållsstödet för växelvist boende barn*, som nu är föremål för vidare beredning i Regeringskansliet.

Bostadsbidraget är en förmån som lämnas till barnfamiljer med låga inkomster. Med anledning av de ökade levnadskostnaderna lämnas ett tillfälligt tilläggsbidrag till barnfamiljer med bostadsbidrag under perioden 1 juli 2022–30 juni 2023. Detta tilläggsbidrag har samma utformning som det tilläggsbidrag som lämnades under perioden 1 juli–31 december 2020 och under samma period 2021 med anledning

---

<sup>285</sup> BUMS (S 2018:13), Dir. 2021:72. Uppdraget förlängdes till den 31 december 2021.

<sup>286</sup> SOU 2021:101, Träffsäkert – införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet.

<sup>287</sup> Prop. 2021/22:95.

av den ekonomiska situation som barnfamiljer riskerade att hamna i till följd av covid-19-pandemin. Tilläggsbidraget återinfördes under perioden juli–december 2022 med anledning av ökade levnadsomkostnader till följd av händelserna i Sveriges närområde<sup>288</sup> och förlängdes t.o.m. den 30 juni 2023.<sup>289</sup>

Regeringen lyfte även fram att den i juli 2022 har fattat beslut om en nationell hemlöshetsstrategi 2022–2026. Detta gjordes som en del i arbetet med att förbättra situationen för familjer med låg ekonomisk standard. Målet är att minska och förebygga att personer hamnar i hemlöshet. Syftet med en nationell hemlöshetsstrategi är att tydliggöra inriktningen för insatser för att minska antalet vuxna och barn som befinner sig i hemlöshet och insatser för att förebygga att människor blir hemlösa.

En nationell handlingsplan för att genomföra Europeiska rådets rekommendationer om en europeisk barngaranti (S2022/01667) har även tagits fram. Målet med barngarantin är att förebygga och bekämpa social utestängning genom att garantera att barn har tillgång till en uppsättning grundläggande samhällstjänster såsom faktisk och kostnadsfri tillgång till förskola och barnomsorg, utbildning och skolbaserade aktiviteter, minst ett mål hälsosam mat per skoldag, hälso- och sjukvård, hälsosam kost och adekvata bostäder.

#### 4.21.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Granskningen har fått ett visst genomslag. Regeringen har på olika sätt i de utredningar och utvärderingar som den har tagit initiativ till lyft fram och beaktat frågor som rör trångboddhet i olika sammanhang. Detta görs bland annat i *Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet*.<sup>290</sup> Däremot kan det fortfarande finnas oklarheter när det gäller syftet med trångboddhetsnormen, hur den ska utformas och användas, exempelvis med avseende på om den ska vara styrande inom såväl bostadspolitiken som social- och familjepolitiken.

### 4.22 **Konsten att styra – regeringens styrning av kulturområdets institutioner (RiR 2019:10)**

Kulturområdet utmärker sig jämfört med andra politikområden eftersom det kännetecknas av särskilda förutsättningar i form av många små myndigheter och en ovanlig mångfald av verksamhetsformer. Förutom myndigheter finns det ekonomiska respektive ideella föreningar, statligt ägda bolag och stiftelser. Därutöver är kulturområdet ett politikområde som karakteriseras av en mycket stark autonomi, vanligen omtalad som armlängdsprincipen. Denna princip

---

<sup>288</sup> Prop. 2021/22:269.

<sup>289</sup> Prop. 2022/23:1.

<sup>290</sup> Se BUMS (S 2018:13), Dir. 2021:72.

kan skapa utmaningar om regeringen anser att verksamheten behöver styras nära och intensivt.

Syftet med Riksrevisionens granskning var att undersöka om regeringens styrning inom kulturområdet levde upp till de kriterier som riksdagen har ställt upp för styrning av statliga verksamheter. Granskningen undersökte därför om regeringens styrning var tydlig och resultatnriktad, långsiktig och strategisk, samt anpassad till institutionernas olika verksamhetsformer. Ytterligare ett syfte var att undersöka hur regeringens styrning på området har förändrats över tid.

Riksrevisionen upprepade därför en enkät som Kulturdepartementet gjorde 2010 och som riktades till de institutioner som departementet förde en årlig dialog med.

Granskningen omfattade regeringen och Regeringskansliet (Kulturdepartementet).

Granskningens slutsats var att regeringens styrning av institutionerna på kulturområdet hade blivit tydligare och mer långsiktig. Men styrningen var inte anpassad till skilda verksamhetsformer, vilket innebar att statligt ägda bolag och stiftelser styrdes som om de vore myndigheter. Riksrevisionen konstaterade att det finns en risk för målkonflikter mellan styrdokument som bolaget ska följa enligt aktiebolagslagen och de villkor som regeringen beslutat, om inte regeringen säkerställer att innehållet i riktlinjerna överensstämmer med andra styrdokument som fastställts på bolagsstämman. Riksrevisionen bedömde också att det finns en risk med att Kulturdepartementet styr stiftelserna som om de vore myndigheter, till exempel med hjälp av riktlinjer som stiftelserna inte är bundna att följa. Om målkonflikter uppstår skulle styrelsen vara tvungen att prioritera enligt stiftelsens förordnanden. Det skulle i sin tur innebära att regeringen riskerar att inte få vad den förväntar sig för de statliga medel som fördelas till stiftelserna.

Riksrevisionen riktade därför följande rekommendationer till regeringen:

- Regeringen bör för de statligt ägda bolagen inom kulturområdet överväga att ta fram ägaranvisningar som antas på bolagsstämman i stället för att årligen besluta om riktlinjer för de bidrag som lämnas till bolagen.
- Regeringen bör i dialog med stiftelserna säkerställa att riktlinjer eller villkor för statens bidrag till stiftelserna inte strider mot stiftelsernas förordnanden.

#### 4.22.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I sin skrivelse över rapporten instämde regeringen delvis i Riksrevisionens problembeskrivningar. Regeringen instämde i bedömningen att regeringens styrning på kulturområdet hade blivit tydligare samt att den var resultatnriktad, långsiktig och strategisk. Däremot instämde regeringen bara delvis i att regeringens styrning inte var tillräckligt anpassad till institutionernas olika verksamhetsformer. Regeringen bedömde att det fanns en låg risk för att det

skulle uppstå målkonflikter mellan regeringens riktlinjer eller villkor för bidrag och stiftelsernas förordnanden. En anledning till det var att det görs en analys av förenligheten med stiftelseförordnandet vid ändring av riktlinjer eller villkor för statens bidrag. Regeringen uttryckte att det även fortsatt skulle göras analyser av eventuella konflikter mellan regeringens riktlinjer eller villkor för bidragen och stiftelsernas förordnanden. Regeringen angav också att den avsåg att ta upp frågan i dialog med stiftelserna. Regeringen ansåg i och med skrivelsen att rapporten var slutbehandlad.<sup>291</sup>

Kulturutskottet välkomnade Riksrevisionens granskning och betonade vikten av att regelbundet följa upp styrningsfrågor utifrån regelverket om mål- och resultatstyrning och autonominormen på kulturområdet. Utskottet delade dock regeringens bedömning att styrningen var tillräckligt anpassad till institutionernas olika verksamhetsformer. Utskottet föreslog därmed att riksdagen skulle avslå motionsyrkanden om att regeringen främst bör använda sig av ägaranvisningar för styrningen av bolag på kulturområdet och att regeringen bör säkerställa att riktlinjer eller statens villkor för bidrag till stiftelserna inte strider mot stiftelsernas förordnanden. Riksdagen beslutade enligt utskottets förslag och lade regeringens skrivelse till handlingarna.<sup>292</sup>

#### 4.22.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen beslutade 2019 att ändra i sina beslut om riktlinjer och bidragsvillkor till stiftelserna. Syftet med detta var att formalisera regeringens styrning och minska risken för att målkonflikter ska uppstå. Förändringen innebar att stiftelserna måste rapportera till Kulturdepartementet när nya eller ändrade föreskrifter i ett stiftelseförordnande godkänts och registrerats av tillsynsmyndigheten enligt 6 och 10 kap. i stiftelselagen (1994:1220). Regeringen har också följt Riksrevisionens rekommendation om att i dialog med stiftelserna ta upp frågan om att riktlinjer eller villkor inte ska strida mot stiftelsernas villkor.<sup>293</sup>

Regeringen beslutade om ägaranvisningar till Kungliga Operan AB och Kungliga Dramatiska teatern AB i januari 2020. Vissa redovisningskrav och andra krav som tidigare fanns i riktlinjebesluten övergick då till att beslutas i ägaranvisningarna.<sup>294</sup> Syftet var att öka likheten med styrningen av andra statliga bolag. Däremot valde regeringen att behålla besluten om riktlinjer för det statliga bidraget till bolagen. Villkoren för bidraget har alltså inte överförts till ägaranvisningarna.<sup>295</sup>

---

<sup>291</sup> Skr. 2019/20:6.

<sup>292</sup> Bet. 2019/20:KrU5, rskr. 2019/20:175.

<sup>293</sup> Mejl från företrädare för Kulturdepartementet, 2022-12-02.

<sup>294</sup> I ägaranvisningarna specificeras bolagens återkommande återrapporteringskrav. Det handlar till exempel om när bolaget ska inkomma med årsredovisning och budgetunderlag, samt särskild redovisning gällande exempelvis turnéer och gästspel inom och utom landet, antal sända föreställningar via olika tekniska plattformar, intäkter av sponsring, hyreskostnader med mera.

<sup>295</sup> Mejl från företrädare för Kulturdepartementet, 2022-12-02.

### 4.22.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen har övervägt Riksrevisionens rekommendationer och vidtagit vissa åtgärder som följd. I sin granskning identifierade Riksrevisionen en risk för målkonflikter inom styrningen på kulturområdet. Den risken har minskat, till exempel genom att regeringen beslutat om nya riktlinjer för stiftelserna. Regeringen övervägde att införa ägaranvisningar för de statliga bolagen i enlighet med Riksrevisionens rekommendation, men valde att inte besluta om ägaranvisningar gällande det statliga bidraget till bolagen. Däremot uttryckte regeringen att Riksrevisionens granskning var ett värdefullt underlag i deras arbete med att se över styrformerna för de statligt ägda bolagen inom kulturområdet.<sup>296</sup>

---

<sup>296</sup> Skr. 2019/20:6.

## Bilaga 1. Kvantitativ redovisning av uppgifter i uppföljningarna av granskningsrapporter

Vi har sammanställt en del av de uppgifter som redovisats i uppföljningarna av våra granskningsrapporter. De utgör sedan 2019 års uppföljning underlag för en kvantitativ redogörelse för mottagande och resultat av vår granskning. De kvantitativa uppgifterna tydliggör resultatet av Riksrevisionens effektivitetsgranskning utifrån en uppsättning frågor om hur granskningsrapporterna har mottagits och om åtgärder som de har föranlett.

### Resultatet av Riksrevisionens granskning

I årets uppföljningsrapport har Riksrevisionen följt upp 22 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen, publicerade under perioden april 2018–mars 2019. De är slumpmässigt utvalda bland de totalt 34 granskningsrapporter som publicerades under perioden. Vi har därefter korrigerat urvalet för att uppföljningen ska omfatta granskningsrapporter från flera utskottsområden. Sammantaget bedömer vi att 19 av de uppföljda rapporterna lett till att regeringen eller de granskade organisationerna har vidtagit åtgärder.

Nedan följer vi upp granskningarna utifrån vem rekommendationerna riktats till. En granskning kan innehålla rekommendationer till både regeringen och andra organisationer. Uppföljningen visar att Riksrevisionen riktat rekommendationer till regeringen och övriga granskade organisationer i samtliga 22 granskningsrapporter. I 16 rapporter riktade Riksrevisionen rekommendationer till regeringen och i 14 fall till övriga granskade organisationer.

Vid uppföljningen har det också framkommit att riksdagens utskott vid fyra tillfällen har riktat tillkännagivanden till regeringen vid beredningen av regeringens skrivelse.

Nedan redovisar vi regeringens och de granskade organisationernas mottagande och åtgärder till följd av Riksrevisionens granskning. I tabeller redovisar vi uppgifter från årets uppföljning tillsammans med motsvarande uppgifter från tidigare års uppföljningsrapporter. Det gör det möjligt att jämföra granskningens mottagande och genomslag över tiden.

### Mottagande och resultat

Tabell 2 redovisar uppgifter i uppföljningarna där Riksrevisionen riktat rekommendationer till regeringen. Av tabellen framgår att regeringen i de flesta fall, enligt vår bedömning, har vidtagit åtgärder med anledning av granskningsrapporterna. Det går inte att dra några bestämda slutsatser om någon

trendmässig förändring över tid utifrån de data vi har, men vår bedömning är att genomslaget i år är i linje med resultaten från tidigare år.

**Tabell 2** Antal granskningar med rekommendationer till regeringen. Har regeringen vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning?

| Uppföljningsår | Antal | Ja | Nej | Kan inte svara |
|----------------|-------|----|-----|----------------|
| 2023           | 16    | 11 | 4   | 1              |
| 2022           | 17    | 11 | 3   | 3              |
| 2021           | 14    | 12 | 2   | 0              |
| 2020           | 17    | 15 | 1   | 1              |
| 2019           | 16    | 10 | 3   | 3              |

*Anm.: De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda 4–5 år efter att granskningsrapporterna publicerats.*

Motsvarande gäller för de granskningsrapporter där vi riktat rekommendationer till övriga aktörer, det vill säga myndigheter, bolag och stiftelser. Enligt Riksrevisionens bedömning har organisationerna i samtliga fall vidtagit åtgärder med anledning av granskningarna. Det framgår av tabell 3 nedan.

**Tabell 3** Antal granskningar med rekommendationer till övriga organisationer. Har de granskade organisationerna vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning?

| Uppföljningsår | Antal | Ja | Nej | Kan inte svara |
|----------------|-------|----|-----|----------------|
| 2023           | 14    | 14 | 0   | 0              |
| 2022           | 13    | 9  | 2   | 2              |
| 2021           | 9     | 8  | 0   | 1              |
| 2020           | 11    | 9  | 1   | 1              |
| 2019           | 15    | 9  | 1   | 5              |

*Anm.: De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda 4–5 år efter att granskningsrapporterna publicerats.*

Ännu ett sätt för Riksrevisionen att följa upp mottagandet av granskningsrapporter är att samla information om regering och övriga organisationer haft nytta av vår granskning. Som framgår av tabell 4 nedan har regeringen i årets uppföljning, liksom tidigare år, i de flesta fallen uppgett att den haft nytta av granskningsrapporterna från Riksrevisionen, då de har riktat rekommendationer till regeringen. Att regeringen angett att den haft nytta av granskningen behöver inte betyda att man vidtagit åtgärder med anledning av den.

**Tabell 4** Uppgifter om regeringens mottagande i de fall då Riksrevisionen riktar rekommendationer till regeringen. Har regeringen uppgett att den haft nytta av granskningen?

| Uppföljningsår | Antal | Ja | Nej | Kan inte svara |
|----------------|-------|----|-----|----------------|
| 2023           | 16    | 15 | 0   | 1              |
| 2022           | 17    | 8  | 7   | 2              |
| 2021           | 14    | 10 | 2   | 2              |
| 2020           | 17    | 11 | 5   | 1              |
| 2019           | 16    | 10 | 1   | 5              |

*Anm.: De uppföljningar som redovisas i tabellen omfattar enbart de granskningar där regeringen är granskningsobjekt. Uppföljningarna är gjorda 4–5 år efter att granskningsrapporterna publicerats.*

I tabell 5 nedan framgår att en majoritet av de övriga granskade organisationerna som fått rekommendationer riktade till sig anger att de haft nytta av rapporten.

**Tabell 5** Uppgifter om övriga organisationers mottagande i de fall då Riksrevisionen riktar rekommendationer till dem. Har organisationerna uppgett att de haft nytta av granskningen?

| Uppföljningsår | Antal | Ja | Nej | Kan inte svara |
|----------------|-------|----|-----|----------------|
| 2023           | 14    | 11 | 1   | 2              |
| 2022           | 13    | 7  | 4   | 2              |
| 2021           | 9     | 6  | 0   | 3              |
| 2020           | 11    | 7  | 3   | 1              |
| 2019           | 15    | 7  | 3   | 5              |

*Anm.: De uppföljningar som redovisas i tabellen omfattar enbart de granskningar som berörde en granskad aktör annan än regeringen. De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda 4–5 år efter att granskningsrapporterna publicerats.*

## Åtgärder med anledning av granskningarna

I uppföljningarna av granskningsrapporter finns även information om de åtgärder som regeringen och övriga granskade organisationer vidtagit med anledning av vår granskning. Såväl regering som myndighet kan ha vidtagit en eller flera åtgärder till följd av en och samma granskning.

I tabell 6 nedan finns uppgifter om de uppföljningar där vi bedömt att regeringen vidtagit åtgärder med anledning av granskningen. Här framgår att de enskilt vanligaste åtgärderna från regeringen varierar mellan åren, men att regeringen återkommande vidtar åtgärder genom att ge en eller flera myndigheter uppdrag i regleringsbrev. Exempel på vad som kan ingå i kategorin annan åtgärd är att granskningsrapporter används som underlag vid beredning av olika beslut eller i utredningsdirektiv.



**Tabell 6** Vilka åtgärder har regeringen aviserat eller vidtagit med anledning av granskningsrapporten? Uppställt efter uppföljningsår och åtgärd.

| Åtgärd  | 2023 | 2022 | 2021 | 2020 | 2019 |
|---|------|------|------|------|------|
| Tillsätta utredning eller ge pågående utredning tilläggsuppdrag | 4    | 5    | 5    | 9    | 6    |
| Göra egen översyn av lagstiftning                               | 3    | 1    | 3    | 4    | 5    |
| Ge myndigheter uppdrag i regleringsbrev                         | 6    | 6    | 5    | 8    | 7    |
| Utveckla sin redovisning  | 2    | 3    | 3    | 6    | 2    |
| Annan åtgärd  | 12   | 4    | 7    | 10   | 8    |

*Anm.: De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda 4–5 år efter att granskningsrapporterna publicerats.*

På motsvarande sätt redovisar tabell 7 nedan sammanställd information avseende de granskningsrapporter som bedömts ha föranlett åtgärder från de granskade organisationerna, utöver regeringen. Det framgår av tabellen att en återkommande åtgärd över åren är att utveckla och förtydliga redovisning eller information. Det är också vanligt att utveckla eller ändra i sina instruktioner för verksamheten.

**Tabell 7** Vilken typ av åtgärder har de granskade organisationerna aviserat eller vidtagit med anledning av granskningsrapporten? Uppställt efter uppföljningsår och åtgärd.

| Åtgärd  | 2023 | 2022 | 2021 | 2020 | 2019 |
|---|------|------|------|------|------|
| Utveckla/ändra sina instruktioner för verksamheten    | 6    | 6    | 5    | 5    | 2    |
| Omorganisera sin verksamhet                           | 1    | 4    | 2    | 4    | 4    |
| Utveckla/förtydliga sin redovisning eller information | 4    | 4    | 5    | 5    | 7    |
| Annan åtgärd  | 4    | 4    | 3    | 4    | 6    |

*Anm.: De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda 4–5 år efter att granskningsrapporterna publicerats.*

Av de följande tabellerna (tabell 8–10) framgår att Riksrevisionen bedömer att regeringens och de granskade organisationernas åtgärder inneburit förbättringar i den granskade verksamheten även om problem och brister kan kvarstå. Det framgår också att det kan vara svårt att ta ställning till om förbättringar har skett och om det finns kvarstående problem och brister.

**Tabell 8** Har regeringens åtgärder inneburit förbättringar i den granskade verksamheten?

| Uppföljningsår | Antal | Ja | Nej | Kan inte svara |
|----------------|-------|----|-----|----------------|
| 2023           | 12    | 8  | 0   | 4              |
| 2022           | 17    | 8  | 2   | 7              |
| 2021           | 12    | 7  | 1   | 4              |
| 2020           | 15    | 9  | 0   | 6              |
| 2019           | 10    | 6  | 0   | 4              |

*Anm.: De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda 4–5 år efter att granskningsrapporterna publicerats.*

**Tabell 9** Har organisationernas åtgärder inneburit förbättringar i den granskade verksamheten?

| Uppföljningsår | Antal | Ja | Nej | Kan inte svara |
|----------------|-------|----|-----|----------------|
| 2023           | 15    | 13 | 0   | 2              |
| 2022           | 13    | 9  | 1   | 3              |
| 2021           | 8     | 6  | 1   | 1              |
| 2020           | 9     | 7  | 1   | 1              |
| 2019           | 9     | 7  | 0   | 2              |

*Anm.: De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda 4–5 år efter att granskningsrapporterna publicerats.*

Riksrevisionens samlade bedömning av alla uppföljningar är att det ofta finns kvarstående problem eller brister i de granskade verksamheterna, men att också detta kan vara svårbedömt. Det framgår av tabell 9 nedan.

**Tabell 10** Finns kvarstående problem eller brister i den granskade verksamheten?

| Uppföljningsår | Antal | Ja | Nej | Kan inte svara |
|----------------|-------|----|-----|----------------|
| 2023           | 22    | 13 | 2   | 7              |
| 2022           | 22    | 14 | 3   | 5              |
| 2021           | 22    | 8  | 2   | 12             |
| 2020           | 20    | 13 | 2   | 5              |
| 2019           | 18    | 10 | 2   | 6              |

*Anm.: De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda 4–5 år efter att granskningsrapporterna publicerats.*

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

Riksrevisionens årliga revision har granskat 226 årsredovisningar för räkenskapsåret 2021. Granskningen resulterade i tio modifierade revisionsberättelser. Riksrevisionen lämnade uttalande med reservation för samtliga revisionsberättelser. Uppföljningen av åtgärderna gjordes under oktober–december 2022 genom enkätundersökningar till Riksrevisionens ansvariga revisorer för respektive myndighet. I enkäten för uppföljning av modifieringar besvarar ansvariga revisorer frågor om vad myndigheten svarat regeringen kontra Riksrevisionen med anledning av den modifierade revisionsberättelsen och om ifall myndigheten vidtagit de åtgärder som utlovats i svaret.

Nedan redogör vi för innebörden av dessa modifieringar och för åtgärder som regeringen och de berörda myndigheterna har vidtagit med anledning av de modifierade uttalandena i revisionsberättelserna.

### Modifieringar som rör redovisningsfrågor

#### Länsstyrelsen i Norrbotten

*Grund för uttalande med reservation:* I årsredovisningen saknas uppgift om ersättningar till ledande befattningshavare samt uppdrag i enlighet med 7 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

*Åtgärder:* Riksrevisionen har fått information om att en rubrik för ersättning till ledande befattningshavare lagts in i den gemensamma årsredovisningsmall som alla länsstyrelser använder. Länsstyrelsen i Norrbotten kommer även att ha en arbetsgrupp som kvalitetssäkrar årsredovisningen.

#### Länsstyrelsen i Värmland

*Grund för uttalande med reservation:* I årsredovisningen saknas uppgift om ersättningar till ledande befattningshavare samt uppdrag i enlighet med 7 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

*Åtgärder:* Riksrevisionen har fått information om att en rubrik för ersättning till ledande befattningshavare lagts in i den gemensamma årsredovisningsmall som alla länsstyrelser använder. Länsstyrelsen i Värmland kommer även att förbättra rutinerna för kvalitetssäkring av årsredovisningen.

## Moderna museet

*Grund för uttalande med reservation:* Moderna museet har lämnat årsredovisningen till regeringen den 23 februari 2022. Enligt 2 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheten senast den 22 februari lämna en årsredovisning till regeringen. Moderna museet har lämnat årsredovisningen för sent och följer därför inte förordningens krav.

Moderna museet har redovisat felaktiga intäkter och kostnader i tabellen på sidan 4 i resultatredovisningen. Enligt 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska en myndighets totala intäkter och kostnader fördelas enligt den indelning som resultatredovisningen har.

*Åtgärder:* Moderna museet kommer att se över rutiner för årsredovisningsprocessen och förbättra arbetet med tidplaner för att undvika att hamna i tidspress kommande år.

## Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

*Grund för uttalande med reservation:* Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser har lämnat årsredovisningen till regeringen den 24 februari 2022. Enligt 2 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheten senast den 22 februari lämna en årsredovisning till regeringen. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser har lämnat årsredovisningen för sent och följer därför inte förordningens krav.

*Åtgärder:* Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser kommer att lämna årsredovisningen i tid kommande år.

## Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

*Grund för uttalande med reservation:* Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) har lämnat årsredovisningen till regeringen den 23 februari 2022. Enligt 2 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheten senast den 22 februari lämna en årsredovisning till regeringen. SMHI har lämnat årsredovisningen för sent och följer därför inte förordningens krav.

*Åtgärder:* SMHI har angett att de kommer att lämna årsredovisningen i tid kommande år. Myndigheten har även lagt till vad som ska kontrolleras i checklistan för att upprätta årsredovisningen, för att säkerställa att den inskickade årsredovisningen är korrekt.

## Modificeringar som rör befogenhetsöverträdelse

### Delegationen mot segregation

*Grund för uttalande med reservation:* Delegationen mot segregation har överskridit den av regeringen beslutade anslagskrediten för anslaget utgiftsområde 13, anslag 4:2, anslagspost 1 Delegationen mot segregation (ram) med 2 345 tusen kronor. Myndigheten har i och med överskridandet inte följt villkoren i 6 § anslagsförordningen (2011:223). Överskridandet framgår av årsredovisningen.

*Åtgärder:* Överskridandet är en konsekvens av att Delegationen mot segregation är under avveckling och myndigheten upphörde 31 december 2022. När regeringen fattade beslut om avveckling i november 2021 fick inte Delegationen mot segregation något utökat anslag för de avsättningar som myndigheten var tvungna att göra på grund av beslutet. I regleringsbrevet för 2022 har Delegationen mot segregation fått utökat anslag för att finansiera myndighetens förvaltningsutgifter och för att avveckla myndigheten.

### Länsstyrelsen i Gävleborg

*Grund för uttalande med reservation:* Länsstyrelsen i Gävleborgs län har felaktigt belastat anslag utgiftsområde 19, anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder, anslagspost 17 med 171 tusen kronor, som grundar sig på beslut fattat 2020. Enligt regleringsbrevet får anslaget endast användas till utbetalningar med anledning av ekonomiska åtaganden gjorda 2019 och tidigare. Kostnaderna som belastat anslaget 2021 är därför inte förenliga med 10 § anslagsförordningen (2011:223).

*Åtgärder:* Länsstyrelsen i Gävleborg fattade inte några nya beslut under 2022. Det projekt som länsstyrelsen delfinansierade genom beslutet 2021 har länsstyrelsen hittat annan finansiering till.

### Riksarkivet

*Grund för uttalande med reservation:* Riksarkivet har under ett stort antal dagar under året överskridit av regeringen beslutad räntekontokredit. Överskridandet har som mest uppgått till 43,6 miljoner kronor.

*Åtgärder:* Riksarkivet arbetar med att stärka sina rutiner för uppföljning och med att genomföra kostnadsbesparingar. Regeringen har även en dialog med Riksarkivet om den finansiella styrningen vid myndigheten.

### Sametinget

*Grund för uttalande med reservation:* Sametinget har inte följt ett av villkoren vid användning av anslag utgiftsområde 1, anslag 7:1, anslagspost 13 Statsbidrag till kommuner och regioner i förvaltningsområden, m.m. Enligt villkoret ska

600 tusen kronor användas för utbetalning av bidrag. Anslagsmedlen har därmed inte använts i enlighet med 10 § anslagsförordningen (2011:223).

*Åtgärder:* Sametinget kommer fortsättningsvis att kontakta departementet vid eventuella oklarheter gällande anslagsvillkor. För att undvika missförstånd kommande år har departementet haft ett möte med Sametinget för att gå igenom syftet med anslaget.

## Transportstyrelsen

*Grund för uttalande med reservation:* Transportstyrelsen har under flera års tid byggt upp ett överskott om 14 041 tusen kronor i avgiftsområdet Övriga uppdrag. Det ackumulerade överskottet i avgiftsområdet avviker från det ekonomiska målet enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191) och Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till bestämmelsen. Avgifter ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader på ett eller några års sikt.

*Åtgärder:* Transportstyrelsen arbetar med att ta fram alternativ för hur överskottet ska hanteras och en plan för hur resultatet ska komma i balans. Arbetet med att hantera överskottet kommer att påbörjas första kvartalet 2023.

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

Riksrevisionens årliga revision granskade 226 årsredovisningar för räkenskapsåret 2021. Granskningen resulterade i att tre myndigheter fick revisionsrapporter med sammanlagt 8 rekommendationer. Av dessa fick en myndighet en modifierad revisionsberättelse.

I tabell 11 redovisar vi en uppföljning av myndigheternas hantering av rekommendationerna. Uppföljningen gjordes under oktober till december 2022 genom en enkätundersökning till Riksrevisionens ansvariga revisorer för respektive myndighet. I enkäten för uppföljning av rekommendationer besvarar ansvariga revisorer frågan om huruvida myndigheten har vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Svartalternativen är ja, nej och delvis. Om den ansvariga revisorn svarar att myndigheten vidtagit åtgärder innebär det att myndigheten har beslutat om åtgärder eller implementerat åtgärder för rekommendationen.

**Tabell 11** Antal rekommendationer per myndighet och Riksrevisionens bedömning av om myndigheterna vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer

| Myndighet           | Antal rekommendationer | Har myndigheterna vidtagit åtgärder? |          |          |
|---------------------|------------------------|--------------------------------------|----------|----------|
|                     |                        | Ja                                   | Nej      | Delvis   |
| Exportkreditnämnden | 4                      | 3                                    |          | 1        |
| Kärnavfallsfonden   | 3                      | 3                                    |          |          |
| Transportstyrelsen  | 1                      | 1                                    |          |          |
| <b>Summa</b>        | <b>8</b>               | <b>7</b>                             | <b>0</b> | <b>1</b> |

### Vad handlar rekommendationerna om?

De rekommendationer som den årliga revisionen lämnade gäller olika delar av myndigheternas årsredovisningar. Transportstyrelsen, som även fick en modifierad revisionsberättelse, har ett väsentligt överskott i en avgiftsbelagd verksamhet med det ekonomiska målet full kostnadstäckning. Riksrevisionen rekommenderade därför Transportstyrelsen att ta fram och besluta om en plan för hur resultatet ska kunna komma i balans. Transportstyrelsen har påbörjat arbetet med att ta fram olika alternativ för hur överskottet ska hanteras. Myndigheten planerar att fatta beslut under 2022 om vilken åtgärd som ska vidtas, för att sedan påbörja arbetet med att komma till rätta med överskottet i början av 2023.

Riksrevisionen bedömde att Exportkreditnämndens principer för bokföring av administrativa intäkter kan innebära en felaktig redovisning av den finansiella

ställningen i årsredovisningen. Exportkreditnämnden har svarat att de har för avsikt att justera modellen för bokföring av administrativa avgifter enligt den rekommendation som Riksrevisionen lämnat. Riksrevisionen rekommenderade även Exportkreditnämnden att se över nivån på de administrativa avgifterna. Detta eftersom myndigheten under 2020 och 2021 gjorde större ekonomiska överskott medan det ekonomiska målet för verksamheten är full kostnadstäckning. Exportkreditnämnden tycker att de över tiden tillämpar full kostnadstäckning men eftersom den verksamhet som myndigheten bedriver sträcker sig över flera konjunkturcykler kan inte det ekonomiska målet uppnås på bara ett eller några års sikt.

Riksrevisionens rekommendationer kan också handla om myndighetens arbete med att upprätta årsredovisningen. De rekommendationer som Riksrevisionen lämnade till Kärnavfallsfonden handlar om att se över rutinerna för att ta fram och kvalitetssäkra årsredovisningens finansiella delar. Vi rekommenderade också myndigheten att anpassa tidplanen så att de har tid att kvalitetssäkra de finansiella delarna. Kärnavfallsfonden har påbörjat en översyn av rutinerna och en anpassning av tidplanen för att säkerställa att det finns tid till att kvalitetssäkra de finansiella delarna.



## Bilaga 4. Modifierade revisionsberättelser 2014–2021

### Uttalande med avvikande mening

Riksrevisionen bedömde att Tillväxtverkets årsredovisning 2016 innehöll omfattande fel som påverkade hela den finansiella redovisningen, vilket gav följdfel i de finansiella uppgifterna i resultatredovisningen. Till exempel redovisade Tillväxtverket inte valutakursdifferenser som uppstått vid inbetalningar från EU, och redovisade mellanhavanden med EU dubbelt. Myndigheten hade även felaktigt värderat fordringar till EU.

Riksrevisionen bedömde att Kammarkollegiets redovisning för förvaltningen av Allmänna arvsfonden 2018 innehöll flera väsentliga felaktigheter, som sammantaget var både väsentliga och av avgörande betydelse för redovisningen. Bland annat redovisade Kammarkollegiet inte löpande intäkter av gåvor, och redovisade också felaktigt intäkter av gåvor som inte får förbrukas som intäkter. Myndigheten skuldförde också felaktigt beviljade bidrag vid tidpunkten för beslut i stället för i takt med att villkoret för bidraget uppfylls.

### Avstått från uttalande

Riksrevisionen avstod att uttala sig om Nämnden för hemslöjdsfrågors årsredovisning 2014, eftersom myndigheten fått undantag från att lämna en resultat- och balansräkning i årsredovisningen. Riksrevisionen kunde därför inte bedöma om årsredovisningen gav en rättvisande bild av myndighetens ekonomiska resultat, finansiering och finansiella ställning.

När Riksrevisionen lämnade revisionsberättelse för Statens fastighetsverks årsredovisning för 2016 var myndighetens före detta generaldirektör och en fastighetsdirektör under utredning för misstanke om grov trolöshet mot huvudman. Riksrevisionen hade därför betydande tvivel om myndighetsledningens kompetens och hederlighet. Det fanns heller inte tillräckliga revisionsbevis för att bedöma om det förekommit väsentliga felaktigheter till följd av oegentligheter under 2016. Därför avstod vi från att uttala oss.

### Årsuppdelad statistik, 2014–2021

Nedanstående tabeller redovisar mer utförligt de analyser som presenteras i kapitel 3.

**Tabell 12** Antal revisionsberättelser, antal modifierade revisionsberättelser och typ av modifiering

| År   | Antal revisionsberättelser | Modifierade revisionsberättelser (procent) <sup>297</sup> | Typ av modifiering |                  |                      |
|------|----------------------------|---|--------------------|------------------|----------------------|
|      |                            |   | Reservation        | Avvikande mening | Avstå från uttalande |
| 2014 | 239                        | 14 (5,8)  | 14                 |                  | 1                    |
| 2015 | 236                        | 14 (5,9)  | 14                 |                  |                      |
| 2016 | 231                        | 15 (6,5)  | 14                 | 1                | 1                    |
| 2017 | 228                        | 14 (6,1)  | 14                 |                  |                      |
| 2018 | 231                        | 21 (9,1)  | 20                 | 1                |                      |
| 2019 | 226                        | 10 (4,4)  | 10                 |                  |                      |
| 2020 | 226                        | 12 (5,3)  | 12                 |                  |                      |
| 2021 | 226                        | 10 (4,4)  | 10                 |                  |                      |

**Tabell 13** Antal väsentliga fel och modifierade uttalanden i modifierade revisionsberättelser

| År   | Modifierade revisionsberättelser – reservation och avvikande mening | Antal väsentliga fel | Modifierade uttalanden |
|------|---|----------------------|------------------------|
| 2014 | 14  | 14                   | 15                     |
| 2015 | 14  | 17                   | 19                     |
| 2016 | 15  | 15                   | 20                     |
| 2017 | 14  | 14                   | 15                     |
| 2018 | 21  | 22                   | 27                     |
| 2019 | 10  | 11                   | 15                     |
| 2020 | 12  | 13                   | 15                     |
| 2021 | 10  | 11                   | 14                     |

Anm.: Modifierade revisionsberättelser där vi avstår från att uttala oss är inte med i tabellen.

<sup>297</sup> Modifierade revisionsberättelser avser revisionsberättelser med reservation eller avvikande mening.

Tabell 14 Antal modifierade uttalanden per uttalande<sup>298</sup> i revisionsberättelsen

| År                  | Totalt antal modifierade uttalanden | Upprättad <sup>299</sup> enligt regelverk | Ger rättvisande bild | Resultatredovisningen stämmer med övriga delar | Ledningens efterlevnad av tillämpliga föreskrifter (befogenhet) | Ledningens bedömning av intern styrning och kontroll |
|---------------------|-------------------------------------|---|----------------------|--|---|--|
| 2014                | 15                                  | 3   | 4                    | 0  | 8   | 0  |
| 2015                | 19                                  | 5   | 3                    | 1  | 10  | 0  |
| 2016                | 20                                  | 5   | 3                    | 2  | 10  | 0  |
| 2017                | 15                                  | 5   | 1                    | 0  | 9   | 0  |
| 2018                | 27                                  | 9   | 3                    | 3  | 12  | 0  |
| 2019                | 15                                  | 5   | 3                    | 1  | 6   | 0  |
| 2020                | 15                                  | 2   |                      | 2  | 11  | 0  |
| 2021                | 14                                  | 5   | 3                    | 1  | 5   | 0  |
| <b>Totalt antal</b> | <b>140</b>                          | <b>39</b>                                 | <b>20</b>            | <b>10</b>                                      | <b>71</b>   | <b>0</b>   |
| <b>Totalt andel</b> | <b>100</b>                          | <b>28</b>                                 | <b>14</b>            | <b>7</b>                                       | <b>51</b>   | <b>0</b>   |

<sup>298</sup> Sedan 2014 innehåller revisionsberättelsen fem separata uttalanden. De tre första handlar om årsredovisningen och om den 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 efterlevnad av tillämpliga föreskrifter. Det femte uttalandet gäller för de myndigheter som följer förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

<sup>299</sup> Till exempel förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag eller lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter.

## Riksrevisionen

---

S:t Eriksgatan 117  
Box 6181, 102 33 Stockholm  
08-5171 40 00  
[www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

