



RIKSREVISIONENS  
UPPFÖLJNINGSRAPPORT  
2021

2021

RIKSREVISIONEN

---

ISBN 978-91-7086-592-3

RIKSREVISIONENS UPPFÖLJNINGSRAPPORT 2021

TILL RIKSDAGENS FINANSUTSKOTT

DATUM: 2020-03-23

DNR: 1.2.2-2020-0787

## Riksrevisionens uppföljningsrapport 2021

Riksrevisionen överlämnar härmed resultatet av 2021 års uppföljning av granskningsrapporter, revisionsrapporter och modifierade revisionsberättelser.

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

Helena Lindberg

Peter Johansson

*För kännedom:*

Riksdagens råd för Riksrevisionen  
Övriga riksdagsutskott

# Innehåll

Riksrevisorns förord	3
1 Inledning	4
2 Sammanfattande bedömning	6
3 Uppföljning av 22 granskningsrapporter	10
3.1 Erfarenheter av OPS-lösningen för Arlandabanan (RiR 2016:3)	10
3.2 Nationella samordnare som statligt styrmedel (RiR 2016:5)	12
3.3 Granskning av Årsredovisning för staten (RiR 2016:6)	15
3.4 Informationssäkerhetsarbete på nio myndigheter (RiR 2016:8)	17
3.5 Asylboenden – Migrationsverkets arbete med att ordna boenden åt asylsökande (RiR 2016:10)	19
3.6 Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond – bidrar till svensk forskning (RiR 2016:12)	23
3.7 Utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap – förutsättningar för effektiv insats? (RiR 2016:13)	25
3.8 Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning? (RiR 2016:14)	27
3.9 Det livslånga lärandet inom högre utbildning (RiR 2016:15)	34
3.10 Teracom och marknäten – mediepolitik, monopol och krisberedskap (RiR 2016:18)	38
3.11 Att hantera ett komplicerat skattesystem – Arbetet med att förenkla för företagen (RiR 2016:20)	41
3.12 Förberedande och orienterande utbildning – Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning (RiR 2016:21)	45
3.13 Statliga stöd till innovation och företagande (RiR 2016:22)	48
3.14 Internationella jämförelser av inkomstskillnader (RiR 2016:24)	51
3.15 Statens förorenade områden (RiR 2016:25)	53
3.16 Förutsättningar för en säker kraftöverföring – Styrningen av Svenska kraftnät i genomförandet av energiomläggningen (RiR 2016:28)	58
3.17 Statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården (RiR 2016:29)	61
3.18 Statliga investeringar i allmänna farleder (RiR 2016:30)	64
3.19 Är sjukskrivning bra för hälsan? (RiR 2016:31)	67
3.20 Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet (RiR 2017:3)	69
3.21 Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering (RiR 2017:4)	73
3.22 Tingsrätters effektivitet och produktivitet (RiR 2017:6)	76
4 Uppföljning av den årliga revisionens granskningsverksamhet	79
4.1 Årlig revision – planering, granskning och rapportering	79
4.2 Uppföljning av modifierade revisionsberättelser och rekommendationer i revisionsrapporter	80
Bilaga 1. Kvantitativ redovisning av uppgifter i uppföljningarna	84
Bilaga 2. Regeringens och de granskade organisationernas behandling av modifierade revisionsberättelser	89
Bilaga 3. Regeringens och de granskade organisationernas behandling av rekommendationer i revisionsrapporter	93

## Riksrevisorernas förord

Här presenteras Riksrevisionens uppföljningsrapport 2021. Rapporten innehåller uppföljningar av granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen samt modifierade revisionsberättelser och rekommendationer i revisionsrapporter som lämnats av den årliga revisionen.

Att mäta resultaten av Riksrevisionens granskning är en komplex uppgift. Det är inte alltid möjligt att dra slutsatsen att det är Riksrevisionens granskningar som är den direkta anledningen till de iakttagna förbättringarna. 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.

Granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen har i de flesta fall medfört någon form av åtgärd av regeringen eller andra granskade organisationer som ligger i linje med Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer. I några uppföljningar framgår att coronapandemin har försenat åtgärderna.

De modifierade revisionsberättelserna och rekommendationerna i revisionsrapporter som den årliga revisionen lämnade för räkenskapsåret 2019 har i de flesta fall lett till åtgärder från de granskade organisationerna.

På Riksrevisionens webbplats finns effektivitetsrevisionens granskningsrapporter samt den årliga revisionens revisionsrapporter och revisionsberättelser publicerade.

Helena Lindberg

# 1 Inledning

Riksrevisionen har ett långtgående granskningsmandat som garanterar 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.

Det långtgående granskningsmandatet ställer särskilda krav på vår planering och uppföljning av granskningsverksamheten. Vår granskning ska vara relevant och transparent och det ska vara möjligt att se vad den åstadkommer.

Riksdagen har uttryckt att det är önskvärt att vi så långt det är möjligt redovisar vilka effekter verksamheten haft.<sup>1</sup> Vi lämnar uppföljningsrapporten till riksdagens finansutskott som i riksdagen har ansvar att för att säkerställa relevans, kvalitet och produktivitet i Riksrevisionens verksamhet.<sup>2</sup>

## Årets uppföljning och rapportens disposition

Riksrevisionens uppföljningsrapport 2021 är den femtonde i ordningen sedan 2007. Primärt syftar uppföljningsrapporten till att ge riksdagen underlag för att bedöma resultatet av Riksrevisionens granskningsverksamhet, det vill säga om granskningen bidragit till en bättre statlig verksamhet.

Uppföljningsrapporten kan också ge andra än riksdagen kunskap om Riksrevisionens granskning, i fråga om hur granskningen tas emot och vad den leder till. Därutöver syftar rapporten till att stärka det interna lärandet i Riksrevisionen. Genom regelbunden uppföljning och erfarenhetsåterföring kan vi utveckla såväl vår granskning som rapporteringen av granskningens resultat.

I det här inledande kapitlet redovisar vi utgångspunkter för uppföljningen och för uppföljningsrapportens struktur.

Nytt för årets rapport är att den inte innehåller några så kallade basuppföljningar. Samtliga av effektivitetsrevisionens granskningar i rapporten rör nu uppföljning ungefär fyra–fem år efter publicering. Riksrevisionen kommer även fortsättningsvis att göra uppföljningar på kortare sikt och dessa kommer att publiceras löpande på vår webbplats.

I *kapitel 2* gör Riksrevisionen en sammanfattande bedömning av resultatet av vår granskningsverksamhet, baserat på uppföljningar av både den årliga revisionens och effektivitetsrevisionens granskning. Kapitlet redovisar kortfattat hur Riksrevisionen har följt upp granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen. Vidare redovisas hur vi följt upp hur berörda myndigheter hanterat de modifierade revisionsberättelser och de rekommendationer som årlig revision har riktat till myndigheterna i så kallade revisionsrapporter för räkenskapsåret 2019.

---

<sup>1</sup> Bet. 2005/06:FiU2, s. 43 f.

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

I *kapitel 3* presenteras de uppföljningar av granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen som Riksrevisionen genomfört till årets uppföljningsrapport. Uppföljningen avser 22 av de totalt 37 granskningsrapporter som beslutades under perioden april 2016–mars 2017. Syftet med uppföljningen är att spåra vidtagna eller planerade åtgärder och förbättringar som är ett resultat av granskningsrapporten, fyra till fem år efter att granskningarna har publicerats.

Uppföljningsresultaten bygger på analyser av skriftlig dokumentation och i förekommande fall på uppgifter från företrädare för Regeringskansliet samt övriga granskade organisationer. Intervjuer och enkäter har syftat till att fördjupa kunskaperna om i vilken utsträckning Riksrevisionens granskningar har bidragit till eventuella förbättringar. Kvantifierade uppgifter från uppföljningen redovisas i bilaga 1.

I *kapitel 4* redovisar Riksrevisionen en uppföljning av den årliga revisionens granskning av myndigheters årsredovisningar för räkenskapsåret 2019. Riksrevisionen har följt upp vilka åtgärder de granskade myndigheterna har vidtagit med anledning av modifierade revisionsberättelser och rekommendationer i revisionsrapporter. Uppföljningen omfattar 10 modifierade revisionsberättelser och 15 revisionsrapporter med totalt 46 rekommendationer.

## 2 Sammanfattande bedömning

Att mäta resultaten av Riksrevisionens granskning är en komplex uppgift. En del av våra slutsatser och rekommendationer leder tydligt och tämligen 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 revisionsobjekten inte delar Riksrevisionens uppfattning och slutsatser. Man väger Riksrevisionens ställningstaganden mot andra hänsyn som granskningen inte har beaktat, varför åtgärderna uteblir. Det förekommer också att regeringen och myndigheterna inte håller med om det som rekommenderas i en granskning.

Vidare tar det ofta tid innan Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer medför åtgärder. Exempelvis kan iakttagelser från granskningar behöva fortsatt utredning inom Regeringskansliet, myndigheterna eller kommittéväsendet. 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.

Med dessa förbehåll i åtanke gör vi dock den sammanfattande bedömningen att Riksrevisionens samlade granskning genom årlig revision och effektivitetsrevision har haft genomslag och har bidragit till förbättringar i den granskade verksamheten.

I de flesta fall har revisionsberättelser och revisionsrapporter från den årliga revisionen och granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen medfört någon form av åtgärd från regeringen eller andra granskade organisationer. Åtgärderna ligger i linje med Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer och har inneburit förbättringar.

### Effektivitetsrevision

Effektivitetsrevisionens granskning omfattar uppföljning av 22 av totalt 37 granskningsrapporter som publicerades under perioden april 2016–mars 2017. Uppföljningen visar att det skett förbättringar inom de granskade verksamheterna, även om fel och brister kan kvarstå.

I uppföljningen bedöms bland annat om regeringen och övriga granskade organisationer haft nytta av och vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning.<sup>3</sup> Uppföljningarna redovisas i kapitel 3. I bilaga 1 finns en kvantitativ redovisning av uppgifterna tillsammans med motsvarande uppgifter från de två föregående åren. I 14 av 22 granskningsrapporter riktas rekommendationer till regeringen eller departement och i 9 riktas rekommendationer till andra organisationer. I 4 av granskningarna riktas inga rekommendationer alls, till vare sig regeringen eller någon annan organisation.

---

<sup>3</sup> Se bilaga 1 för en närmare redovisning.



Sammantaget bedömer vi att 17 av granskningarna har lett till åtgärder.

I en granskning kan rekommendationer riktas till både regeringen och övriga granskade organisationer. Granskningar utan rekommendationer har mindre genomslag, även om det förekommer att även dessa granskningar har varit till nytta för regeringen och de granskade organisationerna.

När vi följer upp granskningsrapporterna utifrån rekommendationerna ser vi att regeringen i flera av fallen uppgett att den haft nytta av granskningarna och att den i de flesta fall, enligt vår bedömning, har vidtagit åtgärder. Av uppföljningen framgår att regeringens vanligaste åtgärder är att ge myndigheter uppdrag i regleringsbrev.

Motsvarande gäller för granskningar med rekommendationer till andra organisationer än regeringen. Organisationerna, det vill säga myndigheter, stiftelser eller bolag, har i flera fall uppgett att de har haft nytta av granskningen och vår bedömning är att de i de flesta fall vidtagit åtgärder. Återkommande åtgärder för organisationerna är att utveckla sin redovisning eller sin information.

Bedömningen är att årets uppföljning visar att genomslaget är i linje med eller högre än i de uppföljningar vi gjort tidigare år. Det är svårt att dra slutsatser om någon positiv trend eftersom antalet uppföljda granskningsrapporter är litet och vi bara har kvantitativa uppgifter för tre år. Årets uppföljning stöder den övergripande bedömningen att Riksrevisionens granskning har genomslag och leder till förbättringar.

Ytterligare en konsekvens av Riksrevisionens granskning kan vara att riksdagen lämnar tillkännagivanden till regeringen. Årets uppföljning visar att detta har skett med anledning av 5 granskningar.

Vi noterar samtidigt att uppföljningen visar att vissa rekommendationer kan öka eller minska i relevans beroende på förändringar som sker i samhället, exempelvis vid coronapandemin. Här kan vi nämna våra granskningar av statens styrning på vårdområdet, av livslångt lärande inom högre utbildning samt av Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) krisorganisation i rapporten om lärdomar av flyktingsituationen 2015. Bland annat i dessa fall har vår granskning och våra rekommendationer fått ökad relevans och aktualitet genom sina kopplingar till konsekvenserna av coronapandemin.

Alldeles oaktat coronapandemin har även granskningarna av informationssäkerhet vid myndigheter, den offentliga förvaltningens digitalisering samt förutsättningar för en säker kraftöverföring fått ökat fokus på senare tid.

I några uppföljningar framgår också att coronapandemin, enligt regeringen, har försenat åtgärderna. Det gäller granskningen av riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården samt granskningen av utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap.

## Årlig revision

Genom årlig revision ska Riksrevisionen granska årsredovisningar i staten. Granskningen syftar till att bedöma om redovisningen och den underliggande redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.<sup>4</sup> Granskningen omfattar cirka 230 årsredovisningar per räkenskapsår, varav merparten gäller förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Den årliga revisionen pågår under hela året och en stor del av Riksrevisionens granskning sker innan myndigheterna har upprättat sina årsredovisningar, så kallad tidigarelagd granskning. Om Riksrevisionen noterar fel och brister i den tidigarelagda granskningen kommunicerar vi iakttagelserna till myndigheten. På så sätt har myndigheten möjlighet att rätta sådant innan årsredovisningen upprättas. Den årliga revisionens granskning blir därmed även förebyggande och bidrar till att löpande stärka den interna styrningen och kontrollen hos myndigheterna.

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

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

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

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

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

Riksrevisionens granskning omfattade 226 myndigheter för räkenskapsåret 2019. Totalt 10 av de granskade myndigheterna fick en modifierad revisionsberättelse. De flesta myndigheter har vidtagit åtgärder. 3 av de modifierade revisionsberättelserna rörde överskridande av ramen för beställningsbemyndigande. Vidare har en myndighet använt anslag i strid med anslagsvillkoren. De senaste tre åren har antalet modifierade revisionsberättelser varierat mellan 10 och 21.

---

<sup>4</sup> Bedömningen av ledningens förvaltning görs inte vid granskning av årsredovisning för staten, Regeringskansliet eller Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning (3 och 5 §§ lagen [2002:2022] om revision av statlig verksamhet med mera).

Till årets rapport har vi följt upp de totalt 46 rekommendationer som vi lämnade i revisionsrapporter till 15 myndigheter i samband med revisionen av räkenskapsåret 2019. En majoritet av de granskade myndigheterna har vidtagit åtgärder i linje med rekommendationerna och uppföljningen visar att myndigheterna helt eller delvis har omhändertagit 44 av rekommendationerna. Det är i linje med vad våra uppföljningar visat tidigare år, även om andelen rekommendationer som endast är delvis omhändertagna relativt sett är högre i år än tidigare. 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.

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

Uppföljningsår	Antal	Ja	Nej	Delvis	Kan inte svara
2021	46	14	2	30	0
2020	73	39	12	22	0
2019	100	38	24	35	3

*Uppföljningsåret 2021 avser räkenskapsåret 2019. Uppföljningsåren 2020 och 2019 avser räkenskapsåren 2018 och 2017.*

Som framgår av tabellen ovan varierar antalet rekommendationer som Riksrevisionen riktar till myndigheterna. Sett över en treårsperiod har antalet rekommendationer minskat. Det finns olika skäl till minskningen. Bland annat har våra modifieringar blivit tydligare vilket medför att vi mer sällan lämnar en revisionsrapport enbart som följd av en modifierad revisionsberättelse.

## 3 Uppföljning av 22 granskningsrapporter

Syftet med uppföljningen är att ge belysande exempel på resultatet av effektivitetsrevisionens granskning samt hur rapporterna tas emot och vad de leder till. Det är viktigt att uppföljningen genomförs en tid efter publiceringen, så att det går att följa upp granskningarna i ett längre perspektiv och att det funnits tid att hantera rekommendationerna.

I det här kapitlet redovisar vi resultatet av de granskningsrapporter som följts upp. Uppgifterna har hämtats från offentliga dokument och kontakter med de granskade organisationerna.<sup>5</sup>

I bilaga 1 finns en kvantitativ sammanställning av hur granskningarna har tagits emot och vilka åtgärder som de har bidragit till.

### 3.1 Erfarenheter av OPS-lösningen för Arlandabanan (RiR 2016:3)

Arlandabanan är det hittills enda nationella infrastrukturprojekt som har genomförts i offentlig–privat samverkan (OPS). Staten äger Arlandabanan via det statliga bolaget Arlandabanan Infrastructure AB. Det privata företaget A-Train AB, som byggde och till stora delar finansierade investeringen, har nyttjanderätten och driver Arlanda Express. Riksrevisionen granskade hur OPS-lösningen för Arlandabanan hade fungerat sedan Arlandabaneavtalen slöts 1994.

Syftet med granskningen var att lyfta fram erfarenheter av OPS-lösningen för Arlandabanan, inför framtida beslut om genomförandeformer för infrastrukturprojekt.

Granskningen visade att OPS-lösningen för Arlandabanan i huvudsak har fungerat väl, men att det finns både för- och nackdelar med samarbetet och att detta är erfarenheter som bör beaktas om OPS ska användas i framtida infrastrukturprojekt.

En erfarenhet är att OPS kan bidra till att infrastrukturprojekt färdigställs i tid och drivs med få störningar. Arlandabanan har sedan trafikstarten fungerat utan större störningar och med god punktlighet. En annan erfarenhet är att samhällsekonomiska kalkyler behövs även vid OPS för att kunna följa upp nyttan, vilket varit svårt i Arlandabanans fall eftersom det inte togs fram en samhällsekonomisk kalkyl i förhand. Kostnadsuppföljningar har heller inte gjorts för att se om OPS gav lägre totalkostnader jämfört med alternativa genomförandeformer. Vidare avgör riskfördelning och finansieringslösning hur villkoren i OPS-avtal utformas, vilket har betydelse för hur staten kan påverka nyttjandet av den anläggning som OPS avser. I Arlandabanans fall står staten för få risker och har därmed begränsad möjlighet att förhandla om ändringar i avtalsvillkoren.

Riksrevisionen lämnade inga rekommendationer med anledning av granskningen.

---

<sup>5</sup> Dokumentation som har använts är till exempel propositioner, regleringsbrev, utredningsdirektiv och utredningsbetänkanden, regeringsskrivelser, utskottsbetänkanden och lag- och förordningstexter. Uppgifter från företrädare för de granskade organisationerna har hämtats in via till exempel intervjuer och enkla enkäter via mejl.

### 3.1.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I sin skrivelse med anledning av rapporten angav regeringen att den inte avser att vidta några åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.<sup>6</sup>

Regeringen ansåg att Riksrevisionens granskning kan komma att fungera som underlag inför framtida beslut om genomförandeformer för infrastrukturprojekt.

Regeringen hänvisade till att en kommitté tillsatts för att utreda om större offentliga infrastrukturinvesteringar kan finansieras genom uttag av en särskild skatt eller avgift.<sup>7</sup> Trafikutskottet konstaterade i sitt betänkande med anledning av granskningen och regeringens skrivelse att det pågår ett aktivt utvecklingsarbete med samhällsekonomiska metoder och modeller för infrastrukturplaneringen.<sup>8</sup> Skrivelsen lades till handlingarna.<sup>9</sup>

Trafikutskottet har vid senare tillfällen behandlat frågan om alternativa finansieringslösningar, däribland OPS, för infrastrukturinvesteringar.<sup>10</sup> Enligt utskottet bör transportinfrastruktur som huvudregel finansieras med anslag, men lån i Riksgäldskontoret kan godkännas under vissa förutsättningar. Även medfinansiering av statliga transportinfrastrukturprojekt genom bidrag, inklusive förskottering, från kommuner, landsting och företag kan vara ett sätt att åstadkomma lösningar i transportsystemet.<sup>11</sup>

I ett interpellationssvar i april 2018 framförde infrastrukturministern att OPS inte skapar extra utrymme i de offentliga finanserna. OPS-investeringar kommer att betalas av staten och kommer i de flesta fall att räknas som offentliga, oavsett vem som finansierar dem på kort sikt. Enligt ministern måste investeringarna rymmas inom det statsfinansiella ramverket oavsett finansieringsform.<sup>12</sup>

### 3.1.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Kommittén om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar konstaterade i sitt delbetänkande 2017 att anslagsfinansiering i enlighet med budgetlagens huvudregel är att föredra för infrastrukturinvesteringar. Enligt kommittén bör OPS genomföras om det bedöms medföra ökad samhällsekonomisk effektivitet. Eftersom empiriska belägg om sådana effektivitetsvinster saknas föreslog kommittén att ett försöksprogram med minst tre OPS-projekt skulle startas inom transportinfrastrukturområdet.<sup>13</sup> Kommitténs tre OPS-projekt föreslogs att genomföras inom transportinfrastrukturområdet.<sup>14</sup> Kommitténs slutbetänkande behandlade inte frågan om OPS.<sup>15</sup>

<sup>6</sup> Skr. 2016/17:20.

<sup>7</sup> Dir. 2016:59.

<sup>8</sup> Bet. 2016/17:TU4

<sup>9</sup> Rskr. 2016/17:101.

<sup>10</sup> Bet. 2018/19:TU5 och 2019/20:TU7.

<sup>11</sup> Bet. 2018/19:TU5.

<sup>12</sup> Interpellationsdebatt 2017/18:440, riksdagens protokoll 2017/18:94.

<sup>13</sup> SOU 2017:13.

<sup>14</sup> SOU 2017:13.

<sup>15</sup> SOU 2018:13.

Regeringen beslutade i januari 2017 om en flygstrategi.<sup>16</sup> Som en del i flygstrategin inrättade regeringen i maj 2017 det så kallade Arlandarådet, som bland annat skulle lämna underlag om hur marktransporterna vid Arlanda kan utvecklas. Arlandarådet avslutades i mars 2019.<sup>17</sup>

Enligt avtalet mellan staten och A-Train AB ska A-Train AB betala tillbaka på det statliga lånet (totalt 1 miljard kronor) när bolaget går med vinst. Under åren 2017–2019 betalade A-Train tillbaka cirka 135 miljoner kronor till staten.<sup>18</sup> Det statliga bolaget Arlandabanan Infrastructure AB, som ansvarar för statens rättigheter och skyldigheter rörande Arlandabanan, och A-Train AB träffade 2019 en överenskommelse om att A-Trains koncession för Arlandabanan förlängs med 10 år, fram till juli 2050.<sup>19</sup> Under förlängningsperioden 2040–2050 kommer A-Train att betala tillbaka på det statliga lånet till den högre så kallade royaltynivån, motsvarande det högre av 15 procent av bolagets intäkter eller 50 procent av vinsten.<sup>20</sup>

### 3.1.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Det behov som uppmärksammades i granskningen av att göra samhällsekonomiska kalkyler även när OPS används vid infrastrukturprojekt förefaller ha beaktats både av den kommitté som på regeringens uppdrag utrett finansieringen av infrastrukturinvesteringar och av riksdagen i betänkandet som behandlade regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens granskning. Varken riksdagen eller regeringen förefaller dock i nuläget se OPS som en prioriterad finansieringsform för statliga infrastrukturinvesteringar.

## 3.2 Nationella samordnare som statligt styrmedel (RiR 2016:5)

Granskningens syfte var att bedöma ändamålsenligheten i regeringens styrning med nationella samordnare. Med ändamålsenlighet avsågs dels förutsättningarna att uppnå förväntade resultat utan att det uppstår negativa konsekvenser för ordinarie myndigheter eller för dem som styrningen riktar sig till, dels möjligheterna till offentlig insyn och ansvarsutkrävande. Bakgrunden till granskningen var att det blivit allt vanligare för regeringen att tillsätta nationella samordnare samtidigt som kunskapen om när styrmedlet fungerar varit begränsad.

Granskningen omfattade 33 nationella samordningsuppdrag som beslutats under perioden 2005–2015. Den bestod av tre empiriska delar: en kartläggning av samtliga nationella samordningsuppdrag under den aktuella perioden, en intervjuundersökning med ett urval av de nationella samordnarna samt fallstudier där fyra av de nationella samordningsuppdragen undersöktes mer utförligt.

<sup>16</sup> Pressmeddelande, *Regeringen presenterar en svensk flygstrategi*, 26 januari 2017.

<sup>17</sup> Svar på skriftlig fråga 2018/19:673, besvarad av infrastrukturminister Tomas Eneroth.

<sup>18</sup> Regeringens redogörelse för företag med statligt ägande, skr. 2017/18:140, skr. 2018/19:140 och skr. 2019/20:140. Under våren 2020 betalade A-Train AB in ytterligare 46,2 miljoner kronor enligt uppgift i halvårsrapport 2020 från Arlandabanan Infrastructure AB.

<sup>19</sup> Arlandabanan Infrastructure AB, *Årsredovisning 2019, 2020*.

<sup>20</sup> Mejl från Regeringskansliet, 2020-12-17.

Riksrevisionens övergripande bedömning var att nationella samordnare kan vara ett ändamålsenligt styrmedel men resultatet beror på hur samordnarna används och vilka förutsättningar de ges. Nationella samordnare får som regel ett brett och flexibelt mandat vilket ger goda möjligheter till situationsanpassning samt skapar utrymme för att utveckla och pröva nya idéer, arbetsformer och tillvägagångssätt. Samtidigt visar granskningen att just det breda och flexibla mandatet gör att regeringen har begränsad kontroll över utfallet och att det kan skapas otydliga ansvarsförhållanden med begränsade möjligheter till insyn.

Utöver det flexibla mandatet identifierade Riksrevisionen fyra faktorer som särskilt betydelsefulla för att nationella samordnare ska kunna uppnå sina resultat. Dessa är:

1. samordnarens kompetens och förtroende hos målgruppen
2. dialogen mellan samordnare och målgrupp
3. att beslutsfattare på rätt nivå involveras
4. att det finns möjligheter att avpolitiserat den aktuella sakfrågan.

De risker med nationella samordnare som lyfts fram i rapporten handlar framför allt om bristen på demokratisk insyn, oklara ansvarsförhållanden mellan samordnare och regeringen, risk för snedvriden problembild samt otydliga styrsignaler och brist på kontinuitet. Vidare framgick av granskningen att det inte alltid finns intresse av eller kapacitet för att förvalta den information som samordnare inhämtar och att omsätta den i det fortsatta arbetet.

Riksrevisionen lämnade inga direkta rekommendationer med anledning av granskningen.

### 3.2.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Konstitutionsutskottet anförde att det får anses vara regeringens uppgift att avgöra hur de utredningar som behövs för regeringens beslut bör bedrivas, till exempel vad gäller utredningsform och riktlinjer för arbetet. Utskottet noterade också att regeringen hänvisade till rapporterna från Riksrevisionen och Statskontoret samt konstitutionsutskottets uttalanden, och att detta sammantaget skulle utgöra ett värdefullt underlag vid framtida ställningstaganden till om en samordnare bör tillsättas. Dessutom konstaterade utskottet att det inom Regeringskansliet hade inletts en översyn av kriterierna för redovisningen av samordnare i kommittéberättelsen och kommittéregistret, och att regeringen avsåg att återkomma till riksdagen i frågan i samband med Kommittéberättelsen för 2017. Mot denna bakgrund fann inte utskottet några skäl till att ta några ytterligare initiativ utan föreslog att regeringens skrivelse skulle läggas till handlingarna.<sup>21</sup> Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.<sup>22</sup>

### 3.2.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

I sin skrivelse välkomnade regeringen Riksrevisionens granskning och instämde i myndighetens bedömning att samordnare kan vara ett innovativt och utforskande styrmedel, som rätt använt kan vara ett komplement till den kompetens som finns hos befintliga myndigheter. Regeringen noterade även att Riksrevisionen identifierat vissa

<sup>21</sup> Bet. 2016/17:KU13, s. 12 f.

<sup>22</sup> Skr. 2016/17:23, bet. 2016/17:KU13, rskr. 2016/17:136.

negativa konsekvenser som nationella samordnare kan ge upphov till. Regeringen instämde i Riksrevisionens bedömning när det gäller medborgarnas behov av insyn och att det är angeläget att samordnarnas resultat kan tillvaratas.<sup>23</sup>

Av skrivelsen framgick att regeringen även fortsättningsvis skulle besluta om samordningsuppdrag när detta bedömdes som ändamålsenligt. Vid sådana ställningstaganden skulle emellertid Riksrevisionens rapport tillsammans med konstitutionsutskottets tidigare uttalanden och en rapport från Statskontoret utgöra ett värdefullt underlag.<sup>24</sup> Med detta ansåg regeringen att Riksrevisionens rapport var slutbehandlad.<sup>25</sup>

Flera nationella samordnare har tillsatts efter det att Riksrevisionens rapport publicerades, framför allt inom Socialdepartementets område.<sup>26</sup> Kontakter med Regeringskansliet bekräftar att Riksrevisionens rapport, tillsammans med rapporten från Statskontoret och konstitutionsutskottets uttalanden, utgör ett värdefullt kunskapsunderlag i beredningsprocessen inför beslut om att tillsätta nationella samordnare.<sup>27</sup>

I kommittéberättelsen för 2017 återkom regeringen med förtydligade kriterier för redovisningen av samordnare i kommittéberättelsen och kommittéregistret. Förtydligandet innebär att redovisningen fortsätter som tidigare. Det innebär att nationella samordningsuppdrag som tillkommit genom regeringsbeslut redovisas i kommittéberättelsen oavsett om de är självständiga myndigheter eller ingår i Regeringskansliet. Liksom tidigare ska däremot nationella samordningsuppdrag som tillsätts genom Regeringskanslibeslut enbart redovisas i kommittéregistret i Regeringskansliets databas över kommittéer som finns tillgänglig via lagrummet.se och regeringen.se.<sup>28</sup>

Riksrevisionens rapport har också använts som underlag inom ramen för det offentliga utredningsväsendet. I betänkandet *Styrkraft i funktionshinderspolitiken* föreslås bland annat inrättandet av en nationell samordnare för att främja genomförandet av den nya funktionshinderspolitiken. Förslaget behandlas i ett separat kapitel i betänkandet med ett flertal hänvisningar till Riksrevisionens rapport, bland annat när det gäller vilka faktorer som är betydelsefulla för att styrningen med nationella samordnare ska bli framgångsrik.<sup>29</sup>

---

<sup>23</sup> Skr. 2016/17:23, s. 4.

<sup>24</sup> Utskottets granskningsärende *Samordnare inom olika politikområden* (bet. 2015/16:KU10 s. 42–83); Statskontoret, *Nationella samordnare – Statlig styrning i otraditionella former?*, 2014.

<sup>25</sup> Skr. 2016/17:23, s. 4.

<sup>26</sup> Exempelvis har regeringen beslutat om följande nationella samordningsuppdrag: Nationell samordnare för en välfungerande sjukskrivningsprocess (S 2018:06), Nationell samordnare för en hållbar kompetensförsörjning i vård och omsorgen om äldre (S 2019:04), En nationell samordnare för Agenda 2030 (M 2020:02), Genomförande av högskoleprovet (U 2020:05), Kommittén för främjandet av ökad fysisk aktivitet (S 2020:06) och Utredningen om tillgång till vaccin mot covid-19 (S 2020:07).

<sup>27</sup> Telefonsamtal med företrädare för Finansdepartementet, 2021-01-15 och Socialdepartementet, 2021-01-18.

<sup>28</sup> Skr. 2018/19:103, s. 11.

<sup>29</sup> SOU 2019:23, s. 241–251.



### 3.2.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Riksrevisionens granskning hade en tydligt främjande ansats. Rapporten innehöll inga konkreta rekommendationer men väl en empiriskt grundad analys av när och hur nationella samordnare kan vara ett ändamålsenligt styrmedel, samt vilka risker som är förknippade med styrmedlet. På så sätt har Riksrevisionens rapport bidragit med ökad kunskap om styrmedlets användbarhet. Enligt Regeringskansliet kommer rapporten även fortsättningsvis att utgöra ett värdefullt underlag i beredningsarbetet inför beslut om nya nationella samordningsuppdrag.<sup>30</sup>

Även inom akademien fanns visst intresse för Riksrevisionens granskning. I september 2016 presenterade projektledaren den färdiga rapporten för forskare, studenter och praktiker på det förvaltningspolitiska seminarier vid Förvaltningsakademien, Södertörns högskola.<sup>31</sup> Ett rapportutkast diskuterades även på ett seminarium vid statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Båda dessa seminarier var välbesökta och bjöd på engagerade diskussioner.

## 3.3 Granskning av Årsredovisning för staten (RiR 2016:6)

Riksrevisionen granskade *Årsredovisning för staten 2015*.<sup>32</sup> Årsredovisningen för staten lämnas av regeringen till riksdagen och ger möjlighet till årlig uppföljning och kontroll av de beslut som riksdagen fattat om statens budget.

I granskningen drogs slutsatsen att utgiftstakets roll som stödjare av överskottsmålet allvarligt har försvagats. Detta med anledning av de statliga utgifternas utveckling samt beslutad höjning av utgiftstaket. Riksrevisionen menade att skrivningarna i årsredovisningen inte gav en rättvisande beskrivning av kopplingen mellan de budgetpolitiska målen. Riksrevisionen ansåg också att regeringens beslut om tidigare-läggning av utgifter från 2016 till 2015 i praktiken innebar en ändring av utgiftstaket och menade att det går att diskutera lämpligheten i att regeringen beslutar att flytta utgifter mellan budgetåren utan riksdagens godkännande.

I granskningen konstaterades det vidare att detaljeringsgraden skiljer sig åt när det gäller dels beskrivningar av statsbudgetens inkomster och utgifter, dels uppföljningen av de offentliga finanserna. Riksrevisionen efterfrågade en utförligare redogörelse av de offentliga finanserna för det som ägt rum mellan budget och utfall. Det skulle bidra till en tydligare uppföljning av finanspolitiken, något som är särskilt viktigt när betydande delar av politiken genomförts via ändringsbudgetar och andra typer av beslut. Det borde tydligare framgå vilka faktorer och med vilka belopp som medfört att det finansiella sparandet 2015 blev så mycket starkare än budgeterat. Om sådana faktorer har varit av engångskaraktär borde det framgå om dessa har frånräknats i kalkylen av det strukturella sparandet.

<sup>30</sup> Skr. 2016/17:23, s. 4; telefonsamtal med företrädare för Finansdepartementet, 2021-01-15 och Socialdepartementet, 2021-01-18.

<sup>31</sup> Södertörns högskola, Förvaltningsakademien, *Verksamhet 2016*, s. 10.

<sup>32</sup> Skr. 2015/16:101.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till regeringen:

- I skrivelsen till riksdagen, förklara om och hur utgiftstaket fortfarande kan ses som en stöttepelare till överskottsålet.
- I kommande årsredovisningar, förklara mer utförligt de bakomliggande faktorerna till varför det finansiella sparandet utvecklas annorlunda än i den beslutade budgeten.
- I kommande årsredovisningar, beskriv vilka inkomster och utgifter av engångskaraktär som frånräknats i kalkylen av det strukturella sparandet.

### 3.3.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen<sup>33</sup> till riksdagen med anledning av granskningsrapporten gav regeringen sin syn på utgiftstakets roll som understödjare av överskottsålet. I frågan om tidigareläggning av utgifter ansåg regeringen sig ha agerat inom den begränsade flexibilitet som budgetlagens bestämmelser och de regelverk som styr transfereringarna medger, och på samma sätt som tidigare regeringar gjort.

Regeringen instämde i de bedömningar som Riksrevisionen gjort av behovet av en utförligare redovisning i årsredovisningen för staten. Regeringen avsåg att fortsätta arbetet med att löpande förtydliga och förbättra transparensen i redovisningen, inom ramen för budgetlagens bestämmelser. I och med skrivelsen ansåg regeringen att granskningsrapporten var färdigbehandlad.

I betänkandet med anledning av regeringens skrivelse noterade finansutskottet att regeringen är positiv till flertalet av rekommendationerna och välkomnade regeringens ambition att förtydliga redovisningen och förbättra transparensen i årsredovisningen. Utskottet konstaterade att tillvägagångssättet vid tidigareläggningen av utgifter inte strider mot budgetlagen, men betonade att det vore önskvärt med en redovisning av de avvägningar som låg bakom valet av åtgärder. Utskottet föreslog att skrivelsen skulle läggas till handlingarna, vilket bifölls av riksdagen.<sup>34</sup>

### 3.3.2 Regeringens åtgärder

I regeringens skrivelse till riksdagen med anledning av granskningsrapporten gav regeringen sin syn på utgiftstakets roll som understödjare av överskottsålet. Regeringen framhöll att utgiftstaket är en grundläggande del av den ordning som tillämpas för besluten om statens budget, där beslut om helheten fattas före besluten om de olika delarna. Budgetprocessens medelfristiga perspektiv ger också förutsättningar för att beslutet om utgiftstakets nivå bland annat fattas i överensstämmelse med ekonomins långsiktiga produktionsförmåga. Dessutom skapar det en bindande långsiktighet i budgetbesluten.

Regeringen anförde att som det finanspolitiska ramverket är utformat saknas det en direkt koppling mellan nivån på utgiftstaket och budgetens inkomstsida. Detta innebär att det stöd som utgiftstaket i utgångsläget ger över tiden urholkas om alltför många ofinansierade förslag till ny politik genomförs på budgetens inkomstsida.

<sup>33</sup> Skr. 2016/17:36.

<sup>34</sup> Bet. 2016/17:FiU15, rskr. 2016/17:147.

Regeringen konstaterade i skrivelsen att flera ofinansierade skattesänkningar genomförts efter det att nivån på utgiftstaket för 2015 föreslogs i budgetpropositionen för 2012. Regeringen har sedan sitt tillträde fört en stram ekonomisk politik som medfört att det underskott som ärvdes från den förra regeringen minskat kraftigt.

Regeringen framhöll att utgiftstakets nivå bör understödja uppfyllandet av överskottsmålet, men att beslutet om utgiftstakets nivå inte kan reduceras till en beräkning enligt en i förväg bestämd formel. Utgiftstakets nivå är ett politiskt beslut och mot den bakgrunden har det ansetts naturligt att en ny regering kan föreslå att ändra redan beslutade utgiftstak. Vidare anförde regeringen att ett utrymme under utgiftstaket i sig inte betyder att det finns ett utrymme att öka de takbegränsade utgifterna, utan utgiftsökningar måste stämmas av mot överskottsmålet och de inkomstförstärkningar som kan komma att krävas.

Regeringen har sedan granskningsrapporten förtydligat redovisningen i årsredovisningen för staten i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Regeringens redogörelse för de offentliga finanserna är nu mer utförlig. Det finns en mer detaljerad redovisning av förändringen av den offentliga sektorns finansiella sparande mellan beslutad budget och utfall. Regeringen redovisar också effekterna på det finansiella sparandet av ändringsbudgetar, flytt av utgifter mellan åren och större statistiköversyner, i förekommande fall. Regeringen redovisar även de engångseffekter som har beaktats i omvandlingen från finansiellt till strukturellt sparande.

### 3.3.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Sammanfattningsvis har granskningen fått genomslag. Regeringen har vidtagit åtgärder med anledning av granskningsrapporten och rekommendationerna har tagits omhand. De åtgärder som regeringen vidtagit har lett till ökad transparens i årsredovisningen för staten och därmed bidragit till en tydligare uppföljning av finanspolitiken.

## 3.4 Informationssäkerhetsarbete på nio myndigheter (RiR 2016:8)

Syftet med granskningen var att undersöka hur nio särskilt utvalda myndigheter arbetar med sin informationssäkerhet. Dessa myndigheter bedriver samhällsviktig verksamhet, hanterar mycket pengar, är starkt it-beroende och hanterar skyddsvärd information. Myndigheterna är Affärsverket svenska kraftnät, Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Försäkringskassan, Lantmäteriet, Migrationsverket, Post- och telestyrelsen, Sjöfartsverket samt Statens tjänstepensionsverk.

Riksrevisionens samlade slutsats av granskningen var att arbetet med informationssäkerhet på de granskade myndigheterna ligger på en nivå som är märkbart under vad som är tillräckligt. Regeringen har inte sett till att det finns nödvändiga förutsättningar för arbetet, till exempel genom en skarpare styrning och uppföljning. Dessutom var kostnaderna för informationssäkerhet okända, och Riksrevisionen bedömde att informationssäkerhetsarbetet på aggregerad nivå sannolikt inte är kostnadseffektivt.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till regeringen:

- Öka tydligheten i myndighetsstyrningen, så att var och en av myndigheterna i statsförvaltningen uppnår god informationssäkerhet inom rimlig tid.
- Överväg att ge Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i uppdrag att ta fram en modell eller ett metodstöd för hur myndigheterna på ett effektivt sätt kan samordna resultat och processer i syfte att stödja myndigheternas arbete med risker.
- Låt utreda förutsättningarna för att visa samtliga kostnader förenade med informationssäkerhet för verksamheten i staten.
- Överväg att låta utreda behovet av att inrätta en central funktion som skulle kunna få i uppdrag att lämna operativt stöd till myndigheterna.

### 3.4.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Riksdagens försvarsutskott uttalade att ett seriöst informationssäkerhetsarbete är mycket viktigt och fann det oroande att Riksrevisionen funnit att arbetet med informationssäkerhet på de granskade myndigheterna låg på en för låg nivå och inte heller såg ut att ha utvecklats i tillräcklig grad över tid. Utskottet ansåg dock att regeringens arbete med att ta fram en nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet i närtid var lovvärt och att det därför inte var motiverat att för tillfället vidta ytterligare åtgärder. Rapporten blev därmed lagd till handlingarna.<sup>35</sup>

### 3.4.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen instämde i sin skrivelse i huvudsak i Riksrevisionens samlade slutsats. Regeringen uttalade vidare att man genom olika initiativ och åtgärder ökat kraven på myndigheternas informationssäkerhetsarbete, bland annat genom att införa obligatorisk incidentrapportering för statliga myndigheter. Regeringen aviserade även att man skulle ta fram en nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet. Med det ansåg regeringen att Riksrevisionens rapport var slutbehandlad.<sup>36</sup>

Regeringen har därefter gett sex av de nio granskade myndigheterna uppdrag i regleringsbrev för budgetåret 2017 med syfte att öka informationssäkerheten. För fyra av dessa har regeringen återkommit i regleringsbrev under 2018–2020.

Regeringen beslutade i juni 2017 om en nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet. Målet var bland annat att myndigheterna ska bedriva ett systematiskt informationssäkerhetsarbete och därigenom bli varse de hot och risker som finns och ta ansvar för sin informationssäkerhet. Det skulle också tas fram en nationell modell till stöd för ett systematiskt informationssäkerhetsarbete.<sup>37</sup> 2018 gav regeringen i uppdrag åt relevanta statliga myndigheter att ta fram en samlad handlingsplan utifrån målen i den nationella strategin i samverkan med kommuner, regioner, företag och organisationer. Vidare uppdrog regeringen 2019 åt MSB att genomföra riktade utbildningsinsatser på informationssäkerhetsområdet till offentlig

<sup>35</sup> Bet. 2016/17:FöU8, rskr. 2016/17:145.

<sup>36</sup> Skr. 2016/17:42.

<sup>37</sup> Skr. 2016/17:213.

sektor samt att ta fram en struktur för att följa upp arbetet med informationssäkerhet i den offentliga förvaltningen.<sup>38</sup>

Regeringen tillsatte 2019 en utredning om säker och kostnadseffektiv it-drift för den offentliga förvaltningen. Vidare uppdrog regeringen åt Försäkringskassan att erbjuda samordnad och säker statlig it-drift för vissa statliga myndigheter. Myndigheten för digital förvaltning fick i uppdrag att tillsammans med flera andra myndigheter etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte.<sup>39</sup> I december 2020 beslutade regeringen även att inrätta ett nationellt cybersäkerhetscenter i syfte att stärka Sveriges samlade förmåga att förebygga, upptäcka och hantera cyberhot.<sup>40</sup>

Sedan granskningen genomfördes har Affärsverket svenska kraftnät fortsatt arbetet med att systematisera och utveckla det interna säkerhets- och kontinuitetsarbetet. Verket har implementerat ett ledningssystem för säkerhet som omfattar såväl informationssäkerhet som säkerhetsskydd.<sup>41</sup>

Också Statens tjänstepensionsverk har vidtagit åtgärder eftersom regeringen sagt till om att säkerheten i verksamheten ska öka. Sedan hösten 2019 är därför uppföljning av åtgärder och tidplan inom säkerhetsområdet en dagordningspunkt vid varje styrelsesammanträde.<sup>42</sup>

### 3.4.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen och de nio granskade myndigheterna har vidtagit åtgärder, som Riksrevisionen bedömer delvis är en följd av granskningen. Några av dessa åtgärder har inneburit att Riksrevisionens rekommendationer har blivit omhändertagna. Det gäller framför allt att öka myndighetsstyrningen inom informationssäkerhetsområdet och att ta fram ett metodstöd på MSB. Detta innebär att de brister som granskningen visade har fått bättre förutsättningar att kunna hanteras.

## 3.5 Asylboenden – Migrationsverkets arbete med att ordna boenden åt asylsökande (RiR 2016:10)

Migrationsverket ska tillhandahålla boenden för asylsökande som inte kan ordna det själva. Syftet med granskningen var att undersöka hur Migrationsverket hade klarat detta uppdrag under åren 2012–2015. I granskningen undersökte Riksrevisionen också om Migrationsverkets arbete med att ordna asylboenden kan effektiviseras och kvaliteten i verksamheten förbättras.

Granskningens slutsats var att Migrationsverket klarade sin uppgift att ordna boenden åt de asylsökande som kom till Sverige under perioden, men att det periodvis innebar stora ansträngningar och ökade kostnader. Det gällde särskilt under hösten 2015, då antalet asylsökande ökade kraftigt. Riksrevisionen bedömde att Migrationsverkets

<sup>38</sup> Regeringskansliets yttrande till Riksrevisionen, 2020-11-18.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Regeringsbeslut Fö2019/01330.

<sup>41</sup> Regeringskansliets yttrande till Riksrevisionen, 2020-11-18.

<sup>42</sup> Ibid.

arbete hade kunnat underlättas och kostnaderna hållas nere om Migrationsverket redan innan hösten 2015 hade varit bättre förberedda genom en mer systematisk boendeanskaffning.

Riksrevisionen lämnade ett antal rekommendationer till Migrationsverket i syfte att förbättra beredskapen för att ordna asylboenden vid extraordinära situationer, öka antalet prioriterade boenden, förbättra upphandlingarna och utveckla kontrollsystemen i verksamheten. Följande rekommendationer lämnades till Migrationsverket:

- Analysera hanteringen av och beredskapen inför flyktingsituationen hösten 2015 samt förbättra beredskapen för att ordna asylboenden vid eventuella framtida extraordinära situationer.
- Förbättra hanteringen av inkomna lägenhetstips och stödet till mottagningsenheterna i sökandet efter, och bedömningar av, lämpliga lägenheter.
- Tydliggör ansvarsfördelningen och tipshanteringen vad gäller korridorboenden samt se över hyressättningen.
- Se över fördelningen mellan takpriset för kost och logi i upphandlingarna i syfte att tydligare premiera boenden med självhushåll.
- Säkerställ att kravnivån på de upphandlade boendena är rimlig i förhållande till Migrationsverkets behov och utbudet på marknaden.
- Se över möjligheten att teckna längre avtal med leverantörer.
- Tydliggör hur rangordningen av leverantörer kommer att ske.
- Tydliggör hur ska-kraven ska bedömas vid besiktningar och säkerställ att leverantörer uppfyller ska-kraven.
- Utarbeta tydliga riktlinjer för arbetet med boenderevision samt förbättra dokumentation och informationsöverföring.
- Vid besiktningar, begär endast att leverantörer åtgärdar brister som baseras på upphandlingarnas ska-krav.
- Förbättra stödet till mottagningsenheterna i arbetet med fakturakontroller och bedömningar av ersättningskrav.
- Säkerställ att tillträdesbesiktningens tekniska del är tillräcklig för att bedöma ersättningskrav.

### 3.5.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I sin skrivelse till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning angav regeringen att den delade Riksrevisionens övergripande bedömning om brister i Migrationsverkets arbete med boenden. Regeringen anförde att myndigheten under hösten 2015 försattes i en mycket svår situation på grund av det höga antalet asylsökande. Regeringen menade att det kan ha varit en förklaring till att myndigheten inte klarade av att upprätthålla kvaliteten i alla delar av verksamheten.

Även om Riksrevisionen inte riktade några rekommendationer till regeringen, framhöll regeringen åtgärder som den hade vidtagit på området mot bakgrund av situationen 2015. Dessa omfattade bland annat en utredning som skulle föreslå ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande, samt ändringar i plan- och byggförordningen. Regeringen välkomnade att Migrationsverket hade påbörjat ett flertal utvecklingsarbeten mot bakgrund av de brister som uppdagades, främst

under hösten 2015. Regeringen angav att den noga kommer att följa Migrationsverkets fortsatta arbete med asylboenden, inte minst avseende kostnadseffektivitet, beredskap, upphandlingar samt intern styrning och kontroll, och avsåg att vidta åtgärder i frågan. I och med skrivelsen ansåg regeringen att Riksrevisionens rapport var slutbehandlad.<sup>43</sup>

Socialförsäkringsutskottet konstaterade i sitt betänkande att regeringen delade den problembild som Riksrevisionen gett uttryck för. Utskottet påpekade att Migrationsverket gör ett stort och viktigt arbete med att se till att personer som söker asyl i Sverige får boende och ett bra bemötande.

Med detta välkomnade socialförsäkringsutskottet Riksrevisionens granskning och såg positivt på de åtgärder som regeringen redovisade med anledning av rekommendationerna. Utskottet ansåg att Riksrevisionens rapport var ett viktigt bidrag till regeringens och Migrationsverkets fortsatta arbete med att klara mottagandet av asylsökande och få arbetet med asylboenden kostnadseffektivt och långsiktigt hållbart. Inga motioner väcktes med anledning av skrivelsen.

Utskottet föreslog att riksdagen skulle lägga regeringens skrivelse till handlingarna. Kammaren biföll utskottets förslag.<sup>44</sup>

### 3.5.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

I Migrationsverkets regleringsbrev för 2017 angav regeringen som mål att Migrationsverket ska öka kostnadseffektiviteten i boendet. Migrationsverket skulle också redovisa hur myndigheten har arbetat för att uppnå en ökad kostnadseffektivitet, vad som legat till grund för den geografiska dimensioneringen av boenden, hur den interna styrningen och kontrollen av boendeverksamheten har skärpts samt hur myndighetens strategiska inköpsarbete har utvecklats. Målet att öka kostnadseffektiviteten fanns även i regleringsbrevet för 2018.<sup>45</sup> Justitiedepartementet anger att syftet var bland annat att komma till rätta med de brister som Riksrevisionen framfört.<sup>46</sup>

Under åren som följt efter granskningen har antalet asylsökande som är inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem minskat betydligt. Därmed har också behovet av asylboenden minskat. Migrationsverkets årsredovisningar visar att kostnaden per boendeplats också har minskat. Migrationsverket anger att det beror på att Migrationsverket i stor utsträckning lämnat de dyrare upphandlade boendena.<sup>47</sup> Samtliga upphandlade boenden är avvecklade sedan den 31 juli 2018. Kollektiva boenden med kost har avvecklats i den mån avtalen tillåter. Den geografiska spridningen av boendena har minskat i samband med avvecklingen, och de in- och utreseboenden som finns kvar är knutna till de stora in- och utreseorterna.<sup>48</sup> De anläggningsboenden som finns kvar

<sup>43</sup> Skr. 2016/17:63.

<sup>44</sup> Bet. 2016/17:SfU9, rskr. 2016/17:143.

<sup>45</sup> Regeringsbeslut Ju2016/00961/SIM, Ju2016/00966/SIM, Ju2016/02856/SIM m.fl.; regeringsbeslut Ju2017/01174/SIM, Ju2017/01487/SIM, Ju2017/02010/SIM m.fl.

<sup>46</sup> Riksrevisionens uppföljning av rapporten Asylboenden, Ju 2020/04589/SIM.

<sup>47</sup> Migrationsverket, *Årsredovisning 2017, 2018*.

<sup>48</sup> Migrationsverket, *Årsredovisning 2018, 2019*.

samt in- och utreseboendena hyrs numera på kontrakt om tre år. Dessa kan under omförhandlingsperioder förlängas med ett år i taget.<sup>49</sup>

Justitiedepartementet anger att avvecklingen av boendeplatser har fortsatt under 2019 och 2020. Migrationsverket planerar boendebehov inom ramen för sin lokaliseringsplan som sträcker sig till 2023. Planen anger bland annat följande fyra utvecklingsmål:

1. Lokaliseringen ska stödja skyddsprocessen.
2. Migrationsverket ska ha ett flexibelt bestånd av bostäder.
3. Bostäderna ska vara anpassade efter individens förutsättningar och behov av trygghet.
4. Migrationsverkets bostäder ska vara kostnadseffektiva.

Lokaliseringsplanen följs upp årligen och är beroende av hur de kommande årens prognos för bostäder ser ut. Migrationsverkets årsredovisning följer hur boendekapaciteten är fördelad, hur beläggningsgraden utvecklas och hur de genomsnittliga kostnaderna för boendena utvecklas. Regeringskansliet följer också upp arbetet i den årliga mål- och resultatdialogen och genom myndighetens skriftliga tertialredovisningar. Justitiedepartementet bedömer att redovisningen av styckkostnader för olika boendeformer har blivit mer detaljerad i Migrationsverkets prognoser.<sup>50</sup>

Mottagandeutredningen presenterade sitt slutbetänkande i mars 2018. I betänkandet föreslogs förändringar i mottagandet av asylsökande och nyanlända. Utredningen presenterade två alternativa modeller för hur ett mer sammanhållet system för mottagande och bosättning skulle kunna utformas.<sup>51</sup> Utredningens förslag bereds fortfarande i Regeringskansliet. Vissa av förslagen har dock omhändertagits genom separata reformer. Bland annat trädde nya regler om eget boende för asylsökande i kraft den 1 januari 2020. Enligt Justitiedepartementet är syftet med de nya reglerna att minska koncentrationen av asylsökande i bostadsområden med socioekonomiska utmaningar och att asylsökande i högre utsträckning ska bo i områden där det finns förutsättningar för ett socialt hållbart mottagande.<sup>52</sup>

Den 1 januari 2016 trädde vissa förändringar av plan- och byggförordningen (2011:338) i kraft. Ett av syftena med förordningsändringarna var att det skulle bli lättare för staten att etablera tillfälliga anläggningsboenden vid ökad tillströmning av asylsökande. Sänkta kravnivåer skulle också göra det lättare för företag som tillhandahåller tillfälliga anläggningsboenden. Boverket bedömer att reglerna är ändamålsenligt utformade, men att de endast har tillämpats i begränsad omfattning och av ett mindre antal byggnadsnämnder.<sup>53</sup>

### 3.5.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Av regeringens och myndigheternas redovisningar framgår att granskningens rekommendationer fått en stor inverkan på regeringens regleringsbrev till Migrationsverket för 2017 och 2018. Migrationsverket har också utvecklat

<sup>49</sup> Riksrevisionens uppföljning av rapporten *Asylboenden*, Ju 2020/04589/SIM.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> SOU 2018:22.

<sup>52</sup> Svar från Regeringskansliet på begäran om underlag, Ju 2020/04589/SIM.

<sup>53</sup> Boverket, *Redovisning av tillämpningen av Plan- och bygglagstiftningen 2018*, s. 110.



boendeverksamheten genom bland annat mer strategisk planering, ökat fokus på kostnadseffektivitet och utvecklad redovisning. Åtgärderna är huvudsakligen i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Samtidigt har åtgärderna och det minskade antalet asylsökande lett till att antalet upphandlade boendeplatser för asylsökande har minskat kraftigt sedan granskningen genomfördes. Därför är en del av frågorna som uppmärksammades i granskningen för närvarande mindre aktuella.

### 3.6 Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond – bidrar till svensk forskning (RiR 2016:12)

Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond (RJ) instiftades av riksdagen 1964 till minne av Riksbankens 300-årsjubileum. Syftet var att stödja vetenskaplig forskning med anknytning till Sverige. RJ stödjer framför allt samhällsvetenskaplig och humanistisk forskning. RJ förvaltar ett kapital på 11,7 miljarder kronor och delade 2015 ut 543 miljoner kronor till forskning.

Riksrevisionen granskade RJ med syftet att svara på om dess forskningsfinansiering uppfyller syftet med verksamheten, om kapitalförvaltningen präglas av god hushållning och om RJ:s styrelse arbetar ändamålsenligt.

Granskningen visade att RJ:s forskningsfinansiering uppfyller syftet med verksamheten, men att forskarna önskar mer återkoppling när en ansökan avslås och att det fanns utmaningar med jämställdheten i beviljandet av forskningsanslag. Vidare visade granskningen att kapitalförvaltningen överlag präglades av god hushållning. Riksrevisionen konstaterade dock att det fanns brister i dokumentationen, att motpartsavtal saknades och att det fanns möjligheter att minska transaktionskostnaderna. Riksrevisionen bedömde också att RJ:s styrelse i större utsträckning kan ägna sig åt strategiska diskussioner om forskningsfinansieringens framtida inriktning. Slutligen ansåg Riksrevisionen att stiftelsens fastighetspolicy borde följas upp bättre.

Eftersom RJ lyder under riksdagen överlämnades resultatet av granskningen som en redogörelse till riksdagen.<sup>54</sup> Det innebär att regeringen inte besvarade granskningen i någon skrivelse, vilket är den vanliga processen när regeringen hanterar Riksrevisionens granskningsrapporter.

#### 3.6.1 Riksdagens behandling av Riksrevisionens redogörelse

Vid riksdagsbehandlingen av Riksrevisionens redogörelse konstaterade utbildningsutskottet med tillfredsställelse att fonden uppfyller sitt syfte och att den ger ett väsentligt bidrag till svensk forskning, särskilt inom samhällsvetenskap och humaniora. Utskottet förutsatte att RJ:s styrelse gör nödvändiga överväganden med anledning av Riksrevisionens uttalanden i granskningen. Riksdagen lade redogörelsen till handlingarna.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Redog. 2015/16: RR6.

<sup>55</sup> Bet. 2016/17:Ubu4, rskr. 2016/17:17.

### 3.6.2 Stiftelsens åtgärder

Sedan granskningen gjordes har det tillträtt en ny vd för RJ. Den nya ledningen har identifierat ett antal brister i organisationen, vilka också konstaterades i Riksrevisionens granskning.<sup>56</sup> Numera får alla forskare återkoppling i form av expertutlåtanden för alla forskningsansökningar. Andelen kvinnor som får finansiering följs upp varje år, och beviljandegraden för kvinnor motsvarar nu antalet forskningsaktiva kvinnor inom högskolan. För att säkra en jämställd bedömningsprocess rekryterar RJ så att andelen kvinnor och män hos experter och sakkunniga är lika stor.

Beträffande Riksrevisionens slutsatser om kapitalförvaltningen har ledningen omfördelat arbetsuppgifter, tydliggjort ansvar och skapat tydliga arbetsbeskrivningar inom ekonomiadministrationen. RJ har vidare anställt en finansanalytiker, bland annat för att förbättra beslutsunderlag vid investeringar. Vidare har RJ utkontrakterat löneadministrationen eftersom ledningen bedömde att den var helt personberoende.

Alla motpartsavtal är numera på plats, antingen med särskilda villkor eller som standardavtal. Placeringspolicyn är uppdaterad med uppföljning och kontroll. Styrelsen har inrättat en finanskommitté som träffas månatligen tillsammans med styrelsens ordförande. Varje kvartal får de en uppföljningsrapport om RJ:s arbete med kapitalförvaltningen.

RJ:s ledning har valt att behålla rutinerna kring marknadstransaktioner genom direktkontakter med mäklare. Ledningen anser att det ger den möjlighet till viktig informationsinhämtning, vilket ger RJ mervärde trots högre courtageavgifter.

Kansliet närvarar normalt inte vid styrelsemötena men vd:n och finansdirektören är föredragande. Vd:ns arbete följs upp årligen av arbetsutskottet som består av styrelsens ordförande och vice ordförande som återrapporterar till styrelsen. RJ har initierat att styrelsen ska ha en årlig fördjupningskonferens kring strategiska frågor. Slutligen har det bildats en vetenskaplig kommitté för diskussion av inomvetenskapliga frågor.

RJ:s fastighetspolicy för hur lägenheter ska förvaltas och fördelas har reviderats flera gånger efter Riksrevisionens granskning. Policyn fastställs årligen av styrelsen. RJ har Einar Mattsson AB som upphandlad förvaltare och deras rutiner för att arbeta enligt RJ:s fastighetspolicy följs upp årligen av RJ:s interrevision.

### 3.6.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Uppföljningen visar att RJ har vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning. Det innebär att Riksrevisionens iakttagelser tagits om hand. Vi bedömer att det har inneburit förbättringar i RJ:s verksamhet.

Några år efter granskningens publicering fick RJ en ny vd. I samband med det har organisationen analyserats och ledningen har genomfört ett antal förändringar, bland annat för styrelsens arbete. Det är därför möjligt att flera av förändringarna hade gjorts även utan Riksrevisionens granskning.

---

<sup>56</sup> Intervju med företrädare för Riksbankens Jubileumsfond, 2020-12-08.

### 3.7 Utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap – förutsättningar för effektiv insats? (RiR 2016:13)

Riksrevisionen granskade om utrikesförvaltningens organisation för konsulär krisberedskap hade ändamålsenliga förutsättningar att hantera en större kris utomlands på ett effektivt sätt. Granskningen fokuserade på Utrikesdepartementet (UD) och utlandsmyndigheterna (ambassader och generalkonsulat). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) var också granskningsobjekt i sin roll som stöd till utrikesförvaltningen i krisberedskapsfrågor.

Granskningen visade att förutsättningarna att hantera konsulära kriser överlag var goda. Hela utrikesförvaltningen arbetade enligt en gemensam krisberedskapsmodell med det övergripande syftet att krishantering skulle börja snabbt. Ansvarsfördelningen inom organisationen var tydlig. Olika jourfunktioner gjorde att det fanns en beredskap dygnet runt och Riksrevisionen bedömde att den konsulära krisberedskapsorganisationen använde sina resurser effektivt. De brister som Riksrevisionen såg gällde i första hand att utlandsmyndigheterna inte övade krishantering så ofta som de borde och att UD kunde förbättra sin utvärdering av krishanteringsinsatser.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till UD:

- Överväg att föra in ett krav på årligt återkommande konsulära krisberedskapsövningar i föreskrifterna för utrikesförvaltningen (UF 2011:5). Utlandsmyndigheter som inte övat under 12 månader bör följas upp.
- Fortsätt att utveckla systematiken, strukturen och dokumentationen avseende utvärderingar. Detta för att säkerställa att viktiga lärdomar och erfarenheter fångas upp och inte förloras i samband med att personal roterar. En mer systematisk utvärdering som dokumenteras skriftligt kan också förbättra transparensen i krishantering.
- Säkerställ att samtliga beredskapsansvariga är införstådda med uppdraget och får tillräcklig utbildning för att kunna fullgöra det ansvar de har för beredskapsfrågor vid utlandsmyndigheterna.

#### 3.7.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I regeringens skrivelse till riksdagen<sup>57</sup> instämde regeringen i Riksrevisionens uppfattning att utlandsmyndigheterna behövde öva krisberedskap varje år. Av skrivelsen framgick att UD avsåg att följa rekommendationen och föra in årlig övning av krisberedskapen i föreskrifterna för utrikesförvaltningen.<sup>58</sup> Regeringen skrev också att UD hade tagit fram en modell för utvärdering av konsulära krisinsatser, som 2016 hade tillämpats vid tre tillfällen. Modellen skulle därefter vidareutvecklas och justeras i det löpande arbetet. Utvärderingar från utbildningar, vissa övningar och regionmöten skulle dokumenteras mer systematiskt. Vidare skrev regeringen att UD:s enhet för

<sup>57</sup> Skr. 2016/17:53.

<sup>58</sup> 9 a § Regeringskansliets föreskrifter om konsulär beredskapsplanering vid utlandsmyndigheterna (UF 2011:5, med tillägg om övningar 2017:6).

konsulära och civilrättsliga ärenden (UD KC) genom dialog med utlandsmyndigheterna skulle följa upp behov av ytterligare stöd och utbildningsinsatser för beredskapsansvariga.

I riksdagsbehandlingen av regeringens skrivelse välkomnade utrikesutskottet regeringens avsikt att följa Riksrevisionens rekommendationer och instämde i Riksrevisionens påpekanden om vikten av systematisk utvärdering.<sup>59</sup> Därmed avslutades ärendet.<sup>60</sup>

### 3.7.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

UD förde tidigare in obligatoriska årliga krisberedskapsövningar i föreskrifterna för utrikesförvaltningen, som man uppgivit i skrivelsen till riksdagen. Detta har inte förändrats; årliga övningar står fortfarande inskrivet i föreskrifterna.<sup>61</sup>

UD har idag mallar för utvärdering och rutiner för när och hur krisarbete ska dokumenteras och sparas.<sup>62</sup> I samband med att övningarna skrevs in i föreskrifterna tog UD KC fram underlag som stöd för verksamheten. Underlaget omfattar bland annat en årlig checklista där övningar och uppdateringar av krisberedskapsplan och reseråd står inskrivna.

En bättre systematik i dokumentationen av utvärderingar har i sin tur lett till bättre rutiner och manualer för verksamheten, vilket underlättar exempelvis för de många anställda som arbetar i UD:s jour.<sup>63</sup> Det är också en förutsättning för att verksamheten ska fungera väl med utlandsmyndigheternas kontinuerliga rotation av personal, enligt UD, som uppger att Riksrevisionens rekommendationer ger stöd internt för att prioritera dokumentation.<sup>64</sup>

Utvärderingarna utgör en grund för en sammanfattande rapport över årets krisarbete, som UD tar fram från och med 2017.<sup>65</sup> Syftet är att se eventuella mönster och om det finns lärdomar som behöver omsättas i praktiken. Från och med 2018 avslutas rapporten med en målbild för det fortsatta arbetet under kommande år.<sup>66</sup> Årsrapporten för 2019 var i slutet av 2020 ännu inte färdigställd på grund av att coronapandemin under 2020 medfört ett intensivt operativt arbete. Av samma skäl har UD ställt lägre krav på övningar under 2020. På många ambassader är den konsulära situationen fortfarande ansträngd, med en tydlig covidprägel, och de flesta har i praktiken en pågående krishantering.<sup>67</sup>

UD har också börjat skriva en årlig rapport om de krisberedskapsövningar som genomförts. Rapporten sammanfattar hur många övningar som gjorts, vilka situationer och scenarier som övats och var de övats.<sup>68</sup>

---

<sup>59</sup> Bet. 2016/17:UU12.

<sup>60</sup> Riksdagens protokoll 2016/17:84.

<sup>61</sup> 9 a § Regeringskansliets föreskrifter om konsulär beredskapsplanering vid utlandsmyndigheterna (UF 2011:5, med tillägg om övningar 2017:6); intervju med företrädare för Utrikesdepartementet, 2020-11-19.

<sup>62</sup> Intervju med företrädare för Utrikesdepartementet, 2020-11-19.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Utrikesdepartementet, *Årsrapport – konsulära kriser 2017, 2018*; UD, *Årsrapport – konsulära kriser 2018, 2019*.

<sup>66</sup> Utrikesdepartementet, *Årsrapport – konsulära kriser 2018, 2019*.

<sup>67</sup> Intervju med företrädare för Utrikesdepartementet, 2020-11-19.

<sup>68</sup> Utrikesdepartementet, *Årsrapport konsulära krisberedskapsövningar 2018, 2019*; Utrikesdepartementet, *Årsrapport konsulära krisberedskapsövningar 2019, 2020*.

Den modell för utvärdering som regeringen beskrev i sin skrivelse om Riksrevisionens granskning har UD justerat vidare. Att ha en sådan modell redo att skicka till en ambassad som är i slutskedet av ett krisarbete är värdefullt, enligt UD.<sup>69</sup>

MSB granskades enbart i sin roll som stöd till UD KC och utlandsmyndigheterna vid övningar. MSB uppger att UD blivit bättre på strukturerad utvärdering efter Riksrevisionens granskning. De övningar som MSB deltar i har också förbättrats eftersom utlandsmyndigheterna är bättre förberedda.<sup>70</sup>

### 3.7.3 Avslutande bedömning och kommentarer

UD KC uppger att de har haft stor nytta av Riksrevisionens granskning, och att de har det fortfarande.<sup>71</sup> Inte minst den enkät till samtliga utlandsmyndigheter som ingick i granskningen gav en grundlig genomlysning, enligt UD. Granskningen och dess rekommendationer används också av UD KC i interna diskussioner som stöd för vissa prioriteringar.<sup>72</sup>

Riksrevisionens rekommendationer i granskningen har i stort sett tagits om hand, särskilt de två som gäller årliga övningar och dokumenterade utvärderingar. Det är däremot något oklart hur mycket som har förändrats vad gäller rekommendationen att säkerställa att samtliga beredskapsansvariga får tillräcklig utbildning. UD KC erbjuder utbildningar såväl inför som under utlandsstationering. Varje utlandsmyndighet är dock en egen myndighet, och UD KC kan stötta men inte göra beställningar eller fördela arbetet.<sup>73</sup>

Riksrevisionens granskning har lett till ett förändrat och förtydligat sätt att arbeta med dokumentation inom UD KC, uppger UD. Under 2021 fortsätter det arbetet, liksom ett redan påbörjat arbete med att se över enhetens tekniska verktyg. UD KC uppger att det finns vissa utmaningar som bara delvis kan underlättas genom god beredskap. En sådan är att olika system för bearbetning och verifiering av information kontinuerligt behöver utvecklas och underhållas.<sup>74</sup>

## 3.8 Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning? (RiR 2016:14)

Riksrevisionen granskade om regeringen använt digitaliseringens möjligheter för att effektivisera den offentliga förvaltningen. Utöver en enkätundersökning till 536 statliga myndigheter, kommuner och regioner berördes särskilt Datainspektionen, Riksarkivet, Skatteverket, Statens servicecenter och Vinnova. Dessa myndigheter har särskilt ansvar för de tre e-tjänsterna som granskades i fallstudierna: Mina meddelanden, e-arkiv och öppna data.

<sup>69</sup> Intervju med företrädare för Utrikesdepartementet, 2020-11-19.

<sup>70</sup> Intervju med företrädare för MSB, 2020-11-26.

<sup>71</sup> Intervju med företrädare för Utrikesdepartementet, 2020-11-19.

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> Intervju med företrädare för Utrikesdepartementet, 2020-11-19.

<sup>74</sup> Skriftliga kompletterande svar från Utrikesdepartementet, 2020-12-18.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att regeringens styrning av den offentliga förvaltningens digitalisering hade varit kortsiktig, delegerad och präglad av brist på helhetsansvar. Det medförde att utvecklingen inte hade hanterats på ett kostnadseffektivt sätt. Granskningen visade dessutom att de offentliga aktörerna huvudsakligen inte drev utvecklingen i enlighet med regeringens mål och att de själva kunde göra mer för att utveckla e-förvaltningen. Samtidigt visade granskningen att regeringen inte hade skapat institutionella förutsättningar för att statliga myndigheter, kommuner och regioner skulle kunna ta sitt ansvar. Slutligen visade granskningen att det fanns en outnyttjad samhällsekonomisk potential i Mina meddelanden, e-arkiv och öppna data.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till regeringen:

- Stärk greppet om e-förvaltningen och besluta vilka frågor som är strategiskt viktiga och som bör prioriteras. Ge sedan den offentliga förvaltningen uppdrag och förutsättningar att genomföra prioriterade områden.
- Det saknas en mottagare för de problem som de offentliga aktörerna möter i arbetet med e-förvaltning. Utse en aktör som "äger" e-förvaltningsfrågan och som har mandat att hantera bristande förutsättningar, till exempel gemensamma standarder, finansiering och gällande lagstiftning.
- Utred på ett samlat sätt vilka författningsändringar som behövs för att kunna skapa en digital förvaltning.
- Ta fram en nationell strategi för arbetet med öppna data som tydligt anger vilken typ av information som är strategiskt viktig att publicera som öppna data, hur arbetet ska finansieras samt i vilket format det ska publiceras.
- Uppdra åt Riksarkivet att ta fram en nationell strategi för införandet av e-arkiv i den offentliga förvaltningen.
- Ha som krav att offentlig posthantering ska ske digitalt, genom antingen Mina meddelanden eller annan e-tjänst.

### 3.8.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen till riksdagen delade regeringen Riksrevisionens bedömning att e-förvaltning är ett område där styrningen bör stärkas. Regeringen ansåg att Riksrevisionens granskning av området gav en nyanserad bild av nuläget och att granskningsrapporten är ett värdefullt underlag för det fortsatta arbetet på området. Regeringen uppgav att ett antal åtgärder hade vidtagits i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen ansåg därmed att granskningsrapporten var slutbehandlad.<sup>75</sup>

I samband med behandlingen av regeringens skrivelse om Riksrevisionens rapport gjorde riksdagen ett tillkännagivande om att regeringen bör ge samtliga myndigheter i uppdrag att arbeta strategiskt för att öka utbudet av, och tillgängligheten till, öppna data. Dessutom ska offentliga handlingar tillgängliggöras som med liten eller ingen kostnad kan bli öppna data. Genom att öka utbudet av öppna data ansåg riksdagen att medborgarna kan få effektivare och bättre service.<sup>76</sup> Regeringen presenterade i budgetpropositionen för 2018 ett antal åtgärder som hade vidtagits på området, bland

---

<sup>75</sup> Skr. 2016/17:54.

<sup>76</sup> Bet. 2016/17:FiU17; bet. 2017/18:FiU25, rskr. 2017/18:180.

annat regeringsuppdrag till Tillväxtverket, Statskontoret och Riksarkivet.<sup>77</sup> Regeringen ansåg därmed att tillkännagivandet var slutbehandlat.<sup>78</sup>

### 3.8.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Nedan redovisas de åtgärder som regeringen genomfört för att stärka styrningen av den offentliga förvaltningen digitalisering. Här redovisas även regeringens och berörda myndigheters åtgärder för var och en av de tre fallstudierna Mina meddelanden, e-arkiv och öppna data.

#### *Regeringens åtgärder för att stärka styrningen av den offentliga förvaltningens digitalisering*

Riksrevisionens granskning pekade på behovet av en starkare och tydligare styrning när det gäller digitalisering av den offentliga förvaltningen. Flera utredningar har tagit upp samma sak.<sup>79</sup> Regeringen har instämt i detta flera gånger under de senaste åren och vidtagit åtgärder i syfte att stärka styrningen.<sup>80</sup>

En sådan åtgärd var att inrätta Myndigheten för digital förvaltning (Digg) som startade sin verksamhet den 1 september 2018. Regeringen anförde bland annat att inrättandet av myndigheten skulle medföra förbättrade förutsättningar för en säker, effektiv och innovativ verksamhetsutveckling, som utgår från användarnas behov.<sup>81</sup> Inför bildandet av Digg hänvisade regeringen bland annat till Riksrevisionens bedömning att den offentliga förvaltningen behöver öka förmågan att ta tillvara digitaliseringens möjligheter.<sup>82</sup>

En annan åtgärd var att regeringen i november 2016 gav en särskild utredare i uppdrag att kartlägga och analysera i vilken utsträckning det förekommer lagstiftning som i onödan försvårar digital utveckling och samverkan inom den offentliga förvaltningen. I kommittédirektivet hänvisar regeringen till Riksrevisionens iakttagelse att det kvarstår utmaningar i lagen, samt till Riksrevisionens rekommendation om att på ett samlat sätt utreda vilka författningsändringar som behövs för att kunna skapa en digital förvaltning.<sup>83</sup> Den så kallade Digitaliseringsrättsutredningen föreslog ett antal åtgärder för att stötta digitalisering i offentlig förvaltning.<sup>84</sup> Regeringen har bland annat lämnat förslag till en ny lag (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter, som var ett av utredningens förslag.

Regeringen har även vidtagit andra åtgärder för att underlätta digitalisering genom förändrad lagstiftning. Bland annat har regeringen föreslagit en satsning på att Digg ska kunna vägleda och ge rättsligt stöd till den offentliga förvaltningen.<sup>85</sup> Vidare har

<sup>77</sup> Prop. 2017/18:1, UO 2 avsnitt 6, bet. 2017/18:FiU2, rskr. 2017/18:128, rskr. 2017/18:129.

<sup>78</sup> Skr. 2017/18:75.

<sup>79</sup> Se till exempel SOU 2015:66 och SOU 2016:89.

<sup>80</sup> Se till exempel prop. 2020/21:1, UO 22, s. 99 och 106, bet. 2020/21:TU1, rskr. 2020/21:131; prop. 2019/20:1, UO 2, s. 95, bet. 2019/20:FiU2, rskr. 2019/20:129, rskr. 2019/20:130.

<sup>81</sup> Prop. 2017/18:1, UO 2 avsnitt 6, bet. 2017/18:FiU2, rskr. 2017/18:128, rskr. 2017/18:129.

<sup>82</sup> Dir. 2017:117; Fi 2017:09, *Utredningen om inrättande av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn*.

<sup>83</sup> Dir 2016:98.

<sup>84</sup> SOU 2018:25.

<sup>85</sup> Prop. 2020/21:1, UO 22, s. 108, bet. 2020/21:TU1, rskr. 2020/21:131; mejl från företrädare från Infrastrukturdepartementet, 2021-01-25.

myndigheters möjligheter att använda automatiserat beslutsfattande förtydligats i förvaltningslagen (2017:900)<sup>86</sup> och ändringar har gjorts i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om utökat sekretesskydd i verksamhet för teknisk bearbetning och lagring.<sup>87</sup>

Utöver det vi redan har nämnt, har regeringen vidtagit följande åtgärder:

- inrättat ett digitaliseringsråd som under perioden 2017–2023 har regeringens uppdrag att främja genomförande av digitaliseringspolitiken<sup>88</sup>
- beslutat att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte<sup>89</sup> och ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen<sup>90</sup>
- uppdragit åt Statskontoret och Digg att analysera styrningen av digitala investeringar inom den offentliga förvaltningen<sup>91</sup>
- beslutat att samla analys och uppföljning av samhällets digitalisering och digitaliseringspolitiken till en myndighet (Digg)<sup>92</sup>
- beslutat om att ingå en avsiktsförklaring med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) om ökad digitalisering och minskat IT-krångel<sup>93</sup>
- uppdragit åt Vinnova, Digg, Post- och telestyrelsen (PTS) samt Vetenskapsrådet att gemensamt ta fram ett förslag till utformning och genomförande av ett strategiskt program för att möta och leda i den digitala strukturomvandlingen.<sup>94</sup>

#### *Regeringen och berörda myndigheters åtgärder för Mina meddelanden*

I mars 2021 var 4 510 988 privatpersoner och företag anslutna till en digital brevlåda via Mina meddelanden. Vid samma tidpunkt var antalet offentliga aktörer som registrerats som avsändare 95 kommuner, 56 statliga myndigheter, 8 kommunförbund och 12 regioner.<sup>95</sup> Det är betydligt fler jämfört med maj 2016 då cirka 420 000 privatpersoner och företag var anslutna som mottagare av digital post, samt 10 myndigheter och 5 kommuner som avsändare.

Regeringen har sedan granskningen vidtagit ett antal åtgärder för att öka antalet anslutna mottagare och leverantörer till Mina meddelanden. Regeringen har till exempel gett uppdrag till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att främja en ökad anslutning<sup>96</sup>. Regeringen har även uppdragit till 19 myndigheter att under 2017 vidta åtgärder för att öka anslutningen till Mina meddelanden och mängden meddelanden som skickas digitalt.<sup>97</sup>

<sup>86</sup> Prop. 2016/17:180, bet. 2016/17:KU31, bet. 2017/18:KU2, rskr. 2017/18:2.

<sup>87</sup> Prop. 2016/17:198, bet. 2017/18:KU9, rskr. 2017/18:40.

<sup>88</sup> Regeringsbeslut N2017/01899/D; Regeringen.se: "Fortsatt arbete för Digitaliseringsrådet", 2020-12-03.

<sup>89</sup> Regeringsbeslut I2019/03306/DF, I2019/01036/DF (delvis), I2019/01361/DF (delvis), I2019/02220/DF.

<sup>90</sup> Regeringsbeslut I2019/03307/DF, I2019/01361/DF (delvis), I2019/01412/DF, I2019/01447/DF.

<sup>91</sup> Regeringsbeslut I2020/00420/DF.

<sup>92</sup> Regeringsbeslut I2020/02963.

<sup>93</sup> Regeringen.se: "Välfärdskommissionen överens om ökad digitalisering och minskat IT-krångel", 2020-12-02.

<sup>94</sup> Regeringsbeslut N2021/00041.

<sup>95</sup> Digg.se: "Statistik och prognoser för digital post, statistik – till och med vecka 9 i mars 2021", 2021-03-17.

<sup>96</sup> Regeringsbeslut Fi2018/01236/DF; regeringsbeslut Fi2018/01237/DF.

<sup>97</sup> Prop. 2017/18:1, UO 2, bet. 2017/18:FiU2, rskr. 2017/18:128, rskr. 2017/18:129.



Sedan myndighetens inrättande 2018, har Digg övertagit ansvaret för Mina meddelanden och Skatteverket har fått i uppdrag av Digg att förvalta tjänsten.<sup>98</sup>

Regeringen har också vidtagit andra åtgärder kopplade till Mina meddelanden. Regeringen remitterade till exempel i december 2020 en promemoria med förslag om att valfrihetssystem enligt lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering ska ersättas av auktorisationssystem för sådana tjänster. Dessutom föreslår regeringen att regleringen ska utvidgas till att omfatta digital post.<sup>99</sup>

#### *Regeringen och berörda myndigheters åtgärder för att införa en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv*

Statens servicecenter (SSC) fick i augusti 2014 regeringens uppdrag att i samverkan med Riksarkivet utveckla en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv.<sup>100</sup> I juni 2019 levererades slutrapporten där SSC konstaterade att inrättandet av en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv skulle innebära ett alltför omfattande investeringsbehov.

SSC fortsatte att arbeta med att etablera en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv utan beslutat regeringsuppdrag fram till mars 2020. Då beslutade SSC att avsluta arbetet, till dess att ett eventuellt nytt uppdrag ställdes till myndigheten.<sup>101</sup> Företrädare för Regeringskansliet uppger att frågan om ett förvaltningsgemensamt e-arkiv inte bereds inom Infrastrukturdepartementet. Däremot konstaterade Arkivutredningen (SOU 2019:56) ett behov av ökad nationell samverkan kring e-arkiv som i januari 2021 bereddes på Kulturdepartementet.<sup>102</sup>

Parallellt med regeringsuppdragen om e-arkiv har Riksarkivet haft i uppdrag att ta fram förvaltningsgemensamma specifikationer, det vill säga tekniska standarder och specifikationer för struktur och innehåll vid informationsutbyte mellan olika system såsom e-arkiv.<sup>103</sup> Detta arbete bedrivs idag inom ramen för arbetet inom den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen som Digg samordnar.<sup>104</sup>

#### *Regeringen och berörda myndigheters åtgärder för öppna data*

Sedan Riksrevisionens granskning publicerades har regeringen vidtagit flera åtgärder för att främja myndigheters tillhandahållande av öppna data. Vid internationella jämförelser om tillgängligheten till öppna data tenderar Sverige dock att få allt sämre resultat: i OECD:s senaste mätning hamnade Sverige på sista plats.<sup>105</sup>

<sup>98</sup> Digg.se: "Användarvillkor Mina meddelanden, 1:1". Villkoren trädde i kraft 2018-09-01. Se även förordning (2018:357) om myndighetsgemensam infrastruktur för säkra elektroniska försändelser.

<sup>99</sup> Infrastrukturdepartementet, *Auktorisationssystem för elektronisk identifiering och för digital post*, PM den 17 december 2020.

<sup>100</sup> Regeringsbeslut N2013/3701, N2014/3415 och F12017/01440/DF.

<sup>101</sup> Statens servicecenter, SSC.se: "Avslutat uppdrag om e-arkiv", 2020-03-17.

<sup>102</sup> Mejl från företrädare från Infrastrukturdepartementet, 2021-01-05.

<sup>103</sup> Regeringsbeslut Ku2016/02761/LS (delvis); regeringsbeslut Ku2017/00774/KL, Ku2017/01700/KL, Ku2017/02234/KL m.fl.

<sup>104</sup> Mejl från företrädare från Infrastrukturdepartementet, 2021-01-05.

<sup>105</sup> OECD, "Digital Government Index: 2019 results", *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 03, OECD Publishing, Paris, 2020; Digg.se: "DIGG kommenterar OECD:s Digital Government Index 2019".

Riksarkivet och Tillväxtverket fick 2015/16 i uppdrag att främja vidareutnyttjandet av data.<sup>106</sup> Riksarkivets uppdrag överfördes sedan till Digg vid myndighetens inrättande.<sup>107</sup> Regeringen har i Diggs instruktion gett myndigheten i uppgift att främja öppen och datadriven innovation samt tillgängliggörande av öppna data och vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.<sup>108</sup> Regeringen uppdrog även i maj 2019 åt Digg att öka den offentliga förvaltningens förmåga att tillgängliggöra öppna data samt bedriva öppen och datadriven innovation.<sup>109</sup> I mars 2020 lämnade Digg en delrapport med en handlingsplan för tillgängliggörande och vidareutnyttjande av öppna data.<sup>110</sup> Enligt företrädare för Regeringskansliet är inriktningen att arbeta vidare med de förslag som ingår i handlingsplanen.<sup>111</sup>

Regeringen uppdrog i maj 2017 åt Statskontoret att utreda myndigheternas arbete med vidareutnyttjande av information samt hinder för vidareutnyttjande av öppna data från statliga myndigheter.<sup>112</sup> Statskontoret identifierade flera återkommande hinder.<sup>113</sup>

Regeringen beslutade i maj 2017 om bidrag till OECD i syfte att göra en djupgående översyn av Sveriges digitala förvaltning med fokus på öppna data.<sup>114</sup> OECD rekommenderade bland annat regeringen att etablera ett strategiskt och institutionaliserat ledarskap för utvecklingen av digital förvaltning med nödvändigt politiskt stöd.<sup>115</sup>

I maj 2019 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag för ett genomförande av EU-direktivet om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (öppna data-direktivet<sup>116</sup>).<sup>117</sup> Öppna data-utredningen föreslog att öppna data-direktivet ska genomföras genom bestämmelser som tas in i en ny öppna data-lag.<sup>118</sup> Regeringen planerar att överlämna en proposition i september 2021.<sup>119</sup>

Regeringen uppdrog åt Lantmäteriet att analysera budgetära konsekvenser av myndigheters tillgängliggörande av så kallade särskilt värdefulla datamängder, samt

---

<sup>106</sup> Regeringsbeslut Fi2015/02025/SFÖ, Fi2016/01537/SFÖ; regeringsbeslut Fi2016/01589/SFÖ (delvis), Fi2017/01431/DF (delvis), Fi2017/02164/DF.

<sup>107</sup> Regeringsbeslut Fi2017/04640/DF.

<sup>108</sup> 6 § 2 förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

<sup>109</sup> Regeringsbeslut I2019/01416/DF, I2019/01020/DF.

<sup>110</sup> Digg, *Uppdrag att öka den offentliga förvaltningens förmåga att tillgängliggöra öppna data, bedriva öppen och datadriven innovation samt använda artificiell intelligens. Delrapport i regeringsuppdraget I2019/01416/DF samt I2019/01020/DF (delvis)*, 2018.

<sup>111</sup> Mejl från företrädare för Infrastrukturdepartementet, 2021-01-05.

<sup>112</sup> Regeringsbeslut Fi2016/01589/SFÖ (delvis), Fi2017/01431/DF (delvis), Fi2017/02163/DF.

<sup>113</sup> Statskontoret, *Hinder för att använda myndigheternas öppna data*, 2018:6.

<sup>114</sup> Regeringsbeslut Fi2017/02165/DF, se prop. 2017/18:1, UO 2, s. 96.

<sup>115</sup> OECD, *Digital government review of Sweden. Towards a data-driven public sector*, 2018.

<sup>116</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

<sup>117</sup> Dir. 2019:20.

<sup>118</sup> SOU 2020:55.

<sup>119</sup> Mejl från företrädare för Infrastrukturdepartementet, 2021-01-05.

de potentiella samhällsekonomiska nyttor som ett sådant tillgängliggörande kan ge.<sup>120</sup> Slutrapporten<sup>121</sup> bereds för närvarande på Regeringskansliet.<sup>122</sup>

Regeringen har i budgetpropositionen för 2021 aviserat sin avsikt att ta fram en strategisk inriktning för data, som bland annat ska bidra till ett ökat utbud av och tillgänglighet till öppna data.<sup>123</sup>

### 3.8.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Riksrevisionens rapport har varit till nytta för regeringen<sup>124</sup> och har bland annat använts i beredningen av vissa beslut.<sup>125</sup> Företrädare för Regeringskansliet har vid en intervju framhåvt att rapporten betydde mycket för utvecklingen när den kom och att tjänstemännen på Regeringskansliet använde den som en hävstång för att få igenom vissa förslag.<sup>126</sup> Regeringen har sedan granskningen initierat en rad utredningar och uppdrag som i några fall lett till konkreta åtgärder. I enlighet med två av Riksrevisionens rekommendationer har till exempel regeringen bildat Digg och tillsatt Digitaliseringsrättsutredningen.

För de digitala tjänsterna Mina meddelanden, e-arkiv och öppna data har regeringen vidtagit flera åtgärder. Dessa har inte varit i linje med Riksrevisionens rekommendationer, förutom när det gäller öppna data och i viss mån Mina meddelanden. Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att öka anslutningen till Mina meddelanden, men inte infört ett obligatorium som vi rekommenderade. Många medborgare och företag är idag anslutna mottagare till den digitala postlådan Mina meddelanden, men många myndigheter, kommuner och regioner har inte anslutit sig som avsändare av digital post. När det gäller en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv har arbetet med denna tjänst avslutats. För öppna data har man vidtagit ett stort antal åtgärder. Det var dock först i budgetpropositionen för 2021 som regeringen aviserade en strategisk inriktning för data, något som Riksrevisionen rekommenderade redan 2016.<sup>127</sup>

Riksrevisionens rapport fokuserade på vissa aspekter av den offentliga förvaltningens digitalisering. Därför är det svårt att yttra sig över digitaliseringens utveckling i stort, och det skulle kräva en större granskning. Regeringens mål om att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter är också svårt att värdera, men Riksrevisionen konstaterar att trenden sedan ett par år tillbaka är att Sverige vid internationella jämförelser rankas allt lägre.<sup>128</sup>

<sup>120</sup> Regeringsbeslut I2019/01415/DF.

<sup>121</sup> Lantmäteriet, *Tillgängliggörande av särskilt värdefulla datamängder. Slutrapport till regeringsuppdrag I2019/01415/DF att analysera konsekvenser av myndigheters tillgängliggörande av värdefulla datamängder i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn*, 2020.

<sup>122</sup> Intervju med företrädare för Infrastrukturdepartementet, 2020-12-18.

<sup>123</sup> Prop. 2020/21:1, UO 22, bet. 2020/21:TU1, rskr. 2020/21:131.

<sup>124</sup> Se t.ex. skr. 2016/17:54.

<sup>125</sup> Se t.ex. dir. 2017:117.

<sup>126</sup> Intervju med företrädare för Infrastrukturdepartementet, 2020-12-18.

<sup>127</sup> Prop. 2020/21:1, UO 22, s. 108; bet. 2020/21:TU1, rskr. 2020/21:131.

<sup>128</sup> Se t.ex. OECD, "OECD, "Digital Government Index: 2019 results".

Riksrevisionens övergripande bedömning är att regeringen vidtagit många åtgärder på området som varit i linje med våra slutsatser och rekommendationer i rapporten. Riksrevisionens avslutande bedömning är att granskningen har spelat viss roll för den riktning som regeringens digitaliseringsarbete har tagit sedan 2016.

### 3.9 Det livslånga lärandet inom högre utbildning (RiR 2016:15)

Riksrevisionen granskade lärosätenas arbete med att erbjuda fortbildning till yrkesverksamma. Fortbildning inom högre utbildning är en begränsad men viktig del för att säkerställa samhällets kompetensförsörjning, framför allt för vissa yrkesgrupper.

Granskningen visade att lärosätena har svårt att identifiera efterfrågan på fortbildning och att kunskapen om denna efterfrågan därmed är begränsad. Även i de fall det finns ett identifierat behov finns det bristande incitament och förutsättningar för såväl lärosäten som arbetsgivare och yrkesverksamma att genomföra eller delta i fortbildningsinsatser.

Granskningens övergripande bedömning är att statens nuvarande styrning och lärosätenas arbete med fortbildning inte garanterar att utbudet motsvarar den efterfrågan och det behov som finns hos arbetsgivare och bland yrkesverksamma.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till regeringen:

- Se över förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor så att Universitets- och högskoleregistret även innefattar uppgifter om uppdragsutbildning.
- Förtydliga lärosätenas roll vad gäller att tillhandahålla fortbildning och vidareutbildning.
- Se över de incitamentsstrukturer som kan påverka lärosätenas möjligheter att erbjuda fortbildning.

#### 3.9.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i Riksrevisionens övergripande bedömning. Regeringen framhöll dock att det i praktiken är omöjligt att garantera att utbildningsutbudet alltid motsvarar den efterfrågan och det behov som finns bland yrkesverksamma och hos arbetsgivare. Vidare ansåg regeringen att såväl lärosätenas arbete med fortbildning som styrningen av arbetet i huvudsak fungerar väl. Regeringen uppgav dock att vissa åtgärder kan vidtas för att ytterligare öka förutsättningarna för att fortbildningsutbudet ska motsvara den efterfrågan och det behov som finns bland yrkesverksamma och hos arbetsgivare.<sup>129</sup>

Regeringen instämde i Riksrevisionens första rekommendation att förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor bör ses över så att Statistiska centralbyråns Universitets- och högskoleregister även innefattar uppgifter om uppdragsutbildning. Beträffande Riksrevisionens andra rekommendation att förtydliga lärosätenas roll i att tillhandahålla fortbildning, bedömde regeringen att det inte var möjligt att lämna en bedömning och bad att få återkomma i frågan. Regeringen hänvisade till

---

<sup>129</sup> Skr. 2016/17:67, s. 1.

betänkandet Högre utbildning under tjugo år (SOU 2015:70) som även den, i vissa delar, berörde denna fråga och som vid tillfället bereddes inom Regeringskansliet.<sup>130</sup>

Regeringen instämde i Riksrevisionens tredje rekommendation att regeringen bör se över de incitamentsstrukturer som kan påverka lärosätenas möjligheter att erbjuda fortbildning i form av fristående kurser och fristående kurser på distans. Däremot delade regeringen inte bedömningen att det bör göras en översyn av incitamentsstrukturerna i fråga om vissa professionsutbildningar. Regeringen uppgav att den vidtagit flera åtgärder för vissa professionsutbildningar och menade att det är för tidigt att utvärdera effekterna av åtgärderna, eller att göra en översyn av incitamentsstrukturerna. Vidare kunde regeringen vid tillfället inte bedöma om någon ytterligare översyn av incitamentsstrukturerna i fråga om uppdragsutbildning var nödvändig, och bad att få återkomma även i denna fråga. Regeringen hänvisade även till Universitetskanslersämbetets (UKÄ) rapport Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor<sup>131</sup> som föreslog ändringar i förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. UKÄ:s förslag bereddes vid tillfället inom Regeringskansliet. I och med skrivelsen ansåg regeringen att granskningsrapporten var slutbehandlad.<sup>132</sup>

I utbildningsutskottets betänkande med anledning av regeringens skrivelse delade utskottet regeringens bedömning av de åtgärder som behövde vidtas med anledning av granskningsrapporten. Inga följdmotioner väcktes med anledning av skrivelsen.<sup>133</sup> Riksdagen biföll utbildningsutskottets förslag till riksdagsbeslut.<sup>134</sup>

### 3.9.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

I sin skrivelse bad regeringen att få återkomma beträffande rekommendationen att förtydliga lärosätenas roll i att tillhandahålla fortbildning. I 2017 års forskningspolitiska proposition aviserade regeringen att den avsåg att utreda högskolans styrning och resurstilldelning.<sup>135</sup> I april 2017 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning, inklusive resurstilldelning. I uppdraget ingick att föreslå hur styrningen bör utvecklas för att säkerställa att olika gruppers utbildningsutbud kan tillgodoses, särskilt när det gäller möjligheten till ett livslångt lärande.<sup>136</sup> Utredaren redovisade i februari 2019 sitt uppdrag, kallad Styr- och resursutredningen. Utredaren kom bland annat med förslag om att återinföra en reglering i högskolelagen (1992:1434) som anger att det i utbildning på grundnivå och avancerad nivå även ingår fortbildning och vidareutbildning. För tillgången på fristående kurser och kurser på distans uppgav utredaren att hon delade Riksrevisionens bedömning att det prestationsbaserade ersättningssystemet kan innebära negativa incitament för lärosätena att erbjuda fortbildning i form av fristående

<sup>130</sup> Skr. 2016/17:67, s. 1.

<sup>131</sup> Universitetskanslersämbetet, *Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Redovisning av ett regeringsuppdrag*, 2016:8, 2016.

<sup>132</sup> Skr. 2016/17:67, s. 2.

<sup>133</sup> Bet. 2016/17: UbU9.

<sup>134</sup> Rskr. 2016/17:327.

<sup>135</sup> Prop. 2016/17:50, bet. 2016/17:UbU12, rskr. 2016/17:208

<sup>136</sup> Dir. 2017:46.

kurser. Utredaren förslög därför att prestationer ges minskad betydelse i resurstilldelningssystemet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå.<sup>137</sup>

Regeringen presenterade i maj 2020 förslag till ändringar i högskolelagen, baserade på delar av Styr- och resursutredningens förslag. Regeringen föreslog att det i högskolelagen införs en bestämmelse om att högskolorna i sin verksamhet ska främja det livslånga lärandet. Som bakgrund till förslaget hänvisade regeringen även till Riksrevisionens rekommendation att tydliggöra lärosätenas ansvar för vidareutbildning och fortbildning.<sup>138</sup> I Riksrevisionens granskning svarade 63 procent av lärosätena att deras ansvar för att erbjuda fristående kurser och program av fortbildningskaraktär var otydligt. Av remissvaren framgår att lärosätena har delade åsikter om regeringens förslag till ändringar i högskolelagen<sup>139</sup>. De lärosäten som motsatte sig förslaget framhävde bland annat att en sådan ändring strider mot lärosätenas självbestämmande, och att en förstärkning av det livslånga lärandet endast går att göra inom det befintliga uppdraget om de får ökade resurser.<sup>140</sup> Även de lärosäten som stod bakom förslagen underströk behovet av finansiering.<sup>141</sup> I den forskningspolitiska propositionen som presenterades i december 2020 aviserade regeringen att de avser gå vidare med förslaget om ändringar i högskolelagen i syfte att förtydliga lärosätenas ansvar för livslångt lärande. Lagändringen föreslås gälla från den 1 juli 2021. Vidare avser regeringen följa upp lärosätenas arbete med livslångt lärande inom ramen för myndighetsstyrningen.<sup>142</sup>

Regeringen uppgav i skrivelsen till riksdagen med anledning av Riksrevisionens rapport att de vid tillfället inte kunde avgöra om åtgärder gällande incitamentsstrukturer i fråga om uppdragsutbildning var aktuella. 2017 beslutade regeringen om en ändring i förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Den nya bestämmelsen gjorde det möjligt för statliga universitet och högskolor att anordna den uppdragsutbildning som behövs av arbetsmarknadsmässiga skäl på uppdrag av annan uppdragsgivare än myndigheter och andra offentliga uppdragsgivare, exempelvis privata företag.<sup>143</sup> Förslaget innebar därmed att uppdragsutbildningar kunde beställas av en bredare målgrupp. Styrningen av uppdragsutbildningar har därefter berörts i Styr- och resursutredningen som framförde att denna form av utbildning kan utgöra

---

<sup>137</sup> SOU 2019:6, s. 251.

<sup>138</sup> Utbildningsdepartementet, *Ändringar i högskolelagen för att främja den akademiska friheten och tydliggöra lärosätenas roll för det livslånga lärandet*, promemoria U2020/03053/UH.

<sup>139</sup> I urvalet av remissvar ingår de universitet och högskolor som ingick i den fördjupade intervjustudien i Riksrevisionens granskning. Remissvaren återfinns på regeringens webbplats "Remiss av promemorian *Ändringar i högskolelagen för att främja den akademiska friheten och tydliggöra lärosätenas roll för det livslånga lärandet*", dnr U2020/03053/UH.

<sup>140</sup> Se remissvar från Högskolan Dalarna, Linnéuniversitetet, Södertörns högskola, Umeå universitet och Uppsala universitet.

<sup>141</sup> Se remissvar från Göteborgs universitet, Lunds universitet, Mittuniversitetet och Högskolan i Jönköping.

<sup>142</sup> Prop. 2020/21:60.

<sup>143</sup> Ändringen medför att lärosäten med statlig huvudman ges möjlighet att bedriva uppdragsutbildning som behövs av arbetsmarknadsskäl även på uppdrag av en annan uppdragsgivare än svenska staten, en svensk kommunal myndighet, en svensk region eller en motsvarande offentlig uppdragsgivare från ett annat land inom EES.

ett viktigt verktyg för att främja det livslånga lärandet, men att det är ett hinder att uppdragsutbildningar endast får köpas av juridiska personer<sup>144</sup>.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att se över förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor så att Universitets- och högskoleregistret även innefattar uppgifter om uppdragsutbildning. Regeringen instämde i Riksrevisionens rekommendation. Universitets- och högskoleregistret omfattar fortfarande inte några uppgifter om uppdragsutbildning.

Med bakgrund av coronapandemin har regeringen presenterat flera utbildningsinsatser inom fortbildningsområdet, däribland en satsning om 30 miljoner kronor på korta kurser för yrkesverksamma under 2020.<sup>145</sup> I budgetpropositionen för 2021 föreslog regeringen att denna satsning fortsätter under 2021. Vidare presenterade regeringen i 2021 års budgetproposition satsningar på livslångt lärande och omställning på arbetsmarknaden. För att fler ska kunna ställa om eller vidareutbilda sig föreslog regeringen att 259 miljoner kronor fördelas till lärosätena som en särskild satsning på livslångt lärande och omställning. Det beräknas motsvara cirka 3 000 helårsstudenter under 2021.<sup>146</sup>

### 3.9.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen har genomfört flera åtgärder som ligger i linje med Riksrevisionens rekommendationer och iakttagelser. Regeringen har bland annat föreslagit en förändring av högskolelagen som tydliggör lärosätenas roll i det livslånga lärandet. Lagändringen föreslås träda i kraft 1 juli 2021.<sup>147</sup> Regeringen har även genomfört förändringar i förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Huruvida förändringen har lett till någon effekt är svårt att avgöra, men utredningar har pekat på ytterligare åtgärder som behöver göras för att öka tillgången på uppdragsutbildningar<sup>148</sup>.

Regeringen instämde i Riksrevisionens rekommendation att se över förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor så att Universitets- och högskoleregistret även innefattar uppgifter om uppdragsutbildning. Ingen förordningsändring har ännu aviserats.

Riksrevisionens granskning har även lyfts i andra sammanhang. Efter granskningen tillsatte regeringen en utredning med syftet att se över högskolans styrning och resurstilldelning. Utredaren framförde att hon delade vissa av Riksrevisionens bedömningar, exempelvis resurstilldelningssystemets påverkan på tillgången på fristående kurser.

Sammanfattningsvis bedöms Riksrevisionens rekommendationer och iakttagelser till viss del vara omhändertagna av regeringen. Flera av de rekommendationer som Riksrevisionen lämnade har tidigare lyfts i andra utredningar, vilket gör det svårt att

<sup>144</sup> SOU 2019:6. Bland annat nämns att egenföretagare (enskild näringsidkare) enligt nuvarande bestämmelser ej får köpa uppdragsutbildning. Se även Universitetskanslersämbetet, *Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor*, 2016:18.

<sup>145</sup> Prop. 2019/20:167, bet. 2019/20: FiU60, rskr. 2019/20:293–299.

<sup>146</sup> Prop. 2020/21:1, UO 16, s. 151.

<sup>147</sup> Prop. 2020/21:60.

<sup>148</sup> Se exempelvis SOU 2019:16 eller Universitetskanslersämbetet, *Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor*, 2016:8.

bedöma vilket genomslag granskningen har haft. Med anledning av coronapandemin har behovet av fortbildning och omställning på arbetsmarknaden aktualiserats än mer, vilket avspeglas i flera av regeringens satsningar på utbildningsområdet under 2020 och 2021. Det livslånga lärandet kan därmed bli ett viktigt område att följa framöver.

### **3.10 Teracom och marknäten – mediepolitik, monopol och krisberedskap (RiR 2016:18)**

Granskningens syfte var att undersöka för- och nackdelar med Teracom's verksamhet avseende om den i vid mening är effektiv för att uppnå det bakomliggande målet om att public service-bolagens sändningar säkert ska kunna nå hela befolkningen. Granskningen omfattade Teracom Boxer Group AB<sup>149</sup>, regeringens styrning av bolaget samt Post- och telestyrelsen (PTS).

Riksrevisionen konstaterade i granskningsrapporten att Teracom genomgick en strategisk omorientering. Riksrevisionen ansåg att detta var förknippat med så stora risker att regeringen borde ta aktiv ställning till den nya inriktningen.

Vidare ansåg Riksrevisionen att det saknades motiv för statligt ägande för stora delar av koncernens verksamhet. Granskningen fann även att aktiebolagsformen inte nödvändigtvis är optimal för marknäten.

Riksrevisionen bedömde att marknaden för marknät bör betraktas som ett naturligt monopol. Ändå används en styrning och reglering som är anpassad efter marknader med normala konkurrensförhållanden. Riksrevisionen menade att detta får till följd att offentliga resurser inte används effektivt, och att trycket på Teracom att effektivisera sin verksamhet minskar.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till regeringen:

- Ta ställning till vilket samhällsuppdrag Teracom bör ha, och se därefter över vilka av Teracom Groups verksamheter som fortsatt behöver vara statligt ägda.
- Överväg vilken driftsform som är lämpligast för marknäten.
- Se över möjligheten att göra en prisreglering av marknätmarknaderna enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation överflödig, exempelvis genom ägarstyrning.
- Använd ägarstyrning för att se till att bolaget inte, genom att utnyttja de fördelar bolaget har av att vara statligt ägt och inneha monopol, riskerar att hämma privat företagande.

Vidare lämnade Riksrevisionen följande rekommendation till PTS:

- Överväg att använda en prisregleringsmodell som inte tar bort Teracom's incitament till effektiviseringar, i den mån prisregleringen av marknätmarknaderna fortsätter.

---

<sup>149</sup> Koncernen bytte namn till Teracom Group i december 2016 som ett resultat av försäljningen av Boxer Sverige.



### 3.10.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I sin skrivelse med anledning av granskningen uppgav regeringen att den på flera punkter inte delade Riksrevisionens bild. Regeringen gav exempel på hur den aktivt tagit ställning till Teracom's strategi. Regeringen ansåg inte att koncernen riskerade att missbruka sin monopolliknande ställning, men instämde i att koncernens övergripande uppdrag skulle kunna förtydligas. Regeringen instämde inte i att man bör ta ställning till omfånget av det statliga ägandet i Teracom Group AB, och inte heller i att marknätet lämpar sig för annan associationsrättslig form. Regeringen delade Riksrevisionens uppfattning att valet av prisregleringsmodell innebär att incitamentet till effektiviseringar blir litet, men menade att det ligger utanför regeringens mandat att omdefiniera marknaden. Post- och telestyrelsen ansåg att nuvarande prisregleringsmodell troligen är den mest lämpade men uteslöt inte tydligare inslag av effektiviseringsincitament.<sup>150</sup>

I skrivelsen aviserade regeringen flera åtgärder i linje med granskningens rekommendationer. Regeringen avsåg under 2017 att fastställa nya och relevanta ekonomiska mål för Teracom Group samt att komplettera dessa med minst ett uppdragsmål. Regeringen delade Riksrevisionens syn på Teracom Group som överkapitaliserat. Inom ramen för att ta fram relevanta ekonomiska mål skulle därför kapitalstrukturen anpassas till verksamheten. Regeringen avsåg även att under 2017 göra en översyn av verksamhetsparagrafen i koncernmoderns bolagsordning och säkerställa att koncernens övergripande uppdrag är relevant och att bolagets utveckling inte leder till att privat företagande hämmas. Med detta ansåg regeringen att Riksrevisionens rapport var slutbehandlad.<sup>151</sup>

Vid riksdagsbehandlingen av regeringens skrivelse gick kulturutskottet igenom regeringens aviserade åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Utskottet noterade att regeringen avsåg att vidta åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Riksdagen lade regeringens skrivelse till handlingarna.<sup>152</sup>

### 3.10.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Av regeringens verksamhetsberättelser för bolag med statligt ägande framgår att de ekonomiska målen för lönsamhet, avkastning och kapitalstrukturen inte förändrats. Målen om lönsamhet har utgått ifrån att avkastningen på eget kapital ska uppgå till 17 procent. För kapitalstrukturen har målet varit 30 procent och för utdelning har det varit 40–60 procent.<sup>153</sup> Det framgår vidare att regeringen tidigare meddelat att bolagets ekonomiska mål kommer att ses över, men att översynen bland annat inväntar en inriktning i frågan om ett framtida samhällsnät.<sup>154</sup> I de tre verksamhetsberättelserna som kommit sedan granskningen har samma formulering om bolagets

<sup>150</sup> Skr. 2016/17:74, s. 11–14.

<sup>151</sup> Skr. 2016/17:74, s. 17.

<sup>152</sup> Bet. 2016/17:KrU7, s. 11.

<sup>153</sup> Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2017*, s. 88; Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2018*, s. 81; Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2019*, s. 80.

<sup>154</sup> Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2017*, s. 88; Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2018*, s. 81; Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2019*, s. 80.

samhällsuppdrag ingått.<sup>155</sup> Man har heller inte utvecklat mål enligt processen för uppdragsmål.<sup>156</sup> I samband med en extra bolagsstämma i augusti 2020 beslöt man emellertid att bredda uppdraget.<sup>157</sup> I bolagsordningen har den tredje paragrafen om föremålet för bolagets verksamhet därmed fått en ny lydelse.<sup>158</sup> Förändringen skedde mot bakgrund av riksdagens beslut om ett utvidgat uppdrag för Teracom Group AB.<sup>159</sup> Beslutet föregicks av att regeringen i sin vårandringsbudget 2020 föreslog att uppdraget för Teracom Group AB ska utvidgas. Uppdraget ska även omfatta att aktivt utveckla, erbjuda och driva kommunikationslösningar till samhällsviktiga aktörer, med fokus på säkerhet, robusthet och tillgänglighet. Det ska också omfatta Teracom AB:s nuvarande uppdrag.<sup>160</sup> I och med översynen av uppdraget har förutsättningarna ändrats för att i ett andra steg se över ekonomiska mål såsom utdelnings- och kapitalstruktur samt avkastningsmål.<sup>161</sup>

Tidigare hade regeringen i sin skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport om statligt ägda bolag med samhällsuppdrag<sup>162</sup> uttryckt att av de 23 bolagen med samhällsuppdrag hade endast 8 bolag getts uppdragsmål. Närmast i tur att få uppdragsmål stod bland annat Teracom Group AB.<sup>163</sup>

PTS bedömde att myndighetens arbete för en väl fungerande konkurrens på marknaderna för elektroniska kommunikationer är tillfredsställande.<sup>164</sup> Myndigheten fortsatte under 2019 fortsatt att analysera marknaderna för utsändning för fri tv och analog ljudradio via marknätet. PTS konstaterade i sin analys att Teracom fortsatt är ett företag med betydande inflytande på dessa marknader. Myndigheten ansåg därför att marknaderna fortsatt ska regleras. PTS skrev att regleringen gör att det går att säkerställa fortsatt möjlighet för slutkunder att ta emot sändningar av fri tv och analog ljudradio i hela landet via marknätet.<sup>165</sup>

---

<sup>155</sup> Det stående samhällsuppdraget har tidigare varit: "Har särskilt beslutat samhällsuppdrag att bedriva utsändning och överföring av radio- och tv-program samt därmed förenlig verksamhet. Bolaget ska erbjuda programbolagen utsändnings- och överföringstjänster på likvärdiga villkor i Sverige. Bolaget ska, om efterfrågan från programbolagen finns, erbjuda en grundläggande infrastruktur över hela eller delar av Sverige. Detta gäller under förutsättning att programbolagen enligt sina sändningstillstånd är skyldiga att sända eller överföra med den efterfrågade räckvidden i ett marknät. Bolaget ska utifrån dessa utgångspunkter och de regulativa förutsättningarna agera uteslutande affärsmässigt. Uppföljning av samhällsuppdraget sker inom Regeringskansliet. Mål enligt processen för uppdragsmål har ännu inte utvecklats." Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2018*, s. 81.

<sup>156</sup> Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2017*, s. 88; Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2018*, s. 81; Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2019*, s. 80.

<sup>157</sup> Teracom samhällsnät, "Teracoms uppdrag breddas", pressmeddelande 2020-08-10.

<sup>158</sup> § 3 Bolagsordning Teracom Group AB (org. nr. 556842-4856), Regeringskansliet, Näringsdepartementet, bilaga till beslut 2020-06-23 i ärende N2020/01295/BSÄ (delvis) N2020/01692/SSS (delvis).

<sup>159</sup> Prop. 2019/20:99, bet. 2019/20:FiU21, rskr. 2019/20:340.

<sup>160</sup> Prop. 2019/20:99, s. 142.

<sup>161</sup> Telefonsamtal med företrädare för Näringsdepartementet, 2012-12-18.

<sup>162</sup> Riksrevisionen, *Statligt ägda bolag med samhällsuppdrag – regeringens styrning*, RiR 2017:37, 2017.

<sup>163</sup> Skr. 2017/18:172, s. 11.

<sup>164</sup> PTS, *Årsredovisning 2019*, 2020, s. 36.

<sup>165</sup> PTS, *Årsredovisning 2019*, 2020, s. 37–38.

### 3.10.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen avvisade i sin skrivelse flera av granskningens rekommendationer, men var samtidigt positiv till andra. Även om det inledningsvis inte skedde några förändringar så har regeringen hela tiden varit tydlig med sin grundläggande avsikt att vidta flera åtgärder i linje med granskningens rekommendationer. Riksrevisionen menar att flera av de åtgärder som sedan dess har aviserats och vidtagits ligger i linje med det som rekommenderades i granskningen.

## 3.11 Att hantera ett komplicerat skattesystem – Arbetet med att förenkla för företagen (RiR 2016:20)

Sverige har ett i flera avseenden komplicerat skattesystem. Det kan göra det svårt för skattebetalarna att agera korrekt, något som i sin tur kan minska förtroendet för systemet och därigenom viljan att betala skatt. Mot bakgrund av detta granskade Riksrevisionen om regeringen bedrev ett aktivt och ändamålsenligt arbete för att förenkla skattelagstiftningen samt om Skatteverkets arbete för att tillgodose företagens behov av vägledning bedrevs på ett effektivt sätt.

Granskningen av regeringens regelförenklingsarbete byggde dels på en genomgång av regeringens förslag till regelförändringar på skatteområdet, dels på en genomgång av Skatterättsnämndens förhandsbesked. Riksrevisionen drog slutsatsen att regeringens arbete gick långsamt och att förslagen som hade förenklings syfte ofta var begränsade. De vanligaste beskattningsfrågorna i Skatterättsnämndens förhandsbesked hade endast i ett fåtal fall varit föremål för förenklingsfrågor från regeringens sida. Riksrevisionen påtalade också att konsekvensutredningarna för regelförändringsförslag på skatteområdet oftast saknade information om hur företagens administrativa kostnader påverkas. Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen att intensifiera arbetet med att förenkla skattereglerna för företag.

Riksrevisionen konstaterade att Skatteverket arbetade effektivt för att tillgodose företagens behov av vägledning, men att det fanns utrymme för vissa förbättringar. Riksrevisionen noterade bland annat att användningen av e-tjänsterna inte hade ökat i den takt som Skatteverket önskade samt att belastningen på Skatteupplysningen inte minskat. När det gäller förutsättningar för företagen att få korrekta svar på frågor när de vänder sig till myndigheten, framgick det att Skatteverket nyligen infört nya modeller för kvalitetssäkring och kompetensplanering. Det fanns dock vissa problem kopplade till kommunikationen mellan rättsavdelningen och handläggare vid rättsligt komplicerade frågor.

### 3.11.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I sin skrivelse till riksdagen delade regeringen Riksrevisionens bedömning att förenklingsarbete är viktigt för att upprätthålla förtroendet för skattesystemet. Regeringen påtalade dock att nyttan av förenklingsarbete alltid ska vägas mot behovet av att värna skatteintäkterna, åstadkomma rättvisa mellan skattskyldiga samt motverka skattefusk och skatteundandragande. Regeringen framhöll vidare att det är viktigt att den enskilda företagaren får god service och gott stöd från Skatteverket. Regeringen såg därför positivt

på slutsatsen att Skatteverket arbetar effektivt med vägledningen till företag. Regeringen angav också att den gett en särskild utredare i uppdrag att se över mervärdesskattelagen i syfte att ge den tydligare struktur och göra den mer överskådlig. Regeringen betraktade i och med skrivelsen Riksrevisionens rapport som slutbehandlad.<sup>166</sup>

Regeringens skrivelse föranledde en motion (C, M, L, KD) där det anfördes att regelförenklingsarbetet går för långsamt och är för begränsat i sin omfattning. I motionen efterfrågades ytterligare åtgärder från regeringen för att öka takten i förenklingsarbetet för företag. Man efterfrågade också en utförligare redogörelse från regeringen.<sup>167</sup> Skatteutskottets behandling av skrivelsen och motionen resulterade i ett förslag till riksdagen om att lägga skrivelsen till handlingarna och tillstyrka motionsförslaget om ett tillkännagivande till regeringen. Riksdagen biföll utskottets förslag.<sup>168</sup>

Regeringen behandlade riksdagens tillkännagivande i budgetpropositionen för 2018. Där angav regeringen att de alltid överväger möjligheterna till förenklingar i varje enskilt lagstiftningsarbete, men att det vid utformningen av skatteregler ofta uppstår målkonflikter mellan önskemålet att åstadkomma förenklingar och andra principer och värden. Regeringen informerade vidare om att det i förenklings syfte infördes en omsättningsgräns för mervärdesskatt för företag med mycket liten omsättning den 1 januari 2017 och hänvisade till den översynen av mervärdesskattelagen.<sup>169</sup> I propositionen aviserade regeringen även en översyn av kupongskattelagen med syfte att ta fram förslag till ett effektivt, modernt och förutsägbart regelverk som är förenligt med EU-rätten. Genom redovisningen betraktade regeringen riksdagens tillkännagivande som slutbehandlat.<sup>170</sup>

### 3.11.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

De utredningar som regeringen hänvisade till i budgetpropositionen för 2018 har slutförts. Översynen av mervärdesskattelagen presenterades i juni 2020. Utredningens förslag syftar till att ge mervärdesskattelagen tydligare struktur, göra den mer överskådlig och användarvänlig samt skapa en bättre överensstämmelse med EU:s mervärdesskattedirektiv. Utredningen gör bedömningen att förändringarna generellt sett inte leder till några betydande samhällsekonomiska eller offentligfinansiella effekter. På längre sikt kan förslagen, enligt utredningen, få positiva samhällsekonomiska effekter, men de är svåra att kvantifiera.<sup>171</sup> Betänkandet har remitterats och remissvaren bereds för närvarande inom Regeringskansliet.<sup>172</sup>

Den översyn av kupongskattelagen som aviserades i budgetpropositionen för 2018 redovisades i en promemoria i april 2020. Den nuvarande lagen om kupongskatt är från 1970 och Finansdepartementet beskriver att den bland annat har ett föråldrat språk. Enligt förslaget i promemorian ska den nuvarande lagen ersättas med en ny lag med modernt språk och modern systematik. Utgångspunkten i promemorian har även

---

<sup>166</sup> Skr. 2016/17:81.

<sup>167</sup> Motion till riksdagen 2016/17:3604.

<sup>168</sup> Bet. 2016/17:SkU27, rskr. 2016/17:257.

<sup>169</sup> Dir. 2016:58 och tilläggsdirektiv dir. 2018:112.

<sup>170</sup> Prop. 2017/18:1.

<sup>171</sup> SOU 2020:31.

<sup>172</sup> Mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2021-01-14.

varit att förfarandereglererna till den nya källskatten på utdelning så långt som möjligt ska anpassas till den struktur som gäller för övriga skatter.<sup>173</sup> Enligt Finansdepartementet skulle dessa förslag underlätta för dem som tillämpar reglerna. Promemorian har remitterats och remissvaren bereds för närvarande inom Regeringskansliet.<sup>174</sup>

Regeringen har även tillsatt en utredning som ska se över beskattningen av enskilda näringsidkare. Syftet är att göra det mindre komplicerat att starta och driva enskild näringsverksamhet och underlätta för skattskyldiga att göra rätt och undvika oavsiktliga fel. En första delrapportering av uppdraget redovisades i september 2020.<sup>175</sup> De övriga delarna av uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2021.<sup>176</sup>

Regelrådet anger att 60 procent av Regeringskansliets internt framtagna konsekvensutredningar uppfyllde kraven 2019, vilket är en förbättring jämfört med 2018 och 2017. Under 2019 kom drygt hälften av de granskade konsekvensutredningarna från Finansdepartementet.<sup>177</sup> Departementet anger att det sker ett löpande arbete med att utveckla konsekvensbeskrivningarna vid förändringar i skattelagstiftningen. De senaste åren har konsekvenser för företagen beskrivits mer systematiskt än tidigare och beskrivningen av konsekvenser av bland annat fördelningseffekter, jämställdhet och sysselsättningseffekter har utvecklats. Finansdepartementet påpekar att regeringen ofta utvecklar konsekvensbeskrivningarna i senare skeden i lagstiftningsprocessen, exempelvis genom lagrådsremisser och propositioner. Detta för att kunna ta hänsyn till inkomna remissynpunkter, inklusive dem från Regelrådet.<sup>178</sup>

Avslutningsvis gav regeringen 2019 Skatteverket i uppdrag att förbättra information och service till köpare och säljare inom delningsekonomin. Syftet var att förenkla administrationen och säkerställa att skattebetalning sker på ett korrekt sätt.<sup>179</sup> Skatteverket redovisade uppdraget i december 2019.<sup>180</sup>

En av granskningens övergripande slutsatser var att Skatteverkets arbete för att tillhandahålla vägledning till företag i huvudsak bedrevs på ett effektivt sätt. Riksrevisionen lämnade därför ingen rekommendation till myndigheten. Skatteverket har dock fortsatt att utveckla den här delen av verksamheten.

Skatteverket beskriver att deras arbete med att tillgodose företagens behov av vägledning innehåller flera komponenter. Till att börja med har myndigheten de senaste åren successivt ökat den digitala vägledningen, bland annat genom fler webbseminarier. Skatteupplysningen har ökat antalet personer som kan besvara företagsfrågor, och har börjat besvara frågor och kommentarer från företagare via sociala medier.<sup>181</sup>

<sup>173</sup> Ds 2020:10.

<sup>174</sup> Mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2021-01-14.

<sup>175</sup> SOU 2020:50.

<sup>176</sup> Dir. 2019:102.

<sup>177</sup> Regelrådet, *Årsrapport 2019*, 2020.

<sup>178</sup> Mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2021-01-14.

<sup>179</sup> Regeringsbeslut Fi2019/00810/S3.

<sup>180</sup> Skatteverket, *Rapportering av uppdraget i regleringsbrevet 2019 (Fi2019/00810/S3) avseende Information och service till aktörer inom delningsekonomin*.

<sup>181</sup> Mejl från företrädare för Skatteverket, 2021-01-18.

E-tjänster är ett annat verktyg för att underlätta för företagen, men i granskningen konstaterade Riksrevisionen att det fanns problem med anslutningstakten till dessa tjänster. Sedan dess har dock andelen deklARATIONER som lämnas in elektroniskt ökat kontinuerligt. Under 2019 skickades 98 procent av skattedeclarationerna för arbetsgivaravgifter in elektroniskt. För skattedeclarationerna för moms var andelen 91 procent.<sup>182</sup>

I granskningen beskrevs att en ambition på lång sikt var att skapa möjlighet för företagen att rapportera till Skatteverket direkt i företagens egna system för bland annat bokföring och fakturahantering. Skatteverket har satsat på området de senaste åren, och erbjuder nu flera API:er<sup>183</sup> som programvaruföretag kan använda för att lägga till funktioner kopplade till Skatteverket i sin programvara. Metoden har bland annat använts för att underlätta för företag att leva upp till de nya kraven om arbetsgivardeklARATIONER på individnivå. Skatteverket konstaterar att detta är en ny teknik som medför utmaningar, men att det finns ett stort intresse från programvaruföretagen och att dialogen med dem är viktig för myndigheten.<sup>184</sup>

I granskningen beskrevs att ytterligare ett syfte med e-tjänsterna var att minska belastningen på andra delar av Skatteverket, såsom Skatteupplysningen. Skatteverket uppger att det fortfarande är svårt att dra några slutsatser kring huruvida införandet av e-tjänster leder till minskat antal förfrågningar. Det kan tvärtom vara så att en ny e-tjänst i början föranleder frågor till Skatteupplysningen om hur den ska användas. Sedan granskningen gjordes har antalet samtal från företag till Skatteupplysningen minskat något, men antalet frågor via mejl har istället ökat.<sup>185</sup>

En viktig del i granskningen var att undersöka hur Skatteverket säkerställer att företagen får korrekta svar när de vänder sig till myndigheten. Det visade sig finnas vissa problem kopplade till kommunikationen mellan rättsavdelningen och handläggarna ute i verksamheten. Skatteverket har fortsatt utveckla formerna för den här typen av kontakter. Under 2020 började man införa en ny modell för verksamhetsnära stöd, där avdelningarna tar ett större ansvar för det rättsliga stödet. Skatteverket beskriver detta som ett sätt att uppmuntra diskussion och kompetensutveckling på lokal nivå samt skapa mer utrymme för rättsavdelningen att arbeta med bland annat rättsliga ställningstaganden. Utöver detta beskriver Skatteverket att granskningen bidrog till att skapa drivkraft för utvecklad kvalitetsuppföljning inom Skatteupplysningen. Nyligen genomfördes en ny typ av kvalitetsmätning genom inspelade samtal.<sup>186</sup>

Skatteverket genomför årligen en enkätundersökning där privatpersoner och företag får ge sin bild av kontakterna med myndigheten. Undersökningen visar att företagen de senaste åren fått en mer positiv bild i många frågor. Exempelvis ökade andelen företag som instämmer i påståendet att det är enkelt att komma i kontakt med Skatteverket från 52 procent 2018 till 61 procent 2020. Andelen företag som litar på att svaren från

---

<sup>182</sup> Skatteverket, *Årsredovisning 2019, 2020*.

<sup>183</sup> Application programming interface (API) är ett gränssnitt som fungerar som en brygga för olika system att utbyta data mellan varandra.

<sup>184</sup> Mejl från företrädare för Skatteverket, 2021-01-18; intervju med företrädare för Skatteverket, 2021-01-19.

<sup>185</sup> Ibid.

<sup>186</sup> Ibid.

Skatteverkets tjänstemän är korrekta ökade från 79 procent till 86 procent under samma period.<sup>187</sup>

### 3.11.3 Avslutande bedömning och kommentarer

I samband med att regler förändras och nya tillkommer finns en risk för ökad komplexitet i ett redan komplext skattesystem. Det finns därför ett löpande behov av att förenkla skattereglerna och utveckla vägledningen till företagen. Det är svårt att avgöra om regeringen har intensifierat sitt arbete med att förenkla skattereglerna för företag. Det finns pågående initiativ för att förenkla delar av lagen. Därutöver har Skatteverket sedan granskningen fortsatt utveckla och förbättra sin vägledning till företagen. Åtgärderna som Skatteverket har vidtagit kan inte ses som en direkt följd av granskningen, men myndigheten uppger ändå att den haft nytta av rapporten.

## 3.12 Förberedande och orienterande utbildning – Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning (RiR 2016:21)

Riksrevisionen granskade hur Arbetsförmedlingen styr, använder och följer upp insatsen Förberedande och orienterande utbildning (FUB). Granskningen omfattade Arbetsförmedlingen.

Innan Riksrevisionen genomförde granskningen var kunskapen om användningen och effekterna av FUB mycket begränsad. Riksrevisionens granskning visade bland annat att arbetssökande tar del av flera FUB och att de deltar under en längre tid. Riksrevisionen konstaterade att Arbetsförmedlingen kan förbättra styrningen, uppföljningen och dokumentationen av insatsen. Närmast behövs kunskap om insatsens effekter för att kunna utveckla verksamheten och precisera målgruppen för insatsen. Vidare visade granskningen att Arbetsförmedlingens styrning ger utrymme för en flexibel användning av insatsen, men att den inte främjar hushållning med resurser. Dessutom konstaterade Riksrevisionen att myndigheten kan stärka analysen som ligger till grund för vilka insatser som ska upphandlas.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till Arbetsförmedlingen:

- I analysen vid upphandling, ta med även ekonomiska konsekvenser av de vägval myndigheten gör.
- Betona vikten av att olika nivåer inom myndigheten systematiskt följer upp och analyserar FUB.
- Se över och förbättra och systematisera dokumentationen av FUB, även med syfte att möjliggöra analyser över en längre tidsperiod.
- Arbeta kontinuerligt för att bedöma resultat och utvärdera effekterna av deltagande i FUB i högre grad.

Sedan granskningen publicerades 2016 har Riksrevisionen granskat resultatet av FUB vid ytterligare två tillfällen. Resultaten av granskningarna är publicerade i rapporterna

<sup>187</sup> Mejl från företrädare för Skatteverket, 2021-01-18.

*Effekter av Arbetsförmedlingens Förberedande och orienterande utbildning (RiR 2017:20) samt Förberedande och orienterande utbildning – uppföljning av deltagare inom etableringsuppdraget (RiR 2018:12).*

I Riksrevisionens granskning av effekterna av förberedande utbildning (2017:20) rekommenderades Arbetsförmedlingen att använda insatsen mer restriktivt. Granskningen visade att det finns stora variationer i hur väl olika inriktningar av insatsen fungerar. Därför rekommenderades myndigheten att öka förutsättningarna för utvärderingar av de olika inriktningarna. Riksrevisionen efterfrågade även mer kunskap om hur olika kedjor av insatser fungerar samt tydligare och mer transparent redovisning av kostnaderna för FUB. Vidare konstaterade Riksrevisionen i granskningen av FUB (2018:12) att det även finns brister i uppföljning och utvärdering av insatsen inom etableringsuppdraget.

### 3.12.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringen instämde i Riksrevisionens problembeskrivning och granskningens rekommendationer. Regeringen framhöll att granskningen var ett viktigt bidrag till det utvecklingsarbete av FUB som påbörjats inom Arbetsförmedlingen. Vidare påtalade regeringen att det är angeläget att myndigheten beaktar och i möjligaste mån tar vara på den effektiviseringspotential som identifierats i granskningen. Regeringen konstaterade att Arbetsförmedlingen har påbörjat förberedelser för ett sådant arbete. Regeringen uttryckte att den fortsatt kommer att noga följa Arbetsförmedlingens arbete i frågan. Regeringen ansåg Riksrevisionens rapport som slutbehandlad genom skrivelsen.<sup>188</sup>

Även Arbetsmarknadsutskottet instämde i den problembeskrivning som redovisades av Riksrevisionen, inte minst i behovet av bättre uppföljning.<sup>189</sup> Utskottet föreslog två tillkännagivanden med anledning av regeringens skrivelse om Riksrevisionens granskningsrapport:<sup>190</sup>

1. Regeringen bör vidta nödvändiga åtgärder för att insatsen Förberedande och orienterande utbildning ska kunna följas upp på ett bättre sätt.
2. Regeringen bör vidta nödvändiga åtgärder så att resurserna inom arbetsmarknadspolitiken riktas till insatser som ger bättre resultat än Förberedande och orienterande utbildning.

Arbetsmarknadsutskottet föreslog att riksdagen skulle avslå motionsyrkande om analys vid upphandling av FUB. Riksdagen biföll utskottets samtliga förslag till riksdagsbeslut och lade regeringens skrivelse till handlingarna.<sup>191</sup>

### 3.12.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

För att möta tillkännagivandena från riksdagen gav regeringen ett nytt uppdrag till Arbetsförmedlingen i myndighetens regleringsbrev för budgetåret 2018. Uppdraget bestod av två delar. Den ena delen var att Arbetsförmedlingen i årsredovisningen för 2018

<sup>188</sup> Skr. 2016/17:87, s. 7–8.

<sup>189</sup> Bet. 2016/17:AU 13, s. 9–10.

<sup>190</sup> Bet. 2016/17:AU13.

<sup>191</sup> Rskr. 2016/17:308.



skulle redogöra för vilka åtgärder som vidtas för att använda arbetsmarknadsutbildningen och förberedande utbildning på ett effektivare sätt i syfte att öka andelen kvinnor och män som går till arbete eller studier. Den andra delen av uppdraget innebar att Arbetsförmedlingen senast den 22 februari 2019 skulle redogöra för vidtagna insatser för att förbättra möjligheterna att följa upp FUB.<sup>192</sup>

Regeringen redovisade hanteringen av tillkännagivandena i budgetpropositionen för 2020. Regeringen bedömde att Arbetsförmedlingen har identifierat viktiga områden för att förbättra uppföljningen, vilket kan möjliggöra en effektivare användning av förberedande och orienterande utbildning. Mot bakgrund av redovisningen bedömde regeringen att både punkt 1 och punkt 2 i tillkännagivandena var slutbehandlade.<sup>193</sup>

I årsredovisningen för 2018 redovisade Arbetsförmedlingen vilka åtgärder som myndigheten vidtagit för en effektivare användning av förberedande och orienterande utbildning. Bland annat redovisade Arbetsförmedlingen att den sett över den interna ansvarsfördelningen inom FUB. Vidare uppgav myndigheten att implementeringen av strategin för upphandlade förmedlingstjänster innebar ökad styrning på kvalitet och resultat. Arbetsförmedlingen redovisade även att de strukturerat informationen kring förberedande utbildning och förtydligat syftet med utbildningarna. Myndigheten nämnde också att kostnaderna för insatsen hade tillgängliggjorts för handläggare i de interna systemen.<sup>194</sup>

Arbetsförmedlingen redovisade åtgärderna för att förbättra uppföljningsmöjligheterna av förberedande och orienterande utbildning i en särskild rapport som lämnades till regeringen i februari 2019. Åtterrapporeringen omfattade Arbetsförmedlingens svar på Riksrevisionens slutsatser från samtliga tre granskningar av FUB. Arbetsförmedlingen delade i stort Riksrevisionens slutsatser, särskilt om möjligheterna att följa upp och därmed stärka kunskapen om förberedande utbildning.<sup>195</sup> Arbetsförmedlingen delade dessutom bilden av att myndigheten behöver skapa bättre förutsättningar för att utvärdera olika inriktningar av förberedande och orienterande utbildning samt bidra till att öka kunskapen om effekter av olika kedjor av insatser. Arbetsförmedlingen bedömde även att det är viktigt att säkerställa att utveckling och förbättring av uppföljning sker på flera nivåer inom organisationen. I åtterrapporeringen identifierade myndigheten ett behov av att tydligare definiera och avgränsa insatsen förberedande utbildning, utveckla systemstödet utifrån den tydligare definitionen samt stärka registerkvaliteten.<sup>196</sup>

Den 2 december 2020 beslutade myndigheten om en ny definition av FUB.<sup>197</sup> I den nya definitionen särskiljs FUB från reguljär utbildning och arbetsmarknadsutbildningar. Dessutom tydliggörs att FUB till sin karaktär utgörs av utbildning.<sup>198</sup> Sedan Arbetsförmedlingens åtterrapporering 2019 har det även pågått ett bredare arbete inom myndigheten med att tillgängliggöra större mängder av data för analyser som tidigare

<sup>192</sup> Regeringsbeslut A2017/02442/A, A2017/02368/SV, A2017/02382/SV (delvis) m.fl.

<sup>193</sup> Prop. 2019/20:1, UO 14, s. 30.

<sup>194</sup> Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2018, 2019*, s. 76–77.

<sup>195</sup> Arbetsförmedlingens åtterrapporering dnr Af-2018/0058 8975, s. 7.

<sup>196</sup> *Ibid.*, s. 10.

<sup>197</sup> Mejl från företrädare vid Arbetsförmedlingen med svar på skriftliga frågor från Riksrevisionen, 2020-12-07.

<sup>198</sup> *Ibid.*

krävt manuell handläggning eller som inte tidigare varit möjliga.<sup>199</sup> Utvecklingsarbetet förväntas förbättra bedömningen av insatsers resultat, något som förväntas vara aktuellt inte minst för FUB.<sup>200</sup>

Arbetsförmedlingen har även arbetat med att organisera utvecklingen av upphandlade arbetsförmedlingstjänster inom ett kategoristyrningssystem. Ett av målen med kategoristyrningssystemen är att tydliggöra vad, varför och hur myndigheten anskaffar förberedande utbildning eller motsvarande.<sup>201</sup>

### 3.12.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Enligt regeringen är Riksrevisionens granskning ett viktigt bidrag till den utveckling av FUB som påbörjats inom Arbetsförmedlingen. Regeringen framhöll också att det är angeläget att ta vara på den effektiviseringspotential som identifierats i granskningen. Även utskottet instämde i Riksrevisionens problembild och riksdagen beslutade om två tillkännagivanden till regeringen med anledning av granskningsrapporten. Regeringen vidtog åtgärder som ligger i linje med Riksrevisionens slutsatser och förslag. I samband med att åtgärderna redovisades hänvisade regeringen även till Riksrevisionens rapport.<sup>202</sup>

Även Arbetsförmedlingen instämde i stort i Riksrevisionens slutsatser. Riksrevisionens bild av uppföljningsbarheten av FUB bekräftades av myndighetens interna genomlysning. Medarbetare vid olika berörda delar av myndigheten bröt där ned Riksrevisionens kritik och identifierade vad som behöver göras utifrån kritiken från Riksrevisionen samt uppdraget i regleringsbrevet.<sup>203</sup> Merparten av Arbetsförmedlingens vidtagna och planerade åtgärder ligger i linje med granskningens slutsatser och rekommendationer. Antalet deltagare i FUB har minskat kraftigt sedan granskningen.<sup>204</sup> Även om detta inte direkt går att spåra till Riksrevisionens rapport så ligger det i linje med slutsatsen om att insatsen bör användas mer restriktivt.

## 3.13 Statliga stöd till innovation och företagande (RiR 2016:22)

Varje år betalar staten ut cirka 27 miljarder kronor i stöd till näringslivet.<sup>205</sup> Utvärderingar ger ingen entydig bild av vilka effekter de utbetalda stöden har för enskilda företag eller för Sveriges ekonomiska tillväxt. Riksrevisionen granskade därför om Vinnova, Energimyndigheten och Tillväxtverket har tydliga och uppföljningsbara mål för sina stödprogram; hur myndigheternas processer vad gäller tilldelning av stöd fungerar; om stöden ger några mätbara effekter samt om regeringen har överblick över stöden.

<sup>199</sup> Arbetsförmedlingen, *Förbereda för reformeringen av myndigheten* Återrapport regleringsbrev, 2020.

<sup>200</sup> Mejl från företrädare vid Arbetsförmedlingen med svar på skriftliga frågor från Riksrevisionen, 2020-12-07.

<sup>201</sup> Ibid.

<sup>202</sup> Prop. 2019/20:1, UO 14, s. 27.

<sup>203</sup> Arbetsförmedlingens återrapportering dnr Af-2018/0058 8975, s. 9.

<sup>204</sup> I Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2019 redovisas totalt 38 267 deltagare i förberedande utbildning år 2019 jämfört med 71 354 deltagare år 2016. Detta uppges delvis bero på anpassade volymer i insatsen, dels på att vissa upphandlingar inte har kommit på plats.

<sup>205</sup> Uppgift från 2016.

Riksrevisionen bedömde i granskningsrapporten att regeringen inte har en tillräckligt samlad och tydlig bild av stöden och dess effekter. Detta leder till att det är svårt att svara på frågan om huruvida stöden uppnår de huvudsakliga syftena att kompensera för marknadsmisslyckanden, att stimulera forskning och utveckling och att skapa ett systemperspektiv för att främja och styra teknisk utveckling. Stöden utvärderas kontinuerligt av forskare och utredare, men lärdomarna av utvärderingarna tas inte alltid till vara. Vidare saknas data som gör att stöden går att följa upp på ett användbart sätt. Målen för stöden formuleras dessutom ofta på ett sätt som försvårar uppföljning.

För att öka tilltron till systemet och för att kunna styra insatserna dit de gör mest nytta rekommenderade Riksrevisionen regeringen att skapa förutsättningar för att få en bättre överblick över stöden och deras effekter. Regeringen rekommenderades också att utforma Tillväxtanalys uppdrag på ett mer ändamålsenligt sätt så att myndigheten kan bidra med mer systematisk kunskap om företagsstöd. Vidare rekommenderade Riksrevisionen de stödgivande myndigheterna att formulera tydliga mål för sina program samt att planera utvärderingar av program redan i samband med att de gör upp planer för programmen.

### 3.13.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Utskottet<sup>206</sup> välkomnade Riksrevisionens granskning av de statliga stöden till innovation och företagande och såg positivt på regeringens aviserade åtgärder. Utskottet konstaterar att regeringen har aviserat flera åtgärder, bland annat att utveckla arbetet med utvärderingar och analysmetoder samt att ge Tillväxtanalys en central roll i arbetet.

Utskottets uppfattning var att en samlad och tydligare bild av stöden till innovation och företagande och deras effekter kommer att bidra till en ökad förståelse för hur de statliga medlen används och vilka resultat de får. Riksdagen lade regeringens skrivelse till handlingarna.

### 3.13.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Med utgångspunkt i Riksrevisionens granskning startade regeringen ett utvecklingsarbete av området som har pågått sedan dess.<sup>207</sup> I skrivelsen<sup>208</sup> till riksdagen instämde regeringen i Riksrevisionens slutsats att utvecklingsarbete behövdes för att få en bättre överblick och effektivitet i systemet. För att kunna utveckla analysmetoder inom området startade regeringen därför ett internt arbete inom Regeringskansliet för att konkretisera näringspolitikens mål.<sup>209</sup> Syftet var att formulera tydliga näringspolitiska mål och därmed bättre kunna göra kopplingar mellan utvärderingar och målen. Detta skulle ge en bättre överblick över stöden. I budgetpropositionerna för 2019, 2020 och 2021 presenteras resultatet av detta arbete som innefattar tre delmål samt indikatorer.<sup>210</sup>

<sup>206</sup> Bet. 2016/17:NU11.

<sup>207</sup> Intervju med företrädare för Näringsdepartementet, 2021-02-01.

<sup>208</sup> Skr. 2016/17:79.

<sup>209</sup> Intervju med företrädare för Näringsdepartementet, 2021-02-01.

<sup>210</sup> Svar på frågor från Näringsdepartementet, 2021-02-01.

Regeringen ansåg också att det behövdes fler metoder för att möjliggöra mer omfattande analyser och utvärderingar av de statliga insatsernas effekter.<sup>211</sup> I linje med Riksrevisionens rekommendation ansåg regeringen att Tillväxtanalys skulle ha en central roll i att hålla ihop utvecklingsarbetet och på så sätt bidra till en mer systematisk och sammanhållen kunskap om företagsstöden.

Uppdragen ska därför genomföras i nära dialog med Regeringskansliet och i samverkan med relevanta myndigheter.

Regeringen lade också till ett återrapporteringskrav i 2017 års regleringsbrev till berörda myndigheter. Syftet var att ta tillvara synergier i myndigheternas verksamheter och att undvika överlappningar för att bättre bidra till att nå målen för näringspolitiken, energipolitiken och den regionala tillväxtpolitiken.<sup>212</sup>

Återrapporteringen av uppdraget i regleringsbrevet presenterades i respektive myndighets årsredovisning 2018 samt i en skrivelse<sup>213</sup> till Regeringskansliet. Skrivelsen ger exempel på hur myndigheterna arbetar för att undvika överlappning, nå ökad tydlighet och säkra effektiva insatser. Skrivelsen innehåller dessutom exempel på olika samarbetsforum mellan myndigheterna<sup>214</sup>.

I linje med vad Riksrevisionen rekommenderade har regeringen gett Tillväxtanalys i uppdrag att lämna förslag på hur man kan utveckla tillämpningen av metoder och modeller för analyser och utvärderingar av offentliga insatser för hållbar tillväxt, strukturomvandling och ekonomisk förnyelse, på såväl nationell som regional och lokal nivå. Man ordnade bland annat en seminarieserie med de myndigheter som granskats av Riksrevisionen. Uppdraget avrapporterades i rapporten *Förslag till förbättrad utvärdering av näringspolitiska insatser*<sup>215</sup>. Rapporten var tänkt att fungera som ett stöd för myndigheter som arbetar med att genomföra näringspolitiska insatser i arbetet med att formulera uppföljningsbara och mätbara mål.

Med utgångspunkt i Tillväxtanalys rapport har Regeringskansliet tagit fram så kallade programlogiker samt en metod för datainsamling för att möjliggöra utvärdering av regeringens samverkansprogram<sup>216</sup>.

I budgetpropositionen för 2021 tillfördes Tillväxtanalys 2 miljoner kronor. För 2022 beräknas 3 miljoner kronor tillföras myndigheten och för 2023 beräknas 4 miljoner kronor tillföras myndigheten. Pengarna ska användas till fler effektutvärderingar, men även bidra till myndighetens långsiktiga mål att utveckla en heltäckande databas som stöd för utvärdering av offentliga insatser inom näringspolitiken.<sup>217</sup>

---

<sup>211</sup> Skr. 2016/17:79.

<sup>212</sup> Skr. 2016/17:79, s. 11–12.

<sup>213</sup> Vinnova, Energimyndigheten och Tillväxtverket, *Samverkan mellan Tillväxtverket, Vinnova och Statens energimyndighet och Business Sweden – uppdrag i regleringsbrev och riktlinjer. Gemensam avrapportering från Tillväxtverket, Vinnova och Statens energimyndighet*, 2018-02-06, dnr Å 2017-1866:01.

<sup>214</sup> Svar på frågor från Näringsdepartementet, 2021-02-01.

<sup>215</sup> Tillväxtanalys, *Förslag till förbättrad utvärdering av näringspolitiska insatser* (PM 2018:13), 2018.

<sup>216</sup> Riksrevisionen har även senare rekommenderat regeringen att säkerställa uppföljning och utvärdering av de strategiska samverkansprogrammen. Se Riksrevisionen, *Innovation genom samverkan – statens satsningar på strategiska samverkans- och innovationsprogram*, RiR 2020:6, 2020.

<sup>217</sup> Svar på frågor från Näringsdepartementet, 2021-02-01.

*Arbetet med mål, processer och lärande på Tillväxtverket*

Arbetet på Tillväxtverket med att sätta uppföljningsbara mål och att utvärdera utdelningen av medel så att de kan följas upp har utvecklats sedan 2016.<sup>218</sup> Sedan 2019 är utvärderingarna utformade så att de ska kunna användas för att utveckla organisationens lärande. Det finns en fastlagd process för hur tydliga syften, utvärderingskriterier och utvärderingsfrågor ska formuleras.<sup>219</sup> Men processen är ännu inte obligatorisk. Tillväxtverket har också implementerat ett digitalt upphandlingssystem som stödjer detta arbete. Det planeras en organisationsförändring där en ny utvärderingsfunktion ska möjliggöra en ännu tydligare ledning och styrning av området.<sup>220</sup>

**3.13.3 Avslutande bedömning och kommentarer**

Regeringen uppger att Riksrevisionens granskning startade en rad olika åtgärder för att utveckla systemet med att följa upp företagsstöd. Detta är ett arbete som pågår fortlöpande. Riksrevisionens rapport har därmed gjort nytta.

**3.14 Internationella jämförelser av inkomstskillnader (RiR 2016:24)**

Riksrevisionen granskade om det finns rättsliga förutsättningar för Statistiska centralbyrån (SCB) att lämna ut data till den organisation som driver den internationella forskningsdatabasen Luxembourg Income Study (LIS). LIS är en databas med uppgifter om medborgares inkomster, skatter, socialförsäkringar och bidrag i 47 länder. SCB har levererat in uppgifter sedan LIS startade 1983, men har sedan 2005 bedömt att uppgifterna av rättsliga skäl inte kan lämnas ut. Syftet med granskningen var att undersöka hur SCB motiverat sitt ställningstagande och att undersöka om det finns alternativa lösningar.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att det krävs en författningsreglerad skyldighet för att möjliggöra ett utlämnande av uppgifterna.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att ta ställning till om uppgifter ska lämnas ut till LIS, utifrån en avvägning av den nytta databasen innebär för forskningens behov och enskildas behov av integritet.

**3.14.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse**

I sin skrivelse till riksdagen med anledning av Riksrevisionens rapport angav regeringen att den delade Riksrevisionens bedömning avseende det ökade intresset för frågor som rör inkomstfördelning. Vidare delade regeringen Riksrevisionens bedömning om betydelsen av databasen LIS och att uppgifter från svenska myndigheter ingår i databasen. Regeringen delade även Riksrevisionens bedömning att det krävs en sekretessbrytande bestämmelse för att SCB ska kunna lämna ut uppgifterna. Regeringen angav att den skulle utreda vidare vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att ge SCB rättsliga

<sup>218</sup> Intervju med företrädare för Tillväxtverket, 2021-02-11.

<sup>219</sup> Skriftligt svar från Tillväxtverket 2021-02-18.

<sup>220</sup> Intervju med företrädare för Tillväxtverket, 2021-02-25.

förutsättningar att leverera uppgifter till LIS. I detta arbete ingick att närmare behandla konsekvenserna för den personliga integriteten av ett utlämnande.<sup>221</sup>

Utskottet föreslog att regeringens skrivelse skulle läggas till handlingarna, vilket kammaren biföll.<sup>222</sup> Riksrevisionens granskningsrapport blev därmed slutbehandlad.

### 3.14.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Den 1 juni 2017 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv till den då pågående Forskningsdatautredningen (U 2016:04).<sup>223</sup> Utredningen hade i uppdrag att bland annat föreslå den kompletterande reglering av behandling av personuppgifter för forskningsändamål som behövs utöver den generella reglering som Dataskyddsutredningen hade föreslagit med anledning av EU:s nya dataskyddsförordning.<sup>224</sup> Genom tilläggsdirektivet fick utredningen i uppdrag att därutöver analysera vilken rättslig reglering som behövdes och var lämplig för att SCB skulle ha möjlighet att lämna ut uppgifter om individers inkomstförhållanden ur sina register till den organisation som administrerar LIS. Utredningen skulle även lämna nödvändiga författningsförslag. I tilläggsdirektivet hänvisade regeringen till Riksrevisionens granskningsrapport, liksom till regeringens skrivelse med anledning av rapporten.<sup>225</sup>

I juni 2018 lämnade Forskningsdatautredningen sitt slutbetänkande *Rätt att forska – långsiktig reglering av forskningsdatabaser* (SOU 2018:36). Ett av förslagen berörde utlämnandet av uppgifter till europeiska forskningsdatabaser generellt, alltså inte enbart utlämnande till LIS. Förslaget innebar att en uppgift, för vilken sekretess gäller under vissa omständigheter, ska få röjas för en forskningshuvudman utanför Sverige som omfattas av dataskyddsförordningen<sup>226</sup>. Utredningen ansåg att en sådan bestämmelse möjliggör önskvärda forskningsarbeten inom EU samtidigt som skyddet för den personliga integriteten bibehålls.

Betänkandet remitterades under 2018. En av flera remissinstanser var SCB, som i sitt remissyttrande angav att myndigheten inte ansåg att den föreslagna bestämmelsen utgjorde en sekretessbrytande bestämmelse och att den inte heller innebar en författningsreglerad uppgiftsskyldighet för SCB.<sup>227</sup> Även Datainspektionen och Etikprövningsnämnden såg i sina respektive remissyttranden problem med och brister i den föreslagna lösningen.<sup>228</sup>

---

<sup>221</sup> Skr. 2016/17:65.

<sup>222</sup> Bet. 2016/17:FiU39, rskr. 2016/17:202.

<sup>223</sup> Dir. 2017:61.

<sup>224</sup> Dir. 2016:65.

<sup>225</sup> Dir. 2017:61, s. 2 f.

<sup>226</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

<sup>227</sup> SCB, *Rätt att forska – Långsiktig reglering av forskningsdatabaser* (SOU 2018:36), remissyttrande, dnr A2018/0914.

<sup>228</sup> Datainspektionen, *Rätt att forska – Långsiktig reglering av forskningsdatabaser*, remissyttrande, dnr DI-2018-21062; Etikprövningsnämnden, *Remissyttrande över betänkandet Rätt att forska – Långsiktig reglering av forskningsdatabaser* (SOU 2018:36), dnr 2019-00919.

Den 28 januari 2021 fattade regeringen ett beslut om att ge en särskild utredare i uppdrag att grundligt belysa och analysera hur individbaserad statistik över hushållens tillgångar och skulder kan tas fram och användas för att ge en fullgod bild av hushållens finansiella ställning utan att den personliga integriteten och skyddet för personuppgifter åsidosätts.<sup>229</sup> Uppdraget syftar till att åter möjliggöra framställning av officiell statistik över hushållens tillgångar och skulder samt att uppgifter på individnivå ska kunna göras tillgängliga för analys, forskning och utvärdering. I uppdraget ingår att analysera vad som behövs för att registerhållande myndigheter ska kunna lämna ut uppgifter om inkomstförhållanden och förmögenheter till LIS på individnivå, och lämna nödvändiga författningsförslag. Regeringen hänvisar i den delen av uppdraget till Riksrevisionens granskningsrapport, Forskningsdatautredningens betänkande och SCB:s remissyttrande.<sup>230</sup> Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2022.

### 3.14.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen har vidtagit åtgärder i enlighet med riksdagens beslut. Regeringen gav med anledning av Riksrevisionens rapport ett tilläggsdirektiv till den då pågående Forskningsdatautredning att komma med förslag på hur den aktuella frågan skulle kunna lösas lagtekniskt. I juni 2018 lämnade utredningen sitt förslag, som remitterades under samma år. Remissinstanser som SCB, Datainspektionen och Etikprövningsnämnden såg både problem med och brister i den föreslagna lösningen. Delvis mot bakgrund av detta fattade regeringen i januari 2021 ett beslut om direktiv till en ny utredning, som bland annat syftar till att möjliggöra utlämnade av individdata till LIS. SCB:s rättsliga förutsättningar att lämna ut inkomstdata till LIS är därmed än så länge oförändrade.

## 3.15 Statens förorenade områden (RiR 2016:25)

Staten äger minst 10 000 förorenade områden med varierande risker för människors hälsa och miljö. Staten har även ett betydande antal områden där det förekommer oexploderad ammunition (OXA). Granskningen undersökte förutsättningarna för en effektiv prioritering av sanering av förorenade områden som ägs av staten eller har förorenats av statlig verksamhet. Den tog även upp riskerna för betydande utgifter för sanering av sådana områden och om redovisningen och rapporteringen av riskerna är transparent.

Den huvudsakliga slutsatsen var att det fanns betydande brister i kartläggningen av statens förorenade områden och därmed hade få skattningar av kostnader för sanering gjorts. Detta försvårade såväl bedömningar av i vilken ordning och takt som sanering bör ske för att vara effektiv, som riskbedömningar och rapportering av utgifter för sanering.

<sup>229</sup> Dir. 2021:4.

<sup>230</sup> Dir. 2021:4, s. 10.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till regeringen:

- Utveckla en övergripande vägledning med principer för att kunna bedöma i vilken ordning och takt förorenade eller riskfyllda områden bör saneras.
- Förtydliga regleringen av Försvarsmaktens ansvar för avhjälpande av föroreningar, regleringen av sådant ansvar mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket samt vad Fortifikationsverkets överskott från försäljning av övnings- och skjutfält får användas till.
- Ställ upp återrapporteringskrav om myndigheternas arbete med förorenade områden och att ge dem i uppdrag att samverka om hantering av sådana områden.
- Utveckla rapporteringen om statens förorenade områden i Årsredovisning för staten.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendation till myndigheterna:

- Utveckla kartläggningen av förorenade områden.
- Förbättra uppföljningen och skatta översiktligt kostnader för sanering.
- Utveckla samverkan om förorenade områden.

Avslutningsvis lämnade Riksrevisionen följande rekommendation till Trafikverket:

- Kartlägg omfattningen av statens åtagande för kostnader för sanering av förorenad mark i statliga verksamheter som bolagiserats (miljögarantin) och öka dialogen med berörda bolag.

### 3.15.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen aviserade regeringen att ge Naturvårdsverket i uppdrag att samordna myndigheternas samverkan om hantering av förorenade områden och att utarbeta en övergripande vägledning med principer för prioritering. När det gällde Försvarsmaktens ansvar för föroreningar, hade Försvarsmakten föreslagit att regleringen av det ansvaret borde ändras. Regeringen utvärderade det förslaget. Regeringen såg däremot ingen anledning att förtydliga ansvaret för föroreningar mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket eller att ändra regleringen av Fortifikationsverkets möjlighet att använda överskott från försäljningar av övnings- och skjutfält. När det gällde återrapporteringskrav om myndigheternas arbete och uppdrag till berörda myndigheter om att samverka, ansåg regeringen att det inte behövdes någon ytterligare åtgärd förutom lämnade uppdrag till Naturvårdsverket och Trafikverket. Regeringen aviserade inte heller någon åtgärd om att utveckla rapporteringen i Årsredovisning för staten.<sup>231</sup>

Miljö- och jordbruksutskottet delade regeringens bedömningar och välkomnade genomförda och planerade åtgärder. Riksdagen lade skrivelsen till handlingarna.<sup>232</sup>

---

<sup>231</sup> Skr. 2016/17:111.

<sup>232</sup> Bet. 2016/17:MJU19, rskr. 2016/17:222.



### 3.15.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen gav 2017 Trafikverket i uppdrag att på en övergripande nivå kartlägga statens åtagande enligt miljögarantin och att utöka dialogen med de berörda bolagen om hanteringen av garantin.<sup>233</sup> Trafikverket återrporterade uppdraget i juni 2018 och skattade kostnaderna för miljögarantin till 2,5–3,5 miljarder kronor.<sup>234</sup>

Regeringen gav 2018 Naturvårdsverket två uppdrag med anknytning till granskningen.<sup>235</sup> Det första uppdraget var att verka för en mer utvecklad samverkan och kunskapsöverföring mellan berörda myndigheter om statens förorenade områden. Naturvårdsverket redovisade det uppdraget i april 2019 genom en samverkansplan med övergripande mål och åtgärder för fortsatt samverkan som de berörda myndigheterna enats om. Myndigheterna tog under 2019 fram en handlingsplan som konkretiserade samverkansåtgärder under 2019 och 2020.<sup>236</sup> Det andra uppdraget var att utifrån övergripande samhällsnytta utveckla en övergripande vägledning för att underlätta en effektiv prioritering av olika saneringsbehov för statens förorenade områden. Naturvårdsverket redovisade det uppdraget i april 2019 i samverkan med Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Trafikverket och Sveriges geologiska undersökning (SGU).<sup>237</sup>

Regeringen gav 2020 Fortifikationsverket, Naturvårdsverket och SGU i uppdrag att ta fram en årlig åtgärdsplan för myndighetens arbete med förorenade områden.<sup>238</sup> Trafikverket fick i uppdrag att påbörja arbetet med en sådan plan.<sup>239</sup> Till Försvarsmakten gav regeringen i uppdrag att redovisa en handlingsplan för PFAS-förorenade områden samt myndighetens vidtagna och planerade åtgärder för efterbehandling av förorenade områden.<sup>240</sup> Regeringen avvaktar kommande återrportereringar från myndigheterna enligt de uppdragen och följer utvecklingen löpande.<sup>241</sup> Enligt Naturvårdsverket ska myndigheternas samverkansgrupp följa upp utformningen av planerna under 2021.<sup>242</sup>

När det gäller regleringen i Försvarsmaktens instruktion om ansvar för avhjälpande av föroreningar, ledde regeringens beredning av Försvarsmaktens förslag till att den inte ändrade instruktionen. Regeringen har inte förtydligat regleringen av ansvar mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket eller av vad Fortifikationsverkets överskott från försäljning av övnings- och skjutfält får användas till. Regeringen har inte heller vidtagit några åtgärder för att utveckla redovisningen i Årsredovisning för staten.<sup>243</sup>

Fortifikationsverket har gjort en översiktlig inventering av de förorenade områden som finns på myndighetens mark och vatten, förutom bland annat garnisonsområden. Myndigheten arbetar med att utveckla ett verktyg för att få en bättre överblick över sina

<sup>233</sup> Regeringsbeslut N2017/07540/SUBT.

<sup>234</sup> Trafikverket, *Årsredovisning 2018*, s. 26.

<sup>235</sup> Regeringsbeslut M2018/02891/S (delvis).

<sup>236</sup> Naturvårdsverket, *Lägesbeskrivning av arbetet med efterbehandling av förorenade områden 2019*, 2020-04-08, s. 31 f.

<sup>237</sup> Naturvårdsverket, *Vägledning och samverkan om hantering av statens förorenade områden*, 2019-04-11, s. 8.

<sup>238</sup> Regeringsbeslut Fi2020/02022/ESA ; Regeringsbeslut M2020/01639/V; Regeringsbeslut N2020/02289, N2020/.

<sup>239</sup> Regeringsbeslut I2020/02787.

<sup>240</sup> Regeringsbeslut Fö2020/00953.

<sup>241</sup> Intervju med företrädare för Miljödepartementet, 2020-12-15.

<sup>242</sup> Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2020-11-27.

<sup>243</sup> Intervju med företrädare för Miljödepartementet, 2020-12-15.

förorenade områden. Vid tiden för granskningsrapporten arbetade myndigheten med en kartläggning av förekomsten av OXA och den kartläggningen pågår fortfarande. Fortifikationsverket använder vägledningen från 2019 bland annat för att ta fram utgångspunkter för prioritering av sanering. Många frågor om myndighetens förorenade områden har koppling till PFAS-föroreningar.<sup>244</sup>

Försvarsmakten har vägledningen från 2019 som en utgångspunkt för hanteringen av myndighetens förorenade områden. Myndigheten har ökat personalresurserna för kartläggning och riskbedömningar av dem. I nuläget har Försvarsmakten klassificerat och kostnadsbedömt 547 av totalt 2 090 objekt och det arbetet pågår löpande. I myndighetens nya miljömål finns också ett omarbetat mål om förorenade områden.<sup>245</sup>

Fortifikationsverket och Försvarsmakten har numera ett löpande samarbete för att samordna arbetet med förorenade områden på både lokal och central nivå. Samarbetet uppges fungera mycket bra.<sup>246</sup>

Naturvårdsverket har hittills upphandlat resurser och genomfört ansvarsbedömningar och riskbedömningar för de områden som myndigheten förvaltar. Utifrån de analyserna och bedömningarna har Naturvårdsverket påbörjat arbetet med att upphandla platsspecifika undersökningar. Tidplanen för genomförandet ska ingå i den årliga planen för 2021. Efter att de platsspecifika undersökningarna har genomförts kan Naturvårdsverket skatta myndighetens miljöskuld.<sup>247</sup>

SGU har implementerat principer från vägledningen 2019 tillsammans med SGU:s egna krav i myndighetens arbetssätt för saneringsprojekten. SGU prioriterar i ökad utsträckning projekt som leder till ökade kunskaper, eftersom man menar att det leder till bättre och effektivare arbetssätt. Enligt SGU gör myndigheten idag bättre riskbedömningar än tidigare, vilket förväntas leda till bättre kostnadsskattningar i framtiden.<sup>248</sup>

Trafikverket har fortsatt inventeringen av sina förorenade områden, och den är nästan färdig. Förhoppningen är att inventeringen ska slutföras 2021. Myndigheten tog fram en rutin för prioritering 2017. Till stöd för arbetet med att skatta kostnader för sanering har Trafikverket avsåttningslistor som uppdateras två gånger per år. 2016 gjorde Trafikverket en översiktlig skattning av kostnader för sanering i ett intervall på 3,9–40 miljarder kronor. Trafikverket arbetar med en förbättrad skattning som ska vara klar i mars 2021. Arbetet med den statliga miljögarantin löper på med fortsatt dialog. Trafikverket anser att framförhållningen till bolagens anspråk enligt miljögarantin har blivit bättre, och för vissa bolags anspråk betydligt bättre.<sup>249</sup>

---

<sup>244</sup> Intervju med företrädare för Fortifikationsverket, 2020-11-19.

<sup>245</sup> Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2020-11-20.

<sup>246</sup> Fortifikationsverket, *Årsredovisning 2019*, 2020, s. 46; intervju med Fortifikationsverket 2020-11-19; intervju med Försvarsmakten 2020-11-20.

<sup>247</sup> Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2020-11-27.

<sup>248</sup> Intervju med företrädare för SGU, 2020-11-25.

<sup>249</sup> Intervju med företrädare för Trafikverket, 2020-12-04.

### 3.15.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen och myndigheterna har vidtagit flera åtgärder med anledning av granskningen. Flera av regeringens åtgärder har avsett återrapportering och samverkan, något som regeringen inte ansåg nödvändigt vid tiden för skrivelsen över rapporten. Miljödepartementet anger att myndigheternas samarbete har förbättrats genom åtgärderna. Genom dem och det fortsatta arbete utifrån den vägledning som myndigheterna tog fram 2019 bör man enligt departementet få en bättre bild av statens förorenade områden och kostnaderna för sanering. Myndigheternas kommande redovisningar och årliga åtgärdsplaner kommer att ge en bättre uppfattning om kvarstående brister.<sup>250</sup> Fortifikationsverket anser att de åtgärder som vidtagits har lett till att samverkan och samarbetet har förbättrats betydligt under de senaste åren.<sup>251</sup> SGU framhåller att åtgärderna har lett till mer samarbete och insikt om vikten av att redovisa resultaten mer enhetligt.<sup>252</sup> Trafikverket anger att arbetet med processen för miljögarantin löper på bra och att samverkan inom den processen har blivit betydligt bättre.<sup>253</sup>

Granskningen gav enligt Miljödepartementet en bra och samlad bild av problematiken kring statens förorenade områden. Den bidrog till att driva på åtgärderna för ett ökat samarbete och kartläggning. Flera åtgärder har vidtagits av regeringen eller myndigheterna utifrån rapporten.<sup>254</sup>

Fortifikationsverket anser att den nuvarande samverkan mellan myndigheterna och de produkter som kommer ut från den samverkan, har sin grund i rapportens rekommendationer. Rapporten har hjälpt till att sätta fokus på frågan om hanteringen av förorenade områden och lyfta upp frågor om förorenade områden på ledningsnivå inom myndigheten.<sup>255</sup> Forsvarsmakten anger att frågor om hantering av föroreningar har fått större vikt inom myndigheten och samarbetet har ökat. Rapporten bidrog till att sätta myndighetens arbete med förorenade områden i ett sammanhang och gav en samlad bild av statens arbete. Granskningen kunde dock ha belyst hanteringen av PFAS-föroreningar mer.<sup>256</sup> Naturvårdsverket framhåller att regeringens uppdrag om myndighetssamverkan och om att ta fram vägledningen för hantering av statens förorenade områden har lett till ett ökat samarbete mellan myndigheterna. Myndigheterna har etablerat en bra samverkansform genom samverkansgruppen och det blir möjligt att utveckla en enhetlig rapportering av myndigheternas miljöskuld. Granskningen har också lyft fram vikten av att staten hanterat sina förorenade områden på ett bra sätt.<sup>257</sup> SGU anger att granskningen visade på olikheter i arbetssätt mellan myndigheterna och vikten av att de samarbetar. Den tydliggjorde behovet av en utvecklad redovisning och rapportering, vilket har lett till en ökad dialog med Näringsdepartementet.<sup>258</sup> Enligt Trafikverket har rapporten lett till förbättringar av

<sup>250</sup> Intervju med företrädare för Miljödepartementet, 2020-12-15.

<sup>251</sup> Intervju med företrädare för Fortifikationsverket, 2020-11-19.

<sup>252</sup> Intervju med företrädare för SGU, 2020-11-25.

<sup>253</sup> Intervju med företrädare för Trafikverket, 2020-12-04.

<sup>254</sup> Intervju med företrädare för Miljödepartementet, 2020-12-15.

<sup>255</sup> Intervju med företrädare för Fortifikationsverket, 2020-11-19.

<sup>256</sup> Intervju med företrädare för Forsvarsmakten, 2020-11-20.

<sup>257</sup> Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2020-11-27.

<sup>258</sup> Intervju med företrädare för SGU, 2020-11-25.

arbetet med förorenade områden genom att visa på behovet av förbättrad kartläggning, samverkan och gemensamma förhållningssätt.<sup>259</sup>

### **3.16 Förutsättningar för en säker kraftöverföring – Styrningen av Svenska kraftnät i genomförandet av energiomläggningen (RiR 2016:28)**

Riksrevisionen granskade regeringens och Affärsverket svenska kraftnäts (Svenska kraftnät) styrning mot en säker kraftöverföring till samhällsekonomiskt försvarbara kostnader. Fokus var den finansiella och verksamhetsmässiga styrningen av Svenska kraftnät och utbyggnaden av stamnätet, mot bakgrund av omställningen mot mer förnybara energislag. Förnybara energislag ställer nya krav på kraftnätet, eftersom de bland annat är väderberoende och påverkar leveranssäkerheten.

Granskningens samlade slutsats var dels att regeringens styrning av Svenska kraftnät behöver utvecklas för att bättre klara sitt uppdrag vad gäller energiomläggningen, dels att styrelsens roll i investeringsbesluten delvis var oklar. Bristerna avsåg utformningen av finansieringsmodellen för Svenska kraftnät samt Svenska kraftnäts uppdrag, styrelsearbete och beslutsunderlag i form av bland annat samhällsekonomiska analyser.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till regeringen:

- Se över Svenska kraftnäts kapitalstruktur och ekonomiska mål så att den finansiella styrningen ger incitament till inre effektivitet och prissättning som bidrar till samhällsekonomiskt effektiv lokalisering av elproduktion.
- Överväg att justera ner utdelningsmålet med hänsyn till verkets stora behov av investeringar.
- Fastställ riktlinjer för samhällsekonomiska analyser inom elområdet och överväg om en oberoende tredje part ska pröva affärsverkets samhällsekonomiska analyser.
- Utred Svenska kraftnäts del i ansvaret för den långsiktiga effektbalansen.
- Utred om ett mål för leveranssäkerhet för hela elnätet, alternativt hela elkraftsystemet, kan motverka över- eller underkapacitet i elnätet.

Riksrevisionen lämnade bland annat följande rekommendationer till Svenska kraftnäts styrelse:

- Genomför ökade uppföljningar och utvärderingar av genomförda investeringsprojekt och använd resultaten för att utveckla och effektivisera verksamheten.
- Utveckla affärsverkets kompetens vad gäller samhällsekonomiska analyser.

#### **3.16.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse**

Efter granskningen meddelade regeringen att den initierat en översyn av den finansiella styrningen av Svenska kraftnät inklusive ekonomiska mål och värderingsmetod för kapital. Resultatet av översynen skulle presenteras i budgetpropositionen för 2018. Regeringen meddelade också att den avsåg att ge

<sup>259</sup> Intervju med företrädare för Trafikverket, 2020-12-04.

Energimarknadsinspektionen ett uppdrag för att identifiera vilka typer av effekter som ska ingå i en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning och föreslå riktlinjer för kvantifiering av dessa effekter. Även rekommendationen att en oberoende tredje part ska pröva de samhällsekonomiska analyserna skulle analyseras. I frågan om leveranssäkerhetsmål ansåg regeringen att ett sådant riskerade att leda till överinvesteringar i elproduktion vilket kan innebära ökade kostnader för kunderna. Frågan om leveranssäkerhetsmål var även aktuell i EU-kommissionens förslag till nya bestämmelser på elmarknadsområdet.<sup>260</sup>

Regeringen avsåg också att ge Svenska kraftnät ett uppdrag att regelbundet genomföra en långsiktig bedömning av kraftbalansen samt att fortsätta sitt utvecklingsarbete gällande styrelsens roll. Regeringen meddelade i Årsredovisningen för staten 2016 att den avsåg att följa upp Svenska kraftnäts styrelses hantering av Riksrevisionens rekommendationer.<sup>261</sup>

Riksdagen lämnade två tillkännagivanden för regeringen i samband med regeringens skrivelse:

- Riksdagen ansåg att regeringen borde utreda behovet av att även en fristående aktör utför samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar vid nätinvesteringar och återkomma till riksdagen.
- Riksdagen ansåg även att Svenska kraftnäts uppdrag med analys av effektsituationen borde breddas med ett kompletterande återkommande uppdrag där man även ser på effektsituationen på några års sikt och där såväl Sveriges som de närmaste grannländernas situation beaktas.<sup>262</sup>

### 3.16.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Resultatet av regeringens översyn av Svenska kraftnäts finansiella styrning skulle presenteras i budgetpropositionen för 2018. Där<sup>263</sup> aviserade regeringen dock att resultatet av översynen skulle presenteras i budgetpropositionen för 2019. I den angav regeringen att en översyn pågick av Svenska kraftnäts ekonomiska mål.<sup>264</sup> Även i budgetpropositionen för 2020 angav regeringen att översynen pågick och att den avsåg att återkomma med nya ekonomiska mål för Svenska kraftnät.<sup>265</sup> I budgetpropositionen för 2021 meddelade regeringen att Regeringskansliet gjort en översyn av Svenska kraftnäts ekonomiska mål och att översynen dittills hade resulterat i en justering av verkets ekonomiska mål.<sup>266</sup> Avkastningskravet sänks och utdelningsmålet ändras till ett spann på 40–70 procent av verksamhetsårets resultat.<sup>267</sup>

<sup>260</sup> Skr. 2016/17:148.

<sup>261</sup> Skr. 2016/17:101.

<sup>262</sup> Bet. 2016/17:NU21, rskr.2016/17:332.

<sup>263</sup> Prop. 2017/18:1, UO 21, s. 46, bet 2017/18:NU3, rskr. 2017/18:97.

<sup>264</sup> Prop. 2018/19:1, UO 21, s. 58, bet 2018/19:NU3, rskr. 2018/19:101.

<sup>265</sup> Prop. 2019/20:1, UO 21, s. 68, bet 2019/20:NU3, rskr. 2019/20:110.

<sup>266</sup> Prop. 2020/21:1, UO 21, s. 60, bet 2020/21:NU3, rskr. 2018/19:127.

<sup>267</sup> Avkastningskravet sänks så att Svenska kraftnät fr.o.m. den 1 januari 2021 ska uppnå en räntabilitet på justerat eget kapital, efter schablonmässigt avdrag för skatt, på 4,0 procent under en konjunkturcykel, exklusive realiserade resultat från avyttringar i intressebolag. Vidare ändras mål om inleverans av utdelning till ett spann på 40–70 procent av verksamhetsårets resultat. Mittenvärdet i intervallet ska vara utgångspunkten för utdelningen.

Som en del av den pågående översynen har regeringen även gett Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Svenska kraftnät som särskilt belyser hur de ekonomiska målen får genomslag i verksamheten.<sup>268</sup> Parallellt med detta har regeringen gett Ekonomistyrningsverket i uppdrag att analysera Svenska kraftnäts ekonomiska mål.<sup>269</sup> Båda uppdragen ska redovisas senast den 1 oktober 2021.

Mot bakgrund av Riksrevisionens granskning fick Energimarknadsinspektionen i juni 2017 ett regeringsuppdrag om att fastställa riktlinjer för samhällsekonomiska analyser vid byggande av överföringskapacitet för el. Det övergripande syftet med uppdraget var att förbättra beslutsunderlagen vid stamnätsinvesteringar så att de projekt som genomförs är lönsamma för samhället. Energimarknadsinspektionen redovisade sitt uppdrag den 13 april 2018.<sup>270</sup> Rapporten föreslår ett krav på att en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning ska finnas med när en ansökan om nätkoncession för stamnätsledningar lämnas in, och att nätkoncession endast får meddelas om anläggningen är samhällsekonomiskt lönsam. Lönsamhetsbedömningen ska vara granskad av en fristående aktör. Energimarknadsinspektionens rapport remitterades under sommaren 2018.

I sina årliga redovisningar 2019 och 2020 av åtgärder med anledning av riksdagsskrivelser anger regeringen att rapporten bereds inom Regeringskansliet. Riksdagens tillkännagivande angående behov av granskning av en fristående aktör var därmed ännu inte slutbehandlat.<sup>271</sup> Regeringskansliet bereder fortfarande Energimarknadsinspektionens rapport.<sup>272</sup>

Regeringen kompletterade i juni 2018 det uppdrag om effektbalansen som Svenska kraftnät har enligt sin instruktion så att rapporteringen även ska inkludera en bedömning av förutsättningarna för att långsiktigt upprätthålla kraftbalansen.<sup>273</sup> Den nya bestämmelsen trädde i kraft den 1 augusti 2018. Regeringen ansåg därmed att riksdagens tillkännagivande om återkommande effektanalyser var tillgodosett och slutbehandlat. Utskottet gjorde samma bedömning.

Svenska kraftnäts styrelseordförande har vid den årliga myndighetsdialogen mellan den politiska ledningen, generaldirektör och styrelseordförande informerat om att styrelsens arbete under de senaste åren har blivit mer strategiskt. Styrelsen involveras nu tidigare i viktiga investeringsprojekt, och mindre investeringsprojekt tas inte upp för beslut i styrelsen.<sup>274</sup>

Riksdagen riktade 2019 ett tillkännagivande till regeringen om att Sverige behöver ta fram ett leverenssäkerhetsmål.<sup>275</sup> I budgetpropositionen för 2021 omnämndes tillkännagivandet och regeringen konstaterade att det under 2019 har pågått ett arbete

---

<sup>268</sup> Regeringsbeslut I2020/01813/E.

<sup>269</sup> Regeringsbeslut I2020/01814/E.

<sup>270</sup> Energimarknadsinspektionen, *Samhällsekonomiska analyser vid investeringar i stamnätet för el*, Ei R2018:06

<sup>271</sup> Skr. 2018/19:75, s. 205; skr. 2019/20:75, s. 323.

<sup>272</sup> Mejlkorrespondens med Regeringskansliet, 2020-12-18.

<sup>273</sup> Se förordningen (2018:1431) om ändring i förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät. Se även tillägg i regleringsbrev för 2018, regeringsbeslut M2017/03110/S (delvis).

<sup>274</sup> Mejlkorrespondens med Regeringskansliet, 2020-12-18.

<sup>275</sup> Bet. 2018/19:NU12 punkt 1, rskr. 2018/19:210.

med att genomföra EU:s nya regelverk på elmarknadsområdet. I detta ingick bland annat att ett mål för leveranssäkerhet skulle tas fram. Vidare redovisade regeringen att den gett Energimarknadsinspektionen ett uppdrag att föreslå en tillförlitlighetsnorm och redovisa detta senast den 26 februari 2021. Regeringen angav att det nya EU-regelverket om ökad försörjningstrygghet för el genomförs och att tillkännagivandet inte är slutbehandlat.<sup>276</sup>

### 3.16.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen delade Riksrevisionens bedömning att det är viktigt att utveckla styrningen av Svenska kraftnät och initierade bland annat en översyn av affärsverkets ekonomiska mål. Riksrevisionens rapport har enligt regeringen varit en viktig del av underlaget för Regeringskansliets fortsatta arbete inom detta område. Översynen av Svenska kraftnäts ekonomiska mål har resulterat i en justering av verkets nuvarande ekonomiska mål i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Översynen pågår. Regeringen gav i juni 2020 i uppdrag åt Statskontoret och Ekonomistyrningsverket att göra en myndighetsanalys av Svenska kraftnät respektive att föreslå hur de ekonomiska målen bör utformas på längre sikt för att styra mot både samhällsekonomisk och intern effektivitet.

Efter riksdagens tillkännagivande har regeringen även kompletterat det uppdrag om effektbalansen som Svenska kraftnät har enligt sin instruktion, att även inkludera en bedömning av förutsättningarna för att långsiktigt upprätthålla kraftbalansen.

Regeringen ansåg att de samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningarnas omfattning bör preciseras, i linje med Riksrevisionens rekommendation. Energimarknadsinspektionen fick i uppdrag att föreslå riktlinjer för beräkning av samhällsekonomiska effekter. Redovisningen av uppdraget skedde i april 2018 och innehåller bland annat förslag till ett antal åtgärder som är i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Rapporten bereds fortfarande inom Regeringskansliet.

Regeringen avsåg att fortsätta det utvecklingsarbete med en närmare dialog som inletts med Svenska kraftnäts styrelse. Styrelsens arbete har därefter blivit mer strategiskt genom att styrelsen involveras tidigare i viktiga investeringsprojekt samt att mindre investeringsprojekt inte tas upp för beslut i styrelsen.

## 3.17 Statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården (RiR 2016:29)

Riksrevisionen granskade statens styrning av hälso- och sjukvården genom riktade statsbidrag. Syftet med granskningen var att undersöka om de riktade statsbidragen fungerat som avsett. Granskningen visade att regeringens styrning är svåröverskådlig eftersom det skiljer sig åt hur statsbidragen är utformade och hur länge de pågår. Granskningen visade också att regionerna tog emot bidragen på olika sätt; till exempel integrerades bidragen i regionernas befintliga styrning på olika sätt. Det fanns också skillnader i vilka resurser regionerna tillsatte för att uppfylla de statliga kraven, samt

<sup>276</sup> Prop. 2020/21:1, UO 21, s. 14, bet 2020/21:NU3, rskr. 2018/19:127.

hur regionerna valde att fördela bidragspengarna internt. Enligt Riksrevisionen påverkade detta resultaten av de riktade statsbidragen. Det var också genomgående svårt att veta vad bidragen lett till eftersom få bidrag utvärderades.

Riksrevisionen ansåg att det vore bra att renodla systemet med riktade statsbidrag och att regeringen kontinuerligt måste bedöma när riktade statsbidrag ska användas och när andra styrmedel är mer lämpliga. Riksrevisionen ansåg att det behövs en mer systematisk process när nya bidrag tas fram.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till regeringen:

- Gör en översyn av befintliga riktade bidrag som saknar en tidsgräns och överväg om verksamhet med behov av långsiktig finansiering bättre finansieras på ett alternativt sätt.
- Överväg att framöver fastställa en bortre tidsgräns för nya riktade statsbidrag när de införs.
- Utforma bidragen från början för att underlätta uppföljning och effektutvärdering så att större möjligheter till lärande skapas. Det behövs inte mer uppföljning, utan uppföljning och utvärdering som är mer ändamålsenlig.

### 3.17.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringen höll delvis med om kritiken men betonade att Riksrevisionens iakttagelser avsåg statsbidrag under 2015. De två efterföljande åren hade statsbidragen enligt regeringen förändrats och förbättrats. Regeringen angav bland annat att man haft ambitionen att få till stånd en mer strategisk styrning och ett helhetsperspektiv som utgångspunkt för regeringens prioriteringar. Ambitionen var också att minska detaljstyrningen, öka samordningen och arbeta mer systematiskt med uppföljning och utvärdering. Regeringen konstaterade att utvecklingsarbetet resulterade i färre överenskommelser om bidrag med Sveriges Kommuner och Regioner och att man under 2016 hade frångått prestationsbaserad ersättning i flertalet överenskommelser.<sup>277</sup>

I samband med socialutskottets behandling av granskningen föreslog utskottet att följande fem tillkännagivanden skulle riktas till regeringen.

- I fortsättningen bör en bortre tidsgräns fastställas när riktade statsbidrag beslutas.
- Statsbidragen bör utformas på ett sätt som underlättar uppföljning och effektutvärdering.
- En översyn bör göras av befintliga riktade statsbidrag som saknar en tidsgräns.
- En plan bör tas fram för att få till stånd en systematisk process som fungerar vid beslut om införande av nya riktade statsbidrag.
- Utskottet betonar att riktade, väl avvägda och tidsbegränsade statsbidrag, exempelvis prestationsbaserade statsbidrag, kan vara ett effektivt redskap när det bl.a. gäller regioners och kommuners förmåga att hantera vissa utmaningar och problem. Det bör vidare vara ett krav vid införandet av prestationsbaserade statsbidrag att de regelbundet utvärderas, och det ska gälla även efter det att bidraget har upphört.<sup>278</sup>

---

<sup>277</sup> Skr. 2016/17:110, s. 4–6.

<sup>278</sup> Bet. 2016/17:SoU19, s. 1.



Kammaren biföll utskottets förslag.<sup>279</sup>

### 3.17.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

På regeringens uppdrag redovisar och analyserar Statskontoret årligen utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner. Av den senaste sammanställningen för året 2019 framgår att det fanns 25 riktade statsbidrag till regionernas hälso- och sjukvård. Antalet riktade statsbidrag var oförändrat från året innan, däremot hade de utbetalade riktade statsbidragen mer än fördubblats mellan 2017 och 2018. Enligt Statskontoret beror ökningen på bidragen för personalsatsningar i vården och insatser för att korta vårdköerna.<sup>280</sup>

Socialdepartementet bedömer att utgången av det senaste riksdagsvalet och händelserna efter valet har haft betydelse för användningen riktade statsbidrag. Överenskommelser över partigränser mynnar ofta ut i riktade satsningar. Socialdepartementet uppger att antalet och omfattningen av de riktade statsbidragen har ökat kraftigt under 2020 och att den främsta förklaringen är nya satsningar som relaterar till coronapandemin.<sup>281</sup>

I sin årliga redovisning 2019 av åtgärder man vidtagit med anledning av de riksdagsskrivelser som överlämnats till regeringen, meddelade regeringen att riksdagens tillkännagivanden om de riktade statsbidragen inte är slutbehandlade. I skrivelsen uppges att frågorna bereds i Regeringskansliet och att regeringen avser att återkomma i 2020 års budgetproposition.<sup>282</sup> I budgetpropositionen för 2021 meddelade regeringen att man återkommer i frågorna om riktade statsbidrag senast 2022.<sup>283</sup>

Av de årliga skrivelserna och budgetpropositionen framgår att regeringens beredning av riksdagens tillkännagivanden drar ut på tiden.<sup>284</sup> Socialdepartementet uppger att en förklaring till att redovisningen dröjt är utgången av 2018 års riksdagsval som innebar att landet styrdes av en övergångsregering i slutet av 2018 och att den tillträdande regeringen, med stöd av januariavtalet, initialt fick regera med oppositionens budget.<sup>285</sup> I budgetpropositionen för 2021 uppger regeringen att man tvingats skjuta på redovisningen med anledning av arbetet med coronapandemin.<sup>286</sup>

### 3.17.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringens arbete med riksdagens tillkännagivande från 2017 har dröjt och nu aviserar regeringen att de avser att återkomma senast 2022. Skälen till att arbetet dragit ut på tiden är de politiska förutsättningarna och coronapandemin under 2020. Granskningsrapporten och riksdagens tillkännagivande uppges emellertid ha bidragit

<sup>279</sup> Rskr. 2016/17:346.

<sup>280</sup> Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2019, 2020*, s. 28; Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018, 2019*.

<sup>281</sup> Intervju med tjänstemän på Socialdepartementet, 2020-12-17.

<sup>282</sup> Skr. 2019/20:75, s. 118–119.

<sup>283</sup> Prop. 2020/21:1, UO 9, s. 37.

<sup>284</sup> Prop. 2020/21:1, UO 9, s. 37; skr. 2019/20:75, s. 118–119; skr. 2018/19:75, s. 109–110; skr. 2017/18:75, s. 106.

<sup>285</sup> Intervju med tjänstemän på Socialdepartementet, 2020-12-17.

<sup>286</sup> Prop. 2020/21:1, UO 9, s. 37.

till en intern genomlysning av både befintliga och nya riktade statsbidrag som Socialdepartementet ansvarar för.<sup>287</sup>

### 3.18 Statliga investeringar i allmänna farleder (RiR 2016:30)

Riksrevisionen granskade statens insatser för att åstadkomma effektiva investeringar i allmänna farleder. Planeringen av investeringar i transportinfrastruktur ska ske på ett trafikslagsövergripande sätt, vilket gällt sedan Trafikverket bildades som en sammanslagning av gamla Väg- och banverket 2010. Ett skäl till granskningen var risken att farledsinvesteringar uppfattas som en marginell företeelse, jämfört med de stora investeringar som görs i vägar och järnvägar. Detta särskilt som Trafikverket saknar kunskaper inom sjöfartsområdet. Inriktningen på denna granskning var därför att undersöka hur den trafikslagsövergripande planeringen egentligen fungerar och om möjliga investeringar i farleder ges samma chans att genomföras som möjliga investeringar inom andra trafikslag

I granskningen kunde Riksrevisionen konstatera att planeringen av investeringar i transportinfrastruktur nu var mer sammanhållen än tidigare, och mer konkurrensneutral mellan trafikslagen. En brist var dock att många av utredningarna inte följt den så kallade fyrstegsprincipen som riksdagen och regeringen beslutat. Den ställer krav på en systematisk undersökning av andra alternativ till en investering, exempelvis att efterfrågan påverkas eller att befintligt transportnät utnyttjas effektivare.

En slutsats var också att kvaliteten på de samhällsekonomiska analyserna successivt har blivit bättre, sedan Trafikverket övertog ansvaret från Sjöfartsverket. Riksrevisionen konstaterade dock att Trafikverket tydligare bör motivera varför vissa projekt genomförs och andra inte. En annan brist i analyserna är att investeringsprojekten ibland avgränsas alltför snävt. Alla nyttor i projektet räknas med, men inte alla de investeringskostnader som är nödvändiga för att nyttorna ska realiseras. De investeringskostnader som inte räknas in förs istället till andra separata projekt. Därmed riskerar nyttor att räknas dubbelt, och projekten framstår då som mer samhällsekonomiskt lönsamma än vad de i realiteten är.

Granskningen visade också att medfinansiering från exempelvis kommuner kan inverka negativt på hur bedömningar av samhällsekonomisk lönsamhet beaktas inför investeringsbeslut om farleder. Det har funnits ett slags outtalad princip om att farledsinvesteringar ska ha medfinansiering. Det har också funnits en outtalad princip om att staten ska finansiera säkerhet medan kommunerna ska finansiera kapacitetshöjningar. Denna princip borde upphöra, enligt Riksrevisionen.

En viktig rekommendation i granskningen är att Trafikverket ska säkerställa bättre transparens för de prioriteringar som görs i planeringsprocessen. Det ska gå att förstå varför vissa projekt kommer med i den nationella planen och andra inte. Det ska också gå att förstå varför vissa projekt prioriteras upp respektive ned vid de så kallade byggstartsbesluten.

---

<sup>287</sup> Intervju med tjänstemän på Socialdepartementet, 2020-12-17.

En annan viktig rekommendation till Trafikverket är att inte avgränsa projekt för snävt när man beräknar samhällsekonomisk lönsamhet. Utgångspunkten måste vara att alla kostnader för investeringar som behövs för att nyttorna ska realiseras, ska finnas med i den samhällsekonomiska analysen.

### 3.18.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen till riksdagen delade regeringen Riksrevisionens syn att det bör finnas tydligare motiveringar till varför Trafikverket väljer att genomföra projekt eller inte.<sup>288</sup> Enligt ett regeringsuppdrag till Trafikverket ska myndigheten redovisa ytterligare namngivna objekt (det vill säga större investeringsprojekt) som övervägts för planförslaget men som inte ingår i förslaget, motsvarande en ökning av de ekonomiska medlen för namngivna objekt med 10 procent. Förändringen har genomförts i den senaste nationella transportplanen för 2018–2029, som beslutades av regeringen på förslag från Trafikverket.

Regeringen höll också med Riksrevisionen om att det kan finnas en risk i att nyttor dubbelräknas då flera investeringsprojekt ger samma eller motsvarande nyttor. Enligt regeringen ska det i normalfallet i beslutsunderlag för objekt inte förutsättas att andra icke beslutade åtgärder genomförs. Det är därför enligt regeringen viktigt att det framgår av de samhällsekonomiska beslutsunderlagen för investeringsobjekt om det finns risk för dubbelräkning av nyttor och om det finns några osäkerheter i beräkningarna av nyttor och kostnader. Enligt Trafikverket följs nu denna princip.

Trafikutskottet delade Riksrevisionens syn att det är viktigt med en transparent selektionsprocess och att transparensen i byggstartsbesluten bör öka.<sup>289</sup>

Trafikverket ska redovisa större investeringsprojekt som övervägts för planförslaget men som inte ingår i förslaget, motsvarande en ökning av de ekonomiska medlen för namngivna objekt med 10 procent. Utskottet delade i betänkandet regeringens bedömning att man på så vis får ett förslag att ta ställning till, inför beslut om fastställande av den nationella planen. Där ingår då underlag på de åtgärder som enligt Trafikverket prioriterades ned framför andra objekt utifrån de ekonomiska ramarna.

Uppdraget gäller alla trafikslag, i olika faser i planeringsprocessen och för alla steg enligt fyrstegsprincipen. Utskottet delade regeringens bedömning att utvecklingsarbetet behöver fortskrida. Det är bland annat viktigt att nyttor inte dubbelräknas och att det framgår av de samhällsekonomiska beslutsunderlagen om det finns några osäkerheter i beräkningarna av nyttor och kostnader.

Riksdagen lade regeringens skrivelse till handlingarna och avlog de motionsyrkanden om urvalsprocessen, samhällsekonomiska analyser och fyrstegsprincipen som har väckts med anledning av skrivelsen.<sup>290</sup>

<sup>288</sup> Skr. 2016/17:164.

<sup>289</sup> Bet. 2016/17:TU18.

<sup>290</sup> Bet. 2016/17:TU18; rskr. 2016/17:329.

### 3.18.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

En viktig slutsats i granskningen var att det är svårt att bedöma varför vissa projekt kommer med i den nationella planen och andra inte. Som en konsekvens av granskningen gav därför regeringen Trafikverket i uppdrag 2017 att i förslaget till nationella planen för utveckling av transportsystemet redovisa större investeringsprojekt som övervägts för planförslaget men som inte ingår i förslaget. Det skulle motsvara en ökning av de ekonomiska medlen för namngivna objekt med 10 procent. Denna princip för att underlätta jämförelsen mellan projekt som kommit med respektive inte kommit med i planen finns även i den nationella planen för transportsystemet för 2018–2029 och som också beslutades av regeringen.<sup>291</sup>

Trafikverket uppger att man inför arbetet med den kommande nationella planen har tagit fram en övergripande modell för arbetet med bristbeskrivningar. Modellen syftar till att utveckla ett likartat och transparent arbetssätt för dokumentation, analys och efterföljande värdering av brister. Modellen ska också vara ett stöd för en systematisk värdering av bristerna i transportsystemets funktion. Modellen innehåller ett antal kvantifierade indikatorer, som ska fungera som komplement till tidigare bedömningar och bidra till en ökad jämförbarhet i underlaget.<sup>292</sup>

En annan slutsats av betydelse i granskningen var att farledsprojekt hindrades av en outtalad princip om att just sådana projekt alltid ska ha en medfinansiering från exempelvis kommuner och andra hamnägare. I propositionen *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling*, framhöll regeringen tydligt att det inte ska finnas något krav på medfinansiering av farledsinvesteringar.<sup>293</sup> En av de rekommendationer som Riksrevisionen lämnade till regeringen ska därmed följas. I nationella transportplanen för 2018–2029 finns fem farledsprojekt med, varav ett pågående och fyra som planeras att starta under perioden. Av de nya projekten har två medfinansiering från extern aktör, medan de två andra inte har det.<sup>294</sup> Detta visar att det tidigare ”uttalade” kravet på medfinansiering om en farledsinvestering ska komma till stånd inte längre är ett krav. Den rekommendation som Riksrevisionen lämnade verkar därför vara på väg att uppfyllas.

Trafikverket uppger att det idag inte finns några outtalade principer på medfinansiering utanför hamnområdet, förutom i de fall åtgärdernas omfattning är utöver ett grundutförande. Då ansvarar den hamnägare eller den aktör som har behov av tilläggsutförandet för finansieringen av merkostnader. I grundutförandet ingår bland annat att farleden ska dimensioneras utifrån Transportstyrelsens

---

<sup>291</sup> Regeringsbeslut N2017/02312fTIF.

<sup>292</sup> Mejlsvar från Trafikverket, 2021-01-18.

<sup>293</sup> Prop. 2016/17:21.

<sup>294</sup> Trafikverket, trafikverket.se: ”Nationell plan 2018–2029”, *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, remissversion 2017-08-31; Trafikverket, *Nationell plan för transportsystemet 2018–2029, Sammanställning och läshänvisning*, PM, ärendenr TRV 2018:63947; Trafikverket, *Bilaga 1 Nationell transportplan 2018-2029* (Bilaga 1, Nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastruktur 2018–2029).

rekommendationer för farleder. Samtliga sjöfartsobjekt i den nuvarande nationella planen är finansierade enligt den principen.<sup>295</sup>

Enligt Riksrevisionens granskning bör huvudprincipen vara att hamnägaren står för alla kostnader som inträffar i hamnområdet medan staten står för kostnaden i den allmänna farleden, där Sjöfartsverket har ett förvaltningsansvar. Trafikverket säger nu att man följer denna princip fullt ut.<sup>296</sup>

Regeringen höll med Riksrevisionen om att det finnas en risk i att nyttor dubbelräknas då flera investeringsprojekt ger samma eller motsvarande nyttor. Regeringen pekar på att den har gett Trafikverket i uppdrag att om det finns särskilda skäl att förutsätta att en icke beslutad åtgärd genomförs så ska det tydligt anges att den samlade effektbedömningen bygger på ännu inte beslutade åtgärder, vilka dessa är samt en indikation om hur den samhällsekonomiska lönsamheten förändras om dessa åtgärder inte kommer till stånd. Detta gäller för samtliga förslag på namngivna objekt, oavsett trafikslag. Enligt Trafikverket följs nu denna princip.

Trafikverkets bedömning idag är det inte sker någon dubbelräkning. De förutsättningar och antaganden som ligger till grund för den samhällsekonomiska kalkylen beskrivs i ett arbets-PM som finns som bilaga i den samlade effektbedömningen. Om en given åtgärd förutsätter att en icke beslutad åtgärd genomförs så anges detta i PM:et. Efter Riksrevisionens granskning uppger Trafikverket att man fortsatt att utveckla effektsambanden för sjöfart, bland annat för sjösäkerhet och emissioner. Trafikverket har dessutom nyligen tagit fram en gemensam kalkylmodell för sjöfartsinvesteringar, som kommer att tillämpas efter att den kvalitetsgranskats.<sup>297</sup>

### 3.18.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen och de övriga granskade organisationerna har vidtagit flera åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning. Åtgärderna innebär att de problem som Riksrevisionen redovisade har hanterats.

## 3.19 Är sjukskrivning bra för hälsan? (RiR 2016:31)

Riksrevisionen analyserade vilka effekter ett nekande av sjukpenning har för individen med avseende på hälsa, inkomster och användning av sjukförsäkringen. Syftet var att granska i vad mån sjukförsäkringen används på det sätt som lagen föreskriver. I granskningen utnyttjas ett naturligt experiment i Försäkringskassans omprövningsprocess som under en period innebar att vilken dag i månaden individen var född kunde avgöra rätten till ersättning. Anledningen var en kombination av två omständigheter: den första var att dagen i månaden avgjorde på vilken omprövningsort beslutet om ersättning skulle tas, den andra var att bedömningarna på respektive omprövningsort skilde sig åt. Den empiriska ansatsen gör att konsekvenserna av nekandet kan mätas med stor tillförlitlighet.

<sup>295</sup> Mejlsvar från Trafikverket, 2021-01-18.

<sup>296</sup> Ibid.

<sup>297</sup> Ibid.

Granskningen omfattar drygt 5 000 personer som mellan 2009 och 2012 varit sjukskrivna en tid men som därefter nekats en fortsättning på sjukskrivningen.

Resultaten visar att ett nekande av sjukpenning ökade arbetsinkomsterna åren efter beslutet och minskade risken att inom tre år ha lämnat arbetsmarknaden med sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare: förtidspension) med 40 procent. Inga effekter på hälsan, mätt som vård- och läkemedelskonsumtion, kunde konstateras. Resultaten talar för att det finns ett överutnyttjande i sjukförsäkringen och att en strikt bedömning av rätten till ersättning ger upphov till positiva effekter på såväl individ- som samhällsnivå.

Riksrevisionen drog slutsatsen att en strikt bedömning av rätten till ersättning leder till ett mer jämställt uttag från sjukförsäkringen. Det beror på att kvinnor minskar sin sjukfrånvaro mer än män vid en strikt bedömning. En striktare bedömning minskar också den ekonomiska ojämlikheten. Skälet är att sjukförsäkringen relativt oftare används av individer med låga inkomster och att nekande av sjukpenning ökar individens inkomster. Riksrevisionen lämnade inga rekommendationer i rapporten.

### 3.19.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten betonade regeringen vikten av att bryta den uppåtgående trenden för sjukfrånvaron, och att det behövs åtgärder på bred front.<sup>298</sup>

I en kommittémotion begärde Johan Forssell (M) med flera ett tillkännagivande om att regeringen bör vidta åtgärder som följer av de slutsatser som Riksrevisionen framhåller, samt säkerställa att förslag på sjukförsäkringsområdet baseras på fakta. Man lyfte fram att såväl Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) och Försäkringskassan bedömer att tidsgränser, inklusive en bortre tidsgräns, är väsentliga komponenter i en väl fungerande sjukförsäkring. Motionärerna menade att expertmyndigheters rapporter om behovet av tidsgränser och kontroller bör tas på allvar, och att regeringen bör beakta detta och återkomma med förslag.<sup>299</sup>

Utskottet konstaterade att regeringen beslutat om ett brett åtgärdsprogram och att resursförstärkningar har gjorts. Vidare delade utskottet regeringens bedömning om att det krävs åtgärder på bred front av flera olika aktörer för att skapa bättre möjligheter att stanna kvar eller återgå i arbete. Utskottet bedömde alltså inte Riksrevisionens rapport på annat sätt än regeringen, och avstyrkte därför motionen. Utskottet föreslog att riksdagen skulle lägga ärendet till handlingarna, vilket kammaren biföll.<sup>300</sup>

### 3.19.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

I skrivelsen hänvisar regeringen till att den bland annat gett Försäkringskassan i uppdrag att stärka sin sjukförsäkringshandläggning för att förbättra sjukskrivningsprocessen.<sup>301</sup> Regeringen betonar vikten av att Försäkringskassan gör de lagstadgade provningarna av rätten till ersättning vid dag 90, 180 och 365 i tid och att

<sup>298</sup> Skr. 2016/17:170.

<sup>299</sup> Motion 2016/17:3731.

<sup>300</sup> Bet. 2016/17:SfU20.

<sup>301</sup> Se regeringsbeslut S2015/07316/SF.

man säkerställer den försäkrades möjligheter till återgång i arbete. Enligt regeringen behöver Försäkringskassan utarbeta kontrollstationer även efter ett års sjukskrivning för att säkra en aktiv handläggning som förhindrar omotiverat långa sjukperioder.

Vidare anser regeringen att Försäkringskassan behöver säkerställa att handläggarna ges rätt stöd i handläggningen och att kontakterna med hälso- och sjukvården och läkarna stärks. Genom en bättre fungerande sjukskrivningsprocess hoppas regeringen att sjukskrivningarna ska bli både färre och kortare, och att man därigenom ska nå regeringens mål att sjukpenningtalet ska vara 9,0 dagar år 2020.

Regeringen konstaterar också att Försäkringskassans resurser stärkts i syfte att stärka handläggningen, med 128 miljoner kronor i höständeringsbudgeten för 2015 och därefter med 250 miljoner kronor årligen från och med 2016.

Med koppling till resultaten i granskningen meddelar regeringen också att den avser följa upp vad som händer med försäkrade som nekas sjukpenning. Försäkringskassan har fått i uppdrag att kartlägga och analysera sysselsättning och försörjningskällor bland dem som nekas ersättning mellan dag 180 och 380 i rehabiliteringskedjan.<sup>302</sup>

Avslutningsvis menar regeringen att mer kunskap behövs för att rätt stöd ska ges i sjukskrivningsprocessen. Eftersom granskningsrapporten inte innehåller några uttalade rekommendationer avser regeringen inte att vidta några ytterligare åtgärder. Genom skrivelsen anser regeringen att frågan är slutbehandlad.

### 3.19.3 Avslutande bedömning och kommentar

Riksrevisionen lämnade inga rekommendationer i granskningen. När granskningen publicerades hade regeringen beslutat om ett åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro och om ett uppdrag till Försäkringskassan att stärka sjukförsäkringshandläggningen för att åstadkomma en välfungerande sjukskrivningsprocess.<sup>303</sup> Regeringen hade också föreslagit riksdagen extra förstärkningar av Försäkringskassans resurser för att öka frekvensen och kvaliteten i de kontroller av rätten till ersättning som ska göras i anslutning till tidsgränserna i sjukförsäkringen. Dessa insatser kan förväntas ha bidragit till att uppgången i sjukfrånvaron kunde brytas 2017.

## 3.20 Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet (RiR 2017:3)

Riksrevisionen granskade statens styrning på vårdområdet i en slutrapport för den granskningsstrategi Riksrevisionen tog fram under 2011 för området staten och vården. Syftet med slutrapporten var bland annat att beskriva och analysera statens styrning av hälso- och sjukvården och hur den har utvecklats via Socialstyrelsen, och styrningen av

<sup>302</sup> Regeringsbeslut S2017/01559/SF (delvis). Uppdraget redovisades i Försäkringskassan, *Ökad kunskap för bättre stöd tillbaka från sjukskrivning*, 2017, dnr 020333-2017.

<sup>303</sup> Se Socialdepartementet, *Åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro* (dnr S015/06106/SF); regeringsbeslut S2015/07316/SF.

vårdhuvudmännen via Sveriges Kommuner och Landsting, numera Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)<sup>304</sup>.

Granskningen visade att SKR har blivit en viktig aktör i regeringens styrning och att Socialstyrelsen haft en undanskymd roll. Eftersom SKR inte är en myndighet lyder inte verksamheten under förvaltningslagen eller regeringsformen. Därmed kan man inte ställa samma krav på objektivitet och transparens som på en myndighet. Granskningen visade också att staten inte i tillräcklig utsträckning hade undersökt vilket behov av kunskapsstöd som fanns i vården.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att i första hand använda Socialstyrelsen för att förverkliga sin politik, men lämnade följande rekommendationer till regeringen för det fall den väljer att fortsätta använda SKR:

- Tydliggör Socialstyrelsens roll i förhållande till SKR.
- Utvärdera samarbetet med SKR för att på ett principiellt plan ta ställning till formerna för samverkan.
- Reglera insyn, förvaltning och ägande under och efter satsningar där SKR används.
- Redovisa omfattning och utveckling till riksdagen av medel som tilldelas SKR.

Riksrevisionen bedömde att det ingår i Socialstyrelsens roll som central förvaltningsmyndighet och som ordförande i Rådet för kunskapsstyrning att fungera som ett stöd till regionerna. När det gäller hur aktiv Socialstyrelsen ska vara i det avseendet finns det utrymme för olika tolkningar av myndighetens uppdrag, enligt Riksrevisionen. Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till regeringen:

- Tydliggör Socialstyrelsens stödjande funktion mot huvudmännen.
- Förtydliga myndighetens stödjande uppgift i instruktionen.

Riksrevisionen pekar också på att skillnaderna i den svenska vården är omotiverade och därför problematiska. Syftet med regeringens åtgärder har ofta varit att öka den nationella likvärdigheten. Riksrevisionen menar dock att staten intresserat sig för lite för varför kunskapsstöd inte följs. Kunskapsstöden är ett styrmedel som kan öka likvärdigheten utan att utmana det kommunala självstyret, och det är en mer långsiktig styrning än att styra genom överenskommelser. Enligt Riksrevisionen behöver dock regeringen och dess myndigheter kontinuerligt arbeta med att undersöka orsaker till att såväl föreskrifter som kunskapsstöd inte efterlevs.

### 3.20.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringen välkomnade granskningen och delade flera av Riksrevisionens bedömningar.<sup>305</sup> Regeringen noterade att granskningsperioden sträcker sig över ett tiotal år och därmed har flera åtgärder som relaterar till granskningens slutsatser redan genomförts eller påbörjats.

Regeringen ansåg inte att Socialstyrelsens roll varit undanskymd, utan att myndigheten genom givna uppdrag i hög grad genomfört regeringens politik. Det fanns därför inget behov att förtydliga myndighetens roll, enligt regeringen. Satsningarna är ett led

---

<sup>304</sup> SKL beslutade den 27 november 2019 om en namnändring till Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

<sup>305</sup> Skr. 2016/17:194.



i statens strävan att arbeta samordnat och behovsanpassat mot huvudmännen och inte ett uttryck för att de statliga myndigheterna inte fullgjort sina uppgifter.

Regeringen ansåg att en långsiktig utveckling av vården bäst sker genom största möjliga samsyn mellan aktörerna. De överenskommelser som träffats inom hälso- och sjukvårdsområdet har tagits fram i nära samarbete med SKR. Överenskommelserna kan därmed fylla en viktig funktion när det gäller att genomföra regeringens politik även om medlen inte är permanenta. Regeringen instämde i att det kan finnas ett värde i att riksdagen får en bild av omfattningen och resultatet av de medel som tilldelas, men då måste man ta hänsyn till att sammanställningar kan skymma enskilda utfall.

Regeringen noterade att det har funnits brister i hur väl huvudmännen följer de nationella kunskapsstöden och att det är viktigt att undersöka vilka behov som finns. Regeringen hänvisade till redan vidtagna åtgärder i form av en förordning och utredningsuppdrag för att främja behovsanpassade kunskapsstöd.<sup>306</sup>

Socialutskottet instämde i regeringens bedömning av granskningens slutsatser och rekommendationer.<sup>307</sup> Riksdagen biföll utskottets förslag att lägga skrivelsen till handlingarna och avsåg motionsyrkanden som liknade Riksrevisionens rekommendationer.<sup>308</sup>

### 3.20.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

På regeringens uppdrag redovisar och analyserar Statskontoret årligen utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner. Av den senaste sammanställningen för året 2019 framgår att antalet överenskommelser minskat från föregående år.<sup>309</sup> Under 2021 finns det elva överenskommelser på hälso- och sjukvårdsområdet.<sup>310</sup> Dessa handlar bland annat om omställningen av hälso- och sjukvården med fokus på primärvården, insatser inom cancer- och förlossningsvård, insatser för vårdens tillgänglighet samt testning och vaccinering med anledning av covid-19. Man avsätter medel inom ramen för vissa av dessa satsningar för bidrag till SKR för att till exempel stödja och följa upp regionernas arbete och för uppbyggnad av databaser.

I flera av de överenskommelser som avsåg medel för åren 2019, 2020 och 2021 skriver regeringen att man ser över användningen av överenskommelser inom hälso- och sjukvårdsområdet. Syftet är bland annat att man vill se om det är möjligt att minska antalet överenskommelser. Regeringen menar att inriktningen på arbetet är strategiskt och långsiktigt och måste bygga på en samsyn kring de utmaningar som hälso- och sjukvården står inför. Ambitionen är också att i ökad utsträckning utgå från behov och

<sup>306</sup> Förordning (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst samt utredningen (S 2015:07) som publicerade betänkande SOU 2017:48.

<sup>307</sup> Bet. 2017/18:SoU4.

<sup>308</sup> Rskr. 2017/18:12.

<sup>309</sup> Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2019, 2020*, s. 38 f.

<sup>310</sup> SKR, skr.se: "Överenskommelser mellan SKR och regeringen inom vård och omsorg", hämtad 2021-01-21.

förutsättningar på lokal och regional nivå för att skapa bättre planeringsförutsättningar för kommuner och regioner.<sup>311</sup>

Kraven på SKR:s redovisning och avrapportering har utvecklats, men regeringen gör ingen samlad redovisning av överenskommelserna till riksdagen.<sup>312</sup> Socialdepartementet uppger att man utvecklat kraven på SKR:s redovisning i överenskommelserna. Dels anges i överenskommelserna vilka bidrag som går till SKR centralt utan att fördelas vidare till huvudmännen,<sup>313</sup> dels ska SKR lämna in verksamhetsrapporter respektive ekonomiska redovisningar för överenskommelser vid samma tidpunkt.<sup>314</sup>

Företrädare för Socialdepartementet och Socialstyrelsen uppger att regeringens styrning av Socialstyrelsen har utvecklats de senaste tio åren. Regeringen har inte ändrat Socialstyrelsens instruktion i syfte att förtydliga myndighetens stödjande funktion gentemot regionerna<sup>315</sup>, men den tidigare relativt stora andelen finansiering genom specifika regeringsuppdrag har minskat till förmån för ett ökat förvaltningsanslag. Syftet med förändringen uppges vara att ge bättre förutsättningar för en mer långsiktig verksamhet.<sup>316</sup> Företrädare för Socialstyrelsen menar att det ökade förvaltningsanslaget ger förutsättningar för myndigheten att ta fler initiativ i sin stödjande funktion gentemot kommuner och regioner.<sup>317</sup>

Regeringen har tillsatt flera utredningar med syftet att utveckla systemet för kunskapsstyrning och följsamheten till nationella kunskapsstöd. 2015 tillsattes Utredningen om ökad följsamhet till nationella kunskapsstöd i hälso- och sjukvården. Syftet var att ge förslag på åtgärder för att säkerställa att hälso- och sjukvården är kunskapsbaserad och jämlik.<sup>318</sup> Utredningens betänkande med förslag på förändringar presenterades 2017<sup>319</sup> och blev utgångspunkt för ytterligare en utredning: Genomförandet av ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård.<sup>320</sup> Sommaren 2020 presenterade denna utredning sitt betänkande med förslag som bland annat innebär förbättrad uppföljning av statliga initiativ och förändringar i de statliga myndigheternas stöd till hälso- och sjukvården.<sup>321</sup> Utredningen bereds för närvarande på Socialdepartementet, men beredningen har dragit ut på tiden på grund av regeringens arbete med coronapandemin.<sup>322</sup> 2018 presenterade också Statskontoret ett regeringsuppdrag om utvärdering och förslag om en mer samlad kunskapsstyrning för

---

<sup>311</sup> Jfr överenskommelserna mellan staten och SKR, skr.se: *Överenskommelse om ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården 2021* och *Insatser inom området psykisk hälsa och suicidprevention 2021–2022* samt Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2019, 2020*, s. 39; skr. 2016/17:110.

<sup>312</sup> Intervju med tjänstemän på Socialdepartementet, 2021-01-22.

<sup>313</sup> Se exempelvis överenskommelsen *Insatser inom området psykisk hälsa och suicidprevention 2021–2022*, s. 21.

<sup>314</sup> Intervju med tjänstemän på Socialdepartementet, 2021-01-22; se exempelvis överenskommelsen *Insatser inom området psykisk hälsa och suicidprevention 2021–2022*, s. 23–24.

<sup>315</sup> Intervju med tjänstemän på Socialdepartementet, 2021-01-22; intervju med tjänsteman på Socialstyrelsen, 2021-01-21.

<sup>316</sup> Intervju med tjänstemän på Socialdepartementet, 2021-01-22.

<sup>317</sup> Intervju med tjänsteman på Socialstyrelsen, 2021-01-21.

<sup>318</sup> Dir. 2015:127.

<sup>319</sup> SOU 2017:48.

<sup>320</sup> Dir. 2018:95.

<sup>321</sup> SOU 2020:36.

<sup>322</sup> Intervju med tjänstemän på Socialdepartementet, 2021-01-22.

hälso- och sjukvård och socialtjänst.<sup>323</sup> Statskontoret pekar på att samarbetet mellan myndigheterna i Rådet för kunskapsstyrning och huvudmännen i kommuner och regioner har fördjupats sedan 2015, men att det fortfarande finns utmaningar.

### 3.20.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen har de senaste åren vidtagit flera åtgärder som ligger i linje med de rekommendationer som Riksrevisionen lämnade. Bland annat har regeringen initierat en genomlysning av styrmedlet överenskommelser och förändrat kraven på SKR:s redovisning av arbetet inom överenskommelserna. SKR är fortfarande en viktig aktör i regeringens styrning av hälso- och sjukvården och det finns för närvarande flera överenskommelser med SKR. Regeringen anser inte att Socialstyrelsens roll har varit undanskymd; därför har regeringen inte förtydligat Socialstyrelsens uppdrag genom ändringar av myndighetens instruktion. Regeringens styrning av Socialstyrelsen har förändrats på andra sätt. Regeringen har minskat myndighetens uppdragsfinansiering och istället ökat förvaltningsanslaget. Den förändrade finansieringen uppges leda till bättre långsiktighet och att Socialstyrelsen kan utveckla sitt stöd gentemot regionerna. Regeringen har också inlett ett arbete med att förändra systemet för kunskapsstyrning av hälso- och sjukvården.

## 3.21 Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering (RiR 2017:4)

Det stora antalet asylsökande till Sverige under 2015 var exceptionellt. Mer än 163 000 asylsökande anlände under ett år, varav hälften under en period på endast två månader. Till detta kom ett stort antal personer som passerade genom Sverige i syfte att söka asyl i andra länder. Många av de asylsökande och de som passerade var ensamkommande barn. Flyktingsituationen trappades upp under åtskilliga veckor och månader och berörde många samhällsfunktioner. Flera av dessa funktioner var ansträngda redan i början av hösten 2015 eftersom antalet asylsökande till Sverige hade ökat successivt och kraftigt under flera år i rad.

Riksrevisionen granskade om det fanns tillräcklig beredskap hos Migrationsverket, Regeringskansliet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och länsstyrelserna för att kunna hantera den snabba ökningen av antalet asylsökande under hösten 2015. Riksrevisionen granskade även huruvida Migrationsverket klarade sitt uppdrag under hösten 2015, om MSB hade gett tillräckligt stöd under detta arbete och om regeringens styrning skapade förutsättningar för Migrationsverket och övriga aktörer att klara sina uppdrag.

Riksrevisionen bedömde övergripande att samhällsberedskapen brustit i vissa avseenden. Beredskapen var låg och Migrationsverket och andra myndigheter var inte tränade för att samverka med varandra i en sådan stor och komplex händelse som flyktingsituationen. Vidare fanns det brister i samverkan mellan myndigheterna. Den gemensamma hanteringen blev därför inte så smidig och effektiv som den kunde ha varit.

<sup>323</sup> Regeringsbeslut S2015/2043/SAM.

Värnandet av liv, hälsa och rättssäkerhet tillhör de centrala målen för samhällets krisberedskap. Flyktingsituationen ledde till att det i vissa fall uppstod risk för att dessa mål inte kunde uppfyllas. Riksrevisionen bedömde trots det att Migrationsverket och MSB i huvudsak lyckades fullfölja sina kärnuppdrag.

Regeringen agerade, men med blandat resultat. Regeringen skaffade information om läget tidigt, men signalerna om behovet av åtgärder var inte entydiga. Många av regeringens åtgärder kom sent och hade begränsad verkan på den akuta situationen. Ett exempel var åtgärderna för att skaffa fram nya boenden. Vidare skapade lagar och regelverk hinder för en snabb hantering. Riksrevisionen lämnade rekommendationer till regeringen, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt länsstyrelserna.

### 3.21.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen<sup>324</sup> med anledning av granskningen instämde regeringen delvis i Riksrevisionens iakttagelser att den samlade krisberedskapen i vissa avseenden inte var tillräcklig för flyktingsituationen. I granskningen menade Riksrevisionen att en möjlig förklaring till att det uppstått friktion i myndigheternas samverkan kunde vara att det bland myndigheterna fanns oklarheter eller okunskap om ansvarsprincipens innebörd. Regeringen instämde dock inte i Riksrevisionens ifrågasättande av ansvarsprincipens tydlighet. Regeringen menade däremot att iakttagelsen om ansvarsprincipens bristande genomslag hos myndigheterna visade på ett behov av ökad kunskap.

Det framgick vidare av granskningen att länsstyrelserna agerat på olika sätt under flyktingsituationen. En förklaring var enligt Riksrevisionen att otydligheter i länsstyrelsernas geografiska områdesansvar medverkade till skillnader i arbetssätt. Regeringen framhöll att ett antal händelser och utredningar pekat på att det fanns otydligheter i länsstyrelsernas geografiska områdesansvar och variationer i länsstyrelsernas tolkning av vad ansvaret innebär.

I skrivelsen instämde regeringen vidare i Riksrevisionens iakttagelser om behovet av ändrade regelverk och myndighetsuppdrag för att snabbt kunna upprätta tillfälliga evakueringsboenden. I och med skrivelsen ansåg regeringen att rapporten var slutbehandlad. Socialförsäkringsutskottet ansåg att det saknades skäl för riksdagen att göra något tillkännagivande med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Utskottet föreslog att skrivelsen skulle läggas till handlingarna.<sup>325</sup>

### 3.21.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen meddelade i sin skrivelse till riksdagen att man i linje med Riksrevisionens rekommendation skulle vidta åtgärder för att uppnå ett mer enhetligt utövande av länsstyrelsernas geografiska områdesansvar. Samma år, 2017, fick Länsstyrelsen

---

<sup>324</sup> Skr. 2016/17:206.

<sup>325</sup> Bet. 2017/18:SfU8.

i Uppsala län i uppdrag att ta fram en vägledning för länsstyrelsens uppgifter inom det geografiska områdesansvaret på regional nivå. Uppdraget redovisades 2019.<sup>326</sup>

I oktober 2017 beslutade riksdagen enligt regeringens förslag att i plan- och bygglagen föra in ett normgivningsbemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i lagen. Sådana föreskrifter skulle få meddelas för att snabbt kunna ordna boenden för asylsökande. En förutsättning för att regeringen ska få utnyttja detta bemyndigande var att tillströmningen av asylsökande var eller kunde väntas bli särskilt omfattande.<sup>327</sup>

Migrationsverket har sedan granskningen åter fått ställning som bevakningsansvarig myndighet. Det hade man inte under flyktingsituationen vilket visade sig vara problematiskt.<sup>328</sup> Enligt Migrationsverket har man nu en tydlig organisation där man har "chefer i beredskap". Det har inneburit en förändringsprocess där man fått till stånd ett väl etablerat arbetssätt med en särskild ledningsstab samt regionala ledningsstaber. Migrationsverket uppger att man också på andra sätt åtgärdat behovet att förbättra samordning och samverkan med andra myndigheter, kommuner och länsstyrelserna. Myndigheten lyfter särskilt fram utvecklandet av samverkan med länsstyrelserna. Migrationsverket har också bedrivit ett projekt som finansierats av MSB, *Samhällsberedskap för ett ökat antal migranter (SÖM)*, som syftar till att stärka Sveriges samlade förmåga att hantera kraftiga öknningar av asylsökande och andra migranter om något liknande händer igen. I projektet ingår deltagare från offentlig och ideell sektor, exempelvis länsstyrelser, kommuner, myndigheter, Röda Korset, SKR med flera.<sup>329</sup>

MSB lyfter särskilt fram Riksrevisionens slutsats om sitt behov att bättre kunna hantera ett så långt och tidsmässigt utdraget förlopp som flyktingsituationen var. Den förmågan har MSB utvecklat vilket man haft nytta av under hanteringen av den pågående coronapandemin. MSB har byggt upp en särskild organisation för att hantera kriser, eftersom den tidigare organisationen var för liten. Man har hållit utbildningar för att bygga upp en resurspool av medarbetare. I detta arbete har man tydliggjort och beskrivit vad som kan finnas i varje del av organisationen. Vidare har MSB inrättat en särskild enhet som svarar för att snabbt kunna placera personal under en krissituation. Nu är den operativa krishanteringsfunktionen igång hela tiden, och det finns en stående organisation att ta till vid större händelser.<sup>330</sup> MSB har också genomfört en seminariedag med länsstyrelserna om hanteringen av flyktingsituationen ur perspektivet geografiskt områdesansvar.<sup>331</sup>

<sup>326</sup> Länsstyrelsen i Uppsala län, *Länsstyrelsens geografiska områdesansvar – vägledning för utövande*, nr 7701-17, 31 januari 2019.

<sup>327</sup> Prop. 2016/17:195, bet 2017/18:CU3, rskr. 2017/18:19.

<sup>328</sup> Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

<sup>329</sup> Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2021-01-15; mejl från Migrationsverket, 2021-01-22 med Powerpointpresentation av SÖM-projektet.

<sup>330</sup> Intervju med företrädare för MSB, 2021-01-20.

<sup>331</sup> MSB och Länsstyrelserna, *Flyktinghanteringen 2015 – lärdomar inför framtida samhällsstörningar*, 2017.

### 3.21.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Flyktingsituationen hösten 2015 fick omfattande politiska och samhällsliga konsekvenser. Det är därför svårt att isolerat bedöma granskningens genomslag. Parallellt med Riksrevisionens granskning gjordes dessutom liknande granskningar av konstitutionsutskottet och regeringens tillsatta utredning, som delvis pekade på samma problem och drog liknande slutsatser som Riksrevisionen.<sup>332</sup>

Såväl Migrationsverket som MSB uppger i kontakt med Riksrevisionen att man haft stor nytta av Riksrevisionens rapport och känner igen sig i beskrivningen av 2015 års flyktingsituation. Båda myndigheterna lyfter också fram att slutsatserna om att ha en bättre beredskap för att hantera ett långvarigt händelseförlopp varit till stor nytta i myndigheternas nuvarande hantering av coronapandemin.

Regeringen och myndigheterna har också vidtagit ett antal åtgärder i linje med de slutsatser och rekommendationer som lämnades i rapporten. Regeringen har initierat förändringar i lagstiftningen genom att ge Migrationsverket i uppdrag att vara bevakningsansvarig myndighet och genom att underlätta byggandet av tillfälliga asylboenden. Regeringen har också tydligt markerat behovet av att kunskapen om ansvarsprincipen och upphandlingslagstiftningen ökar. MSB och Migrationsverket har genomfört organisationsförändringar och utbildningar för att bättre kunna hantera en långvarig krissituation.

## 3.22 Tingsrätters effektivitet och produktivitet (RiR 2017:6)

Riksrevisionen granskade år 2017 tingsrätters effektivitet och produktivitet utifrån ett flertal faktorer. Resultatet visade att det fanns effektivitetsbrister hos tingsrätterna. Produktiviteten hade också minskat över åren. Riksrevisionen drog slutsatsen att en orsak till ineffektiviteten kunde vara tingsrätternas storlek. Det fanns både tingsrätter som befanns vara för små och tingsrätter som befanns vara för stora för att kunna verka effektivt. Riksrevisionen kunde dock inte analysera alla faktorer som påverkade effektiviteten i tingsrätterna.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till Domstolsverket:

- I ett effektiviseringsarbete, ta hänsyn till att vissa tingsrätter bedöms vara mer effektiva än andra och att generella effektiviseringsåtgärder riktade till samtliga tingsrätter därför inte nödvändigtvis är lämpliga.
- I resultatrapporteringen av produktivitet, använd mått som tar hänsyn till hela produktionen som komplement till de partiella mått som används idag.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till Domstolsverket och tingsrätterna:

- Identifiera faktorer som påverkar effektivitet och produktivitet. I ett sådant arbete bör både de faktorer som tingsrätterna kan påverka (internt) och sådana som de inte kan påverka (externa) kartläggas.

---

<sup>332</sup> SOU 2017:12; bet 2015/16:KU20, s. 396–516.

### 3.22.1 Riksdagens behandling av regeringen skrivelse

Regeringen ansåg att Riksrevisionens granskning utgjorde ett värdefullt bidrag i det fortsatta effektiviseringsarbetet för tingsrätterna. Regeringen angav att den avsåg att följa detta arbete.<sup>333</sup>

Utskottet instämde i regeringens bedömning att granskningen utgör ett värdefullt bidrag i det fortsatta effektiviseringsarbetet och ansåg att de rekommendationer som Riksrevisionen riktade till Domstolsverket och tingsrätterna var lämpliga. Utskottet ansåg i likhet med regeringen att det skulle krävas ett kontinuerligt arbete för att upprätthålla en hög kvalitet och effektivitet i den dömande verksamheten. En viktig del av detta arbete skulle vara att identifiera faktorer som påverkar effektivitet och produktivitet. Utskottet såg även positivt på det arbete som Domstolsverket redan bedrev på området. Utskottet föreslog att skrivelsen skulle läggas till handlingarna, vilket bifölls av kammaren.<sup>334</sup>

### 3.22.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Domstolsverket har inte sedan 2017 publicerat någon rapport som identifierar faktorer som påverkar effektivitet och produktivitet i enlighet med Riksrevisionens rekommendation. Regeringen har inte heller givit Domstolsverket något sådant uppdrag i regleringsbrev för 2018, 2019 eller 2020.<sup>335</sup> Det uppdrag som återkommande givits är desamma som innan granskningen publicerades, nämligen att ”redovisa de åtgärder som vidtagits för att utveckla och effektivisera verksamheten”.<sup>336</sup>

Enligt uppgifter från Regeringskansliet kan mått på tingsrätternas effektivitet tas fram om det behövs. Dock finns dessa inte med i de redovisningar som Domstolsverket skickar till regeringen, eftersom Regeringskansliet inte önskar den typen av uppföljning. Regeringskansliet är av uppfattningen att uppgifter om omloppstider och styckkostnader är mer intressanta.<sup>337</sup>

Om man jämför Domstolsverkets årsredovisningar för år 2016 och 2019 visar det sig att analysen av produktivitet utvecklats. I årsredovisningen för år 2016 redovisades verksamheten sparsamt och utifrån förhållandevis enkla nyckeltal. Detta har utvecklats i årsredovisningen för år 2019 till att bli ett helt kapitel om produktivitetsutveckling.<sup>338</sup>

Domstolsverket välkomnade Riksrevisionens rapport. Verket konstaterade att den metod Riksrevisionen använde i granskningen (DEA-metoden) inte tidigare använts som analysmetod för tingsrätternas verksamhet och att den ger ett värdefullt komplement till de effektivitetsmätningar som redan tillämpas inom Sveriges Domstolar. Domstolsverket uppger att man 2018 diskuterat innehållet och slutsatserna i Riksrevisionens rapport med samtliga domstolar. Detta har, menar man, lett till bra

<sup>333</sup> Skr. 2016/17:223.

<sup>334</sup> Bet. 2017/18:JuU5, rskr. 2017/18:64.

<sup>335</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Sveriges Domstolar; Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Sveriges Domstolar; Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Sveriges Domstolar.

<sup>336</sup> Regeringsbeslut Ju2020/00610, Ju2020/04577 (delvis).

<sup>337</sup> Tjänsteanteckning, samtal med tjänsteman vid Justitiedepartementet, 2020-12-01.

<sup>338</sup> Domstolsverket, *Årsredovisning 2019, 2020*.

inspel i arbetet med tingsrätternas effektivitet och produktivitet.<sup>339</sup> Domstolsverket påpekar att tingsrätterna delvis är organiserade för att de ska vara lokalt tillgängliga för medborgarna. Detta påverkar också effektivitet och produktivitet. I övrigt instämmer Domstolsverket i att det är viktigt att identifiera faktorer som påverkar effektivitet och produktivitet och anser att det arbete som bedrivs går i linje med detta. Domstolsverkets arbete med att identifiera faktorer som påverkar effektivitet och produktivitet i tingsrätterna har resulterat i några publicerade studier i externa tidskrifter.<sup>340</sup>

### 3.22.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringskansliet uppger att de inte haft någon direkt nytta av rapporten. Däremot har Domstolsväsendet haft nytta av rapporten, dels genom att den fungerat som katalysator för deras eget arbete med effektivitets- och produktivetsmått för de svenska tingsrätterna, dels för att resultaten i sig fungerat som grund för interna diskussioner bland tingsrätterna om deras effektivitet och produktivitet.

Riksrevisionen rekommenderade Domstolsverket att i framtida effektiviseringsarbete ta hänsyn till att vissa tingsrätter bedöms vara mer effektiva än andra. Därför borde inte generella effektiviseringsåtgärder riktade till samtliga tingsrätter nödvändigtvis vara lämpliga. Varken regeringen eller Domstolsverket har redovisat några åtgärder med anledning av denna rekommendation.

Riksrevisionen rekommenderade också Domstolsverket och tingsrätterna att identifiera faktorer som påverkar effektivitet och produktivitet. Vissa mindre steg har tagits i denna riktning. Domstolsverket har dock inte redovisat några egna rapporter där verket redovisar faktorer som påverkar om en tingsrätt blir effektiv eller ineffektiv.

Riksrevisionen rekommenderade också Domstolsverket att i sin resultatrapportering av produktivitet använda sig av mått som tar hänsyn till hela produktionen som komplement till de partiella mått som används idag. Domstolsverket har mer fokus på att rapportera utvecklingen av produktivitet i sin årsredovisning. Riksrevisionens rapport kan ha bidragit till detta ökade fokus.

Den samlade slutsatsen är att regeringen, Domstolsverket och tingsrätterna till viss del tagit hänsyn till rekommendationerna i Riksrevisionens rapport.

---

<sup>339</sup> Domstolsverket, *Svar till Riksrevisionens uppföljande granskning om tingsrätters effektivitet och produktivitet*, dnr 2020/1481.

<sup>340</sup> Ibid.



## 4 Uppföljning av den årliga revisionens granskningsverksamhet

Riksrevisionens årliga revision granskar statliga myndigheters årsredovisningar,<sup>341</sup> enligt god revisionssed. Vad som är god revisionssed vid statlig revision bestäms av riksrevisorn och innebär i huvudsak att Riksrevisionen tillämpar ISSAI:er (International Standards for Supreme Audit Institutions) som gäller för finansiell revision. I granskningen bedömer den årliga revisionen om årsredovisningen och den underliggande redovisningen är tillförlitlig och om räkenskaperna är rättvisande. I uppdraget ingår även att bedöma om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.<sup>342</sup>

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

Riksrevisionen granskade totalt 226 årsredovisningar för räkenskapsåret 2019. I detta kapitel redovisar vi en uppföljning av denna granskningsverksamhet.

### 4.1 Årlig revision – planering, granskning och rapportering

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

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

Efter planeringen börjar arbetet med att *granska mot de risker* som den årliga revisionen har identifierat. En stor del av granskningen består av tidigarelagd granskning under året, innan myndigheterna har upprättat sin årsredovisning. Revisorerna

<sup>341</sup> I 3 och 5 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. framgår att Riksrevisionen ska granska årsredovisningen för staten, Regeringskansliet och (med undantag för AP-fonderna) de myndigheter som lyder under regeringen. Därtill ska Riksrevisionen granska årsredovisningen för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning.

<sup>342</sup> Detta gäller med undantag för granskningen av årsredovisningen för staten, Regeringskansliet, Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning. Där ska det inte göras någon bedömning av om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

kommunicerar löpande med den granskade myndigheten så att den kan åtgärda eventuella fel och brister innan årsredovisningen upprättas.

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

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

I den modifierade revisionsberättelsen framgår grunden till varför Riksrevisionen bedömer att det är ett väsentligt fel. Riksrevisionen lämnar revisionsberättelserna till regeringen och i vissa fall till riksdagen.<sup>343</sup> Den granskade myndigheten får en kopia.

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

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

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

## **4.2 Uppföljning av modifierade revisionsberättelser och rekommendationer i revisionsrapporter**

Riksrevisionen har informerat sig om de åtgärder som regeringen och myndigheterna har vidtagit med anledning av de modifierade revisionsberättelserna och rekommendationerna i revisionsrapporterna för räkenskapsåret 2019. Syftet är att bedöma genomslaget av den årliga revisionen.

### **4.2.1 Modifierade revisionsberättelser**

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

---

<sup>343</sup> 10 § lagen (2202:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Revisionsberättelsen som avser Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens jubileumsfond ska lämnas till riksdagen.

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.

När en myndighet under regeringen får en modifierad revisionsberättelse ska den inom en månad redovisa sina åtgärder för regeringen. Regeringen ska i sin tur redovisa sina och myndighetens planerade eller vidtagna åtgärder för riksdagen.<sup>344</sup>

#### Revisionsberättelser med modifierade uttalanden 2019

Antalet modifierade revisionsberättelser har de senaste tre åren varierat mellan 10 och 21 per år. För räkenskapsåret 2019 lämnade Riksrevisionen 10 revisionsberättelser med modifiering. Riksrevisionen uttalade sig med reservation i samtliga modifierade revisionsberättelser. En mer utförlig framställning finns i bilaga 2.

Anledningen till de modifierade uttalandena är till exempel att myndigheterna:

- har använt anslag i strid med anslagsvillkor
- har överskridit ramen för ett beställningsbemyndigande
- inte har redovisat ersättningar till ledande befattningshavare.

Andra exempel är att årsredovisningen saknar:

- fördelning av verksamhetens intäkter och kostnader på verksamhetsområden i resultatredovisningen
- en väsentlig post i balansräkningen.

I bilaga 2 framgår att myndigheterna i de flesta fall har vidtagit åtgärder med anledning av de modifierade revisionsberättelserna, till exempel sett över processer eller bokslutsrutiner. Exempel på åtgärder som regeringen har vidtagit är att förlänga slutår för ett beställningsbemyndigande eller utöka en anslagskredit.

<sup>344</sup> Se 28 § myndighetsförordningen (2007:515). Enligt budgetlagen (2011:203) ska regeringen i årsredovisningen för staten lämna en samlad redovisning av vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.

## 4.2.2 Revisionsrapporter med rekommendationer

För räkenskapsåret 2019 lämnade Riksrevisionen 15 revisionsrapporter till lika många myndigheter. Rapporterna innehåller sammanlagt 46 rekommendationer, vilket framgår av tabell 10 i bilaga 3.<sup>345</sup> En av rapporterna avsåg en myndighet som även fått en modifierad revisionsberättelse.

Antalet rekommendationer per myndighet varierar. När en myndighet har fått många rekommendationer beror det oftast på att vi har identifierat brister i flera delar av myndighetens interna styrning och kontroll. Rekommendationerna kan vara mer eller mindre omfattande och av olika karaktär. Vissa är enkla för myndigheterna att åtgärda, medan andra kan ta längre tid eller kräva insatser av aktörer som står utanför myndighetens kontroll.

Uppföljningen visar att myndigheterna har vidtagit åtgärder med anledning av revisionsrapporterna, helt eller delvis, för 44 av de 46 rekommendationerna. (Se vidare tabell 10 i bilaga 3.) Det är vanligast att myndigheterna delvis har vidtagit åtgärder; så är det för 30 rekommendationer. Orsaken till det är ofta att myndigheterna har påbörjat ett förbättringsarbete, men att det tar tid.

De rekommendationer som den årliga revisionen har lämnat gäller flera olika delar av myndigheternas årsredovisningar. För till exempel Riksarkivet, som även har fått en modifierad revisionsberättelse, finns ett väsentligt ackumulerat underskott i en avgiftsbelagd verksamhet. Riksrevisionen har bland annat rekommenderat myndigheten att undersöka vilka åtgärder som krävs för att myndigheten ska kunna uppnå full kostnadstäckning i verksamheten samt att upprätta en plan för att minska underskottet. Riksarkivet har skickat en formell begäran till regeringen om att få anslagsmedel för att täcka underskottet, men har i övrigt inte upprättat någon plan för att minska underskottet.

Ett annat exempel rör Försvarsmaktens och Försvarets materielverkets värdering av tillgångar. Riksrevisionen har sett brister i Försvarets materielverks värdering av pågående arbeten, som påverkar Försvarsmaktens värdering av beredskapstillgångar. Riksrevisionen har rekommenderat båda myndigheterna att stärka den interna styrningen och kontrollen vid värdering av tillgångarna, vilket de också har gjort.

Två myndigheter – Högskolan i Borås och Linnéuniversitetet – har betalat ut ersättningar till ledande befattningshavare utan stöd i beslut från regeringen. Båda myndigheterna har följt våra rekommendationer och upphört med betalningarna.

Riksrevisionens rekommendationer kan också handla om själva arbetet med att upprätta årsredovisningen. Till Sjöfartsverket har Riksrevisionen lämnat rekommendationen att de bör stärka processen för att upprätta och kvalitetssäkra årsredovisningen. Sjöfartsverket har beslutat om åtgärder i enlighet med rekommendationen. Vi har rekommenderat Trafikverket att stärka sina rutiner för hanteringen av beställningsbemyndiganden genom att se över riktlinjer och rutinbeskrivningar och genom att utöka kvalitetssäkringen när de upprättar årsredovisningen. Trafikverket har vidtagit åtgärder, men Riksrevisionen bedömer att

<sup>345</sup> För en mer utförlig redovisning av undersökningen, se bilaga 3.

de inte är tillräckliga, eftersom granskningen av årsredovisningen 2020 visar på fortsatta brister.

Transportstyrelsen är en myndighet som har fått delvis samma rekommendationer både 2018 och 2019. Det handlar om hur kostnader för interna tjänster och indirekta kostnader fördelas ut i verksamheten. Transportstyrelsen har startat ett projekt där de ser över principerna för fördelningen men eventuellt nya principer kommer de att kunna implementera först 2022.

## Bilaga 1. Kvantitativ redovisning av uppgifter i uppföljningarna

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 genomslag 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. Uppföljningen görs alltid på några års sikt och målsättningen är att 4 till 5 år ska ha gått sedan granskningsrapporterna publicerades.

Det är svårt att bedöma om det just är Riksrevisionens granskningsrapporter som föranlett åtgärder från regeringen och övriga granskade organisationer. Därför ska resultaten tolkas med försiktighet. Det kan också vara svårt att inom ramen för uppföljningen bedöma om de vidtagna åtgärderna lett till förbättringar av verksamheten.

### Genomslaget av Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har i arbetet med att ta fram den här rapporten följt upp sammantaget 22 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen som publicerades under perioden april 2016 till mars 2017. Granskningsrapporterna är slumpmässigt utvalda bland de totalt 37 rapporter som publicerades under perioden. Urvalet har därefter korrigerats för att uppföljningen ska omfatta granskningsrapporter på flera utskottsområden.

Uppföljningen visar att Riksrevisionen riktat rekommendationer till regeringen och övriga granskade organisationer i totalt 18 granskningsrapporter. I 14 rapporter riktade Riksrevisionen rekommendationer till regeringen och i 9 fall till övriga granskade organisationer. En granskningsrapport kan innehålla rekommendationer till både regeringen och övriga granskade organisationer. Det kan finnas flera skäl till att Riksrevisionen inte lämnat rekommendationer i sina granskningsrapporter. Att en granskningsrapport saknar rekommendationer utesluter inte att regeringen eller övriga granskade organisationer kan ha haft nytta av rapporten eller att den kan bedömas ha lett till åtgärder. I enstaka fall bedöms regeringen ha vidtagit åtgärder med anledning av en granskning även om rekommendationerna enbart riktats till myndigheter. Också det omvända kan gälla när myndigheter vidtagit åtgärder utan att ha fått rekommendationer. Sådana fall framkommer inte i redogörelsen nedan, eftersom vi där utgår från vem rekommendationen riktats till.

Vid uppföljningen har det också framkommit att riksdagens utskott vid några tillfällen har riktat tillkännagivanden till regeringen vid beredningen av regeringens skrivelse.

Nedan redovisar vi information som framkommit i uppföljningarna om 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 genomslag

Sammantaget bedömer vi att 17 av de uppföljda rapporterna lett till åtgärder. En granskning kan innehålla rekommendationer till både regeringen och andra organisationer. Nedan följer vi upp granskningarna utifrån vem rekommendationerna riktats till.

Tabell 1 redovisar uppgifter i uppföljningarna av granskningsrapporter 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 relativa genomslaget (andelen ja-svar) för de rapporter som följts upp i år är något lägre i jämförelse med de som följdes upp 2020. Det är dock högre än uppföljningsåret 2019. Det går därför inte att dra några bestämda slutsatser om någon trendmässig förändring genom att jämföra uppgifterna över tid. Vidare är antalet uppföljda granskningar litet och perioden sträcker sig enbart över tre år. Vad som framkommit i år vad gäller genomslaget måste sägas vara i linje med resultaten från tidigare år.<sup>346</sup>

**Tabell 1** Antal granskningar med rekommendationer till regeringen. Har regeringen vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning?

Uppföljningsår	Antal	Ja	Nej	Kan inte svara
2021	14	12	2	0
2020	17	15	1	1
2019	16	10	3	3

*De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda några år efter att granskningsrapporterna publicerats. Målsättningen är att följa upp granskningar 4 till 5 år efter publicering.*

Motsvarande gäller för de granskningsrapporter där vi riktat rekommendationer till övriga organisationer, det vill säga myndigheter eller bolag. Som framgår av tabell 2 har organisationerna, enligt Riksrevisionens bedömning, i de flesta fall vidtagit åtgärder med anledning av granskningarna. Det relativa genomslaget för de rapporter som följts upp i år (andelen ja-svar) är något högre i jämförelse med den uppföljning vi gjorde 2020 och klart högre än uppföljningen 2019.

**Tabell 2** Antal granskningar med rekommendation till övriga organisationer. Har de granskade organisationerna vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning?

Uppföljningsår	Antal	Ja	Nej	Kan inte svara
2021	9	8	0	1
2020	11	9	1	1
2019	15	9	1	5

*De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda några år efter att granskningsrapporterna publicerats. Målsättningen är att följa upp granskningar 4 till 5 år efter publicering.*

<sup>346</sup> Uppgifterna för uppföljningsåren 2020 och 2019 är hämtade från uppföljningsrapporterna för respektive år.

Eftersom antalet uppföljda granskningar är lågt är det ändå inte möjligt att med någon större säkerhet dra slutsatser om en positiv trend utifrån observationer från tre år. Av uppgifterna framgår samtidigt att det var relativt sett svårare att bedöma genomslaget av de granskningar som följdes upp i 2019 års uppföljning än efterkommande år.

Ännu ett sätt för Riksrevisionen att följa upp mottagandet av granskningsrapporter är att samla information om huruvida regering och övriga organisationer haft nytta av vår granskning. Som framgår av tabellen nedan har regeringen i årets uppföljning liksom tidigare år i de flesta fall uppgett att den haft nytta av granskningsrapporterna från Riksrevisionen. Att regeringen angett att den haft nytta av granskningen behöver inte betyda att man vidtagit åtgärder med anledning av den.

**Tabell 3** Uppgifter om regeringens mottagande. Har regeringen uppgett att den haft nytta av granskningen?

Uppföljningsår	Antal	Ja	Nej	Kan inte svara
2021	14	10	2	2
2020	17	11	5	1
2019	16	10	1	5

*De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda några år efter att granskningsrapporterna publicerats. Målsättningen är att följa upp granskningar 4 till 5 år efter publicering.*

De flesta av de övriga granskade organisationerna i årets uppföljning anger att de haft nytta av rapporten. Det handlar fortsatt om ett litet antal granskningar. En möjlig tolkning är ändå att andelen positiva svar ökar över de tre år som redovisas här. Andelen som inte kunnat svara var lika hög i årets uppföljning som för två år sedan.

**Tabell 4** Uppgifter om övriga organisationers mottagande. Har organisationerna uppgett att de haft nytta av granskningen?

Uppföljningsår	Antal	Ja	Nej	Kan inte svara
2021	9	6	0	3
2020	11	7	3	1
2019	15	7	3	5

*De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda några år efter att granskningsrapporterna publicerats. Målsättningen är att följa upp granskningar 4 till 5 år efter publicering.*

### Åtgärder med anledning av granskningarna

I uppföljningarna av granskningsrapporterna finns även information om de åtgärder som regeringen och övriga granskade organisationer vidtagit med anledning av vår granskning. I tabellen nedan sammanställs uppgifter för 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 kan vidta 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 5** Vilka åtgärder har regeringen aviserat eller vidtagit med anledning av granskningsrapporten? Uppställt efter uppföljningsår och åtgärd.

	2021	2020	2019
Tillsätta utredning, eller tilläggsuppdrag	5	9	6
Göra egen översyn av lagstiftning	3	4	5
Ge myndighet/er uppdrag i regleringsbrev	5	8	7
Utveckla sin egen redovisning	3	6	2
Annan åtgärd	7	10	8

De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda några år efter att granskningsrapporterna publicerats. Målsättningen är att följa upp granskningar 4 till 5 år efter publicering.

På motsvarande sätt redovisas sammanställd information i uppföljningarna 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.

**Tabell 6** Vilken typ av åtgärder har de granskade organisationerna aviserat eller vidtagit med anledning av granskningsrapporten? Uppställt efter uppföljningsår och åtgärd.

	2021	2020	2019
Utveckla/ändra sina instruktioner för verksamheten	5	5	2
Omorganisera sin verksamhet	2	4	4
Utveckla/förtydliga sin redovisning eller information	5	5	7
Annan åtgärd	3	4	6

De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda några år efter att granskningsrapporterna publicerats. Målsättningen är att följa upp granskningar 4 till 5 år efter publicering.

Av tabellerna framgår att Riksrevisionen bedömer att regeringens och de granskade organisationernas åtgärder inneburit förbättringar, men också att det är ett svårt ställningstagande.

**Tabell 7** Har regeringens åtgärder inneburit förbättringar?

Uppföljningsår	Antal	Ja	Nej	Kan inte svara
2021	12	7	1	4
2020	15	9	0	6
2019	10	6	0	4

De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda några år efter att granskningsrapporterna publicerats. Målsättningen är att följa upp granskningar 4 till 5 år efter publicering.

**Tabell 8** Har organisationernas åtgärder inneburit förbättringar?

Uppföljningsår	Antal	Ja	Nej	Kan inte svara
2021	8	6	1	1
2020	9	7	1	1
2019	9	7	0	2

*De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda några år efter att granskningsrapporterna publicerats. Målsättningen är att följa upp granskningar 4 till 5 år efter publicering.*

Riksrevisionens samlade bedömning (alla uppföljningar inkluderade) är att det ofta finns kvarstående problem eller brister i de granskade verksamheterna, men att också detta kan vara svårbedömt.

**Tabell 9** Finns kvarstående problem eller brister i den granskade verksamheten?

Uppföljningsår	Antal	Ja	Nej	Kan inte svara
2021	22	8	2	12
2020	20	13	2	5
2019	18	10	2	6

*De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda några år efter att granskningsrapporterna publicerats. Målsättningen är att följa upp granskningar 4 till 5 år efter publicering.*

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

Riksrevisionens årliga revision har granskat 226 årsredovisningar för räkenskapsåret 2019. Granskningen resulterade i att 10 revisionsberättelser lämnades med modifiering. Riksrevisionen lämnade uttalande med reservation för samtliga revisionsberättelser. Nedan redogör Riksrevisionen 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

#### Allmänna arvsfonden

*Grund för uttalande med reservation:* Allmänna arvsfonden redovisar inte intäkter av gåvor (arvsmedel) löpande i enlighet med BFNAR 2012:1 Årsredovisning och koncernredovisning (K3), utan först när medlen sätts in på fondens konto. Det uppstår därför en väsentlig eftersläpning i intäktsredovisningen som strider mot BFNAR 2012:1 Årsredovisning och koncernredovisning (K3). Allmänna arvsfonden borde redovisa arvsmedlen vid bouppteckningstillfället. Bristen får till följd att intäkterna för 2019 är för lågt redovisade med ett väsentligt belopp. Allmänna arvsfonden beskriver tillämpad princip för intäktsredovisning i avsnittet Not 1 Redovisningsprinciper på sidorna 11–14 i Redovisning för förvaltningen av Allmänna arvsfonden 2019.

*Åtgärder:* Arvsfondsavdelningen på Kammarkollegiet kommer att fortsätta undersöka redovisningstekniska möjligheter för hanteringen av intäkterna från influtna arvsmedel. Ambitionen är att den ska kunna ge en tillförlitlig bild av influtna medel till fonden, samtidigt som den också uppfyller BFNAR 2012:1 Årsredovisning och koncernredovisnings (K3) krav för intäktsredovisning. Arvsfondsavdelningen har under 2020 även tagit fram en rutinbeskrivning för att redovisa intäkterna.

#### Patent- och registreringsverket

*Grund för uttalande med reservation:* Patent- och registreringsverket har inte redovisat ersättning till ledande befattningshavare samt deras uppdrag i årsredovisningen 2019 i enlighet med 7 kap. 2 § förordning om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605).

*Åtgärder:* Patent- och registreringsverket har informerat regeringen om att myndigheten kommer vidta nödvändiga åtgärder med anledning av Riksrevisionens reservation.

## Riksarkivet

*Grund för uttalande med reservation:* Riksarkivet har inte redovisat balansposten Räntekontokredit i RGK i årsredovisningen 2019, som krävs enligt 4 kapitlet 2 § förordningen (2000:65) om årsredovisning och budgetunderlag. Posten uppgår per 2019-12-31 till 60 116 000 kronor.

*Åtgärder:* Riksarkivet arbetar med att stärka den interna styrningen och kontrollen genom att förbättra rutinerna för kvalitetssäkring och utöka dokumentationen kring årsredovisningen. Tidplan för kommande årsredovisning har fått en större detaljeringsnivå och därtill en tydligare ansvarsfördelning.

## Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten

*Grund för uttalande med reservation:* Årsredovisningen för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten har lämnats till regeringen den 25 februari 2020. Enligt 2 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheten senast den 22 februari lämna en årsredovisning till regeringen. Årsredovisningen är därmed inte avlämnad i enlighet med förordningens villkor.

*Åtgärder:* Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten har uppgett att de kommer att lämna in årsredovisningen i tid i fortsättningen.

## Universitetskanslersämbetet

*Grund för uttalande med reservation:* Universitetskanslersämbetet har i årsredovisningen för 2019 inte redovisat någon fördelning av myndighetens totala intäkter och kostnader enligt 3 kapitlet 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

*Åtgärder:* Universitetskanslersämbetet kommer att redovisa intäcks- och kostnadsfördelningen per verksamhetsgren i årsredovisningen för 2020.

## Modificeringar som rör befogenhetsöverträdelser

### Brottsförebyggande rådet

*Grund för uttalande med reservation:* Brottsförebyggande rådet har utan stöd i lag eller förordning betalat ut bidrag från anslag UO 4 1:7 ap.2 Nationellt centrum mot våldsbejakande extremism. De utbetalade bidragen uppgår till 5 229 000 kronor. Av anslagsvillkoret framgår att anslaget enbart får användas för utgifter för verksamheten.

*Åtgärder:* Brottsförebyggande rådet har uppgett att de inte kommer betala ut något mer bidrag från UO 4 1:7 ap.2 Nationellt centrum mot våldsbejakande extremism. Myndigheten arbetar med att ta fram förslag till en ny anslagskonstruktion.

## Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige

*Grund för uttalande med reservation:* Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige har överskridit det av regeringen beslutade slutåret 2021 om beställningsbemyndigandet för Fonden för europeiskt bistånd för dem som har det sämst ställt (Fead), genom att ingå åtaganden för år 2022 för anslag UO 9 4:7 ap 2 med 573 000 kronor och för ap 6 med 105 000 kronor.

*Åtgärder:* Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige har lämnat en formell begäran att beställningsbemyndigandet för anslag UO 9 4:7 ap 2 och ap 6 förlängs till 2022. Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige planerar också för kompetenshöjande åtgärder vad avser beställningsbemyndiganden och anslag så att risken för liknande misstag minskar i framtiden.

## Länsstyrelsen i Västernorrlands län

*Grund för uttalande med reservation:* Länsstyrelsen i Västernorrlands län har överskridit det av regeringen beslutade slutåret 2021 avseende beställningsbemyndigandet för anslag UO 19 1:1 ap 18 Regionala tillväxtåtgärder genom att ingå åtaganden på 1 185 000 kronor för år 2022. Dessa åtaganden framgår inte av bemyndiganderedovisningen i årsredovisningen.

*Åtgärder:* Länsstyrelsen i Västernorrlands län har utrett hur överskridandet kunnat ske och tagit fram en rutinbeskrivning med tydligare avstämningsspunkt kring påtalat överskridande. Regeringen har justerat slutår för anslaget beställningsbemyndigande till 2024.

## Nationalmuseum

*Grund för uttalande med reservation:* Nationalmuseum har under ett stort antal dagar under året överskridit av regeringen beslutad räntekontokredit. Överskridandet har som mest uppgått till 14,3 miljoner kronor.

*Åtgärder:* Nationalmuseum har äskat, och fått tilldelat, en högre anslagskredit. Nationalmuseum har i regleringsbrevet för 2020 även fått ett särskilt uppdrag som innebär att Nationalmuseum ska vidta åtgärder för att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll, med syfte att förbättra den finansiella kontrollen och redovisningen.

## Riksarkivet

*Grund för uttalande med reservation:* Riksarkivet har redovisat ett ackumulerat underskott för avgiftsområdet Digitaliseringstjänster om 23 863 kronor per den 31 december 2019. Det ekonomiska målet för Digitaliseringstjänster är full kostnadstäckning enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191). Enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till 5 § avgiftsförordningen (1992:191) ska avgifterna beräknas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga kostnader. Riksarkivet har under flera års tid byggt upp det ackumulerade underskottet vilket avviker från det ekonomiska målet om full kostnadstäckning.

*Åtgärder:* Riksarkivet har äskat om ökade anslagsmedel för att lösa underskottet alternativt att få ett ändrat ekonomiskt mål för Digitaliseringstjänster.

## Strålsäkerhetsmyndigheten

*Grund för uttalande med reservation:* Strålsäkerhetsmyndigheten har överskridit ramen för beställningsbemyndigandet gällande anslag UO 6, 3:1 ap.2 Forskning (ram). Bemyndiganderamen uppgår till 70 000 000 kronor medan utestående åtaganden enligt årsredovisningen uppgår till 83 959 000 kronor. Strålsäkerhetsmyndigheten har även överskridit det av regeringen beslutade slutåret (2023) avseende beställningsbemyndigandet för samma anslag genom att ingå åtaganden på 375 000 kronor för år 2024.

*Åtgärder:* Strålsäkerhetsmyndigheten har upprättat en åtgärdsplan med aktiviteter som ska säkerställa att de inte överskrider ramen för beställningsbemyndigandet i framtiden.

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

Riksrevisionens årliga revision har granskat 226 årsredovisningar för räkenskapsåret 2019. Granskningen resulterade i att 15 myndigheter fick revisionsrapporter med sammanlagt 46 rekommendationer. Av dessa har 1 myndighet fått 1 revisionsberättelse med modifiering.

I tabell 10 redovisar vi en uppföljning av myndigheternas hantering av rekommendationerna. Uppföljningen gjordes under november 2020 till januari 2021 genom en enkätundersökning till Riksrevisionens ansvariga revisorer för respektive myndighet. I enkäten besvarar ansvariga revisorer frågan om huruvida myndigheten vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer med svarsalternativen ja, nej och delvis.

**Tabell 10** Antalet rekommendationer per myndighet och Riksrevisionens bedömning av om myndigheterna vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer.

Myndighet	Rekommendationer	Ja	Nej	Delvis
Förvarets materielverk	3	3		
Försvarsmakten	2	2		
Högskolan i Borås	1	1		
Kustbevakningen	1	1		
Linnéuniversitetet	2	2		
Luffartsverket	2	2		
Naturvårdsverket	2			2
Riksarkivet	10		1	9
Sametinget	4	1	1	2
Sjöfartsverket	1	1		
Skatteverket	3			3
Trafikverket	2			2
Transportstyrelsen	11			11
Universitets- och högskolerådet	1	1		
Uppsala universitet	1			1
<b>SUMMA</b>	<b>46</b>	<b>14</b>	<b>2</b>	<b>30</b>

Varje år följer Riksrevisionen upp vad som har hänt med anledning av våra granskningar. I den här rapporten presenteras resultatet av 2021 års uppföljning. Den sammanfattande bedömningen är att Riksrevisionens samlade granskning genom effektivitetsrevision och årlig revision har haft genomslag och har bidragit till förbättringar i de granskade verksamheterna.

Uppföljningsrapporten omfattar uppföljning av 22 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen som publicerades under perioden mars 2016 till april 2017. Syftet är att spåra vidtagna eller planerade åtgärder och förbättringar som är ett resultat av granskningsrapporten, fyra till fem år efter att granskningarna har publicerats.

Vi har även undersökt resultat av den årliga revisionens granskning av myndigheters årsredovisningar för räkenskapsåret 2019. Uppföljningen gäller både de rekommendationer som lämnats i revisionsrapporter till myndigheter och de åtgärder som har gjorts med anledning av modifierade revisionsberättelser.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-592-3

Beställning: [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)