



RIKSREVISIONENS  
UPPFÖLJNINGSRAPPORT  
2019

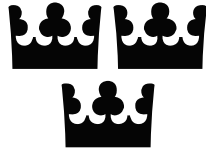
RIKSREVISIONEN

---

ISBN 978-91-7086-516-9

RIKSREVISIONENS UPPFÖLJNINGSRAPPORT 2019

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2019



RIKSREVISIONENS  
UPPFÖLJNINGSRAPPORT  
2019





TILL RIKSDAGENS FINANSUTSKOTT

DATUM: 2019-03-26

DNR: 1.2.2.2018-1282

## Riksrevisionens uppföljningsrapport 2019

Riksrevisionen överlämnar härmed resultatet av 2019 års uppföljning av granskningsrapporter, revisionsrapporter och modifierade revisionsberättelser.

Riksrevisorerna Stefan Lundgren och Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Peter Johansson har varit föredragande. Utredare Hans Folkesson, enhetschef Elisabeth Björk och utredare Sofie Brandberg har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Helena Lindberg

Peter Johansson

*För kännedom:*

*Riksdagens råd för Riksrevisionen*

*Övriga riksdagsutskott*





# Innehåll

Riksrevisorernas förord	7
1 Inledning	9
1.1 Årets uppföljning och rapportens disposition	9
2 Sammanfattande bedömning	11
2.1 Årlig revision	11
2.2 Effektivitetsrevisionen	12
3 Djup uppföljning	15
3.1 Statens kunskapsspridning till skolan (RiR 2013:11)	16
3.2 Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad? (2013:15)	20
3.3 Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända? (RiR 2013:17)	24
3.4 Klimat för pengarna (RiR 2013:19)	29
3.5 Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser (2013:22)	36
3.6 Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget? (RiR 2014:1)	40
3.7 Staten och det civila samhället i integrationsarbetet (2014:3)	44
3.8 Effekter av förändrade regler för arbetslösa (RiR 2014:5)	49
3.9 Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret (2014:7)	52
3.10 Stödet till anhöriga omsorgsgivare (2014:9)	57
3.11 Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid? (RiR 2014:11)	63
3.12 Nyanländ i Sverige – Effektiva insatser för ett snabbt mottagande? (RiR 2014:15)	70
3.13 Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen (RiR 2014:17)	73
3.14 Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare? (RiR 2014:18)	75
3.15 Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet (2014:19)	80
3.16 Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet? (2014:21)	84
3.17 Arbetsförmedlingens arbete vid varsel (RiR 2014:27)	89
3.18 Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten (2015:2)	93
4 Uppföljning av den årliga revisionens granskningsverksamhet	96
4.1 Revisionsprocessens tre faser	96
4.2 Uppföljning av revisionsberättelser och revisionsrapporter	97
5 Basuppföljning	101
5.1 Arbetsmarknadsutskottet	103
5.2 Finansutskottet	106
5.3 Försvarsutskottet	119
5.4 Justitieutskottet	120
5.5 Konstitutionsutskottet	122
5.6 Kulturutskottet	123
5.7 Miljö- och jordbruksutskottet	125
5.8 Näringsutskottet	127
5.9 Skatteutskottet	131

5.10 Socialförsäkringsutskottet	133
5.11 Socialutskottet	143
5.12 Trafikutskottet	146
5.13 Utbildningsutskottet	149
5.14 Utrikesutskottet	154
Bilaga 1. Kvantitativ redovisning av uppgifter i de djupa uppföljningarna	158
Bilaga 2. Regeringens och de granskade organisationernas behandling av modifierade revisionsberättelser	161
Bilaga 3. Skrivelseundersökningen	166
Bilaga 4. Regeringens och de granskade organisationernas behandling av rekommendationer i revisionsrapporter	169



## Riksrevisorernas förord

I det följande presenteras Riksrevisionens uppföljningsrapport 2019. Rapporten innehåller djup uppföljning av 18 granskningsrapporter och översiktlig uppföljning av 30 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen. Rapporten innehåller också uppföljning av revisionsrapporter och modifierade revisionsberättelser som lämnats av den årliga revisionen för revisionsåret 2017.

Uppföljningen visar 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 medfört någon form av åtgärd av regeringen eller andra granskade organisationer. Åtgärderna ligger i linje med Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer. Särskilt den djupa uppföljningen gör det tydligt att det skett förbättringar inom de granskade verksamheterna, även om Riksrevisionen bedömer det som att problem också kan kvarstå i vissa fall.

Den årliga revisionen för verksamhetsåret 2017 medförde att 13 myndigheter och 1 stiftelse fick modifierade revisionsberättelser. Av uppföljningen framgår vilka åtgärder myndigheterna vidtagit. Uppföljningen visar också att de rekommendationer som Riksrevisionen lämnat till myndigheterna i revisionsrapporter har omhändertagits i närmast samtliga fall, redan på kort sikt.

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

På Riksrevisionens webbplats finns alla granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen publicerade.

Stefan Lundgren

Helena Lindberg



# 1 Inledning

Riksrevisionens uppföljningsrapport 2019 är den trettonde uppföljningsrapporten sedan 2007. Uppföljningsrapporten ska ge riksdagen underlag för att bedöma Riksrevisionens resultat, det vill säga om granskningsverksamheten har bidragit till en bättre statlig verksamhet.

Rapporten kan också ge andra än riksdagen kunskap om Riksrevisionens granskningar, hur de tas emot och vad de leder till. Med en regelbunden uppföljning får även Riksrevisionen erfarenheter som kan användas internt för att utveckla såväl granskningsarbetet som rapporteringen av granskningarna.

I rapporten redovisar Riksrevisionen vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av effektivitetsrevisionens granskningsrapporter och den årliga revisionens revisionsrapporter och modifierade revisionsberättelser. Rapporten innehåller också en sammanfattande bedömning av granskningsverksamhetens resultat.

## 1.1 Årets uppföljning och rapportens disposition

Det här kapitlet redovisar några utgångspunkter för Riksrevisionens uppföljning och för uppföljningsrapportens struktur. Kapitel 2 ger en sammanfattande bedömning av de resultat som redovisas i granskningsrapporten.

Den sammanfattande bedömningen har baserats på uppföljningar av den årliga revisionens och effektivitetsrevisionens granskningar. Effektivitetsrevisionens granskningar har följts upp genom en djup och en översiktlig uppföljning. Bedömningen bygger även på en analys av regeringens skrivelser till riksdagen med anledning av rapporterna samt kvantifierade uppgifter om de djupuppföljda granskningarnas resultat.

Resultatet av den årliga revisionens förebyggande arbete har följts upp. Uppföljningen gäller både de rekommendationer som lämnats i revisionsrapporter till myndigheterna och de åtgärder som vidtagits med anledning av modifierade revisionsberättelser.

Kapitel 3 redovisar de djupa uppföljningarna. Det gäller 18 rapporter från effektivitetsrevisionen som beslutades under perioden 2013–2015. I och med 2019 års uppföljningsrapport har Riksrevisionen genomfört djupa uppföljningar av sammanlagt 158 granskningsrapporter.

Genom den djupa uppföljningen spårar Riksrevisionen vidtagna eller planerade åtgärder och förbättringar som är ett resultat av granskningen, några år efter det att granskningen publicerats. Översiktligt anges också problem som Riksrevisionen iakttagit i granskningarna och som enligt vår bedömning fortfarande kvarstår.

Uppföljningsresultaten i den djupa uppföljningen bygger på analyser av skriftlig dokumentation samt på uppgifter från företrädare för Regeringskansliet och övriga granskade organisationer.<sup>1</sup> Riksrevisionen har gjort intervjuer och enkäter för att fördjupa kunskaperna om i vilken utsträckning våra granskningar har bidragit till de eventuella förbättringar som har kunnat spåras. Bilaga 1 redovisar kvantifierade uppgifter från den djupa uppföljningen.

Riksrevisionens årliga revision granskar varje år årsredovisningarna för cirka 240 statliga myndigheter och stiftelser. Utifrån granskningarna rapporteras fel och brister till de granskade organisationerna och regeringen. Det kan ske i formen av en revisionsrapport med rekommendationer till förbättringar, men också i muntlig dialog.

I de fall en årsredovisning inte bedöms vara rättvisande får den granskade organisationen en revisionsberättelse med ett modifierat uttalande. Granskningen av årsredovisningarna för verksamhetsåret 2017 resulterade i att 13 myndigheter och 1 stiftelse fick revisionsberättelser med ett modifierat uttalande. Därtill lämnade den årliga revisionen 25 revisionsrapporter till 22 myndigheter med sammanlagt 100 rekommendationer.

Kapitel 4 redovisar hur de berörda organisationerna och regeringen har behandlat de modifierade revisionsberättelserna och de rekommendationer som framfördes i revisionsrapporterna.

Avslutningsvis redovisar kapitel 5 resultatet av en översiktlig uppföljning av 30 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen från år 2016. Rapporterna har sorterats efter beredande utskott med utgångspunkt från riksdagens behandling av regeringens skrivelser med anledning av granskningsrapporterna. Totalt har 325 granskningsrapporter varit föremål för översiktlig uppföljning, i och med uppföljningsrapporten 2019.

---

<sup>1</sup> Dokumentation som har använts är till exempel propositioner, regleringsbrev, utredningsdirektiv och utredningsbetänkanden, regeringsskrivelser, utskottsbetänkanden samt lag- och förordningstext. Riksrevisionen har hämtat uppgifter från företrädare för de granskade organisationerna via till exempel intervjuer och enklare e-postenkäter.

## 2 Sammanfattande bedömning

Att mäta resultaten av Riksrevisionens granskningar är en sammansatt uppgift. En del av de slutsatser och rekommendationer som lämnas till de granskade organisationerna leder tydligt och tämligen omgående till åtgärder från regeringen eller berörda myndigheter. Det är dock inte alltid möjligt att dra slutsatsen att det är Riksrevisionens granskning som är den direkta anledningen till åtgärderna.

I andra fall kan de granskade organisationerna dela Riksrevisionens uppfattningar och slutsatser men väga dem mot andra hänsyn, som granskningen inte har beaktat – och då kanske de inte vidtar några åtgärder. Det förekommer också att regeringen och myndigheterna inte håller med om det som rekommenderas i granskningen.

Till dessa omständigheter hör att det ofta kan ta tid innan Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer medför åtgärder. Exempelvis kan iakttagelser från granskningarna behöva utredas mer inom regeringskansliet, myndigheterna eller inom kommittéväsendet. Alla långsiktiga effekter fångas inte upp med de metoder som tillämpas i uppföljningsrapporten.

Med dessa reservationer i åtanke visar årets rapport att Riksrevisionens samlade granskning genom årlig revision och effektivitetsrevision har haft genomslag och har bidragit till förbättringar i de granskade verksamheterna.

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

### 2.1 Årlig revision

Riksrevisionens årliga revision granskar myndigheters årsredovisningar i ett förebyggande syfte. Den preventiva ansatsen avser att minska risken för väsentliga fel i årsredovisningen som innebär att myndigheter ges en modifierad revisionsberättelse.

När revisorerna upptäcker fel och brister under löpande granskning, tar de därför upp det med de berörda så att de ska kunna åtgärda felen innan de beslutar sin årsredovisning. I förekommande fall lämnar de revisionsrapporterna med rekommendationer till de granskade myndigheterna. Syftet med rekommendationerna är att myndigheterna ska kunna åtgärda brister.

Rekommendationerna har till exempel bidragit till att söka förhindra förtroendeskadorna. Det kan handla om behörighet till känsliga it-system eller hur pass väl myndigheters verksamheter överensstämmer med deras uppdrag. Genom rekommendationerna har

Riksrevisionens årliga revision även motverkat risk för jävssituationer och brister i den interna styrningen och kontrollen.

Riksrevisionen har följt upp den årliga revisionens skriftliga rapportering och rekommendationer. Syftet är att bedöma genomslaget av det preventiva arbetet.

Sammantaget har en majoritet av de granskade myndigheterna vidtagit åtgärder i överensstämmelse med Riksrevisionens synpunkter. Det gäller både de rekommendationer som lämnats i revisionsrapporter under löpande granskning och de som har orsakats av modifierade revisionsberättelser.

22 myndigheter fick totalt 100 skriftliga rekommendationer i samband med granskningsarbetet för verksamhetsåret 2017. 73 av dessa rekommendationer hade helt eller delvis omhändertagits av myndigheterna. När myndigheterna inte vidtar åtgärder, kan det exempelvis bero på tidsbrist.

14 av 228 granskade myndigheter gavs dock en modifierad revisionsberättelse genom uttalanden med reservation. Myndigheterna har vidtagit åtgärder i tio fall.

## 2.2 Effektivitetsrevisionen

Riksrevisionen har bedömt genomslaget av effektivitetsrevisionens granskningar genom en djup uppföljning av 18 granskningsrapporter från åren 2013–2015 och via en översiktlig uppföljning av 30 rapporter som publicerades under år 2016. Riksrevisionen har alltså följt upp granskningarna ur olika tidsperspektiv, för att försöka fånga både kortsiktiga och långsiktiga effekter.

### 2.2.1 Genomslag på kort sikt

Ett av underlagen till den översiktliga uppföljningen är de skrivelser som regeringen lämnar till riksdagen med anledning av effektivitetsrevisionens granskningar.<sup>2</sup> Regeringen har fyra månader till sitt förfogande för att lämna synpunkter på granskningsrapporterna. I skrivelsen tar regeringen ställning till i vilken utsträckning man avser följa de rekommendationer som effektivitetsrevisionen har lämnat i rapporten. Riksrevisionen har på en sexgradig skala undersökt hur regeringen har mottagit effektivitetsrevisionens rekommendationer för åren 2014 och 2016.<sup>3</sup>

Tabell 1 nedan ger en översikt av undersökningens resultat. En utförligare redovisning av undersökningen finns i bilaga 3.

---

<sup>2</sup> Se bilaga 3 för en närmare redovisning av undersökningen.

<sup>3</sup> Förklaring: 0=Regeringens skrivelse innehåller ingen åtgärd som kan kopplas till rekommendationen, 1=Regeringen avvisar, med motiv, 2=Regeringen delar bedömningen av problembilden men reserverar sig mot föreslagen åtgärd, 3=Regeringen delar bedömningen, ingen åtgärd, 4=Regeringen delar bedömningen, åtgärder pågår, 5=Regeringen delar bedömningen, beslut om åtgärd. Populationen av studerade granskningar motsvarar de som varit föremål för den översiktliga basuppföljningen.

**Tabell 1** Kategorisering av hur regeringen i skrivelserna svarat på rekommendationer i effektivitetsrevisionens granskningsrapporter åren 2014 och 2016

År	Antal rapporter	0	1	2	3	4	5	Antal rekommendationer
2014	27	21	24	25	33	52	19	174
2016	30	21	22	7	17	33	31	131

Av tabellen framgår att effektivitetsrevisionen lämnade något färre rekommendationer under år 2016 än under år 2014. Samtidigt tyder undersökningen på att regeringen vidtog relativt fler åtgärder med anledning av effektivitetsrevisionens rekommendationer under år 2016 jämfört med år 2014. För år 2016 har närmare hälften av rekommendationerna omhändertagits av regeringen, antingen i åtgärder som redan pågår eller i nya insatser.

Av skrivelseundersökningen framgår också att effektivitetsrevisionens rekommendationer har berört närmast samtliga av riksdagens utskott.<sup>4</sup> Fördelningen av antalet rekommendationer mellan utskott och år varierar dock.

Arbetsmarknadsutskottet och socialförsäkringsutskottet är exempel på utskott som omfattats av relativt sett många rekommendationer medan kulturutskottet och civilutskottet exemplifierar utskott som inte har berörts i någon större utsträckning.

## 2.2.2 Genomslag på lång sikt

Årets uppföljningsrapport omfattar en djup uppföljning av 18 granskningar som publicerats under perioden oktober 2013 till februari 2015. Uppföljningen bedömer bland annat om regering och myndigheter har haft nytta av och vidtagit åtgärder med anledning av effektivitetsrevisionens granskning.<sup>5</sup> I flera fall har det dock varit svårt att veta om åtgärderna direkt kan härledas till granskningsrapporternas slutsatser och rekommendationer, eller om de har genomförts av andra skäl. De djupuppföljda granskningsrapporterna presenteras i kapitel 3 nedan och en kvantitativ redovisning av uppgifter i de djupa uppföljningarna finns i bilaga 1.

Av de 18 granskningar som Riksrevisionen har följt upp kan vi tämligen säkert bedöma att regeringen har haft nytta av tio stycken och att man har vidtagit åtgärder med stöd av tio stycken rapporter. För de granskade organisationerna är genomslaget mindre. Riksrevisionen bedömer att dessa i sju fall har haft nytta av granskningen. Myndigheterna har genomfört åtgärder med stöd av nio stycken rapporter.

<sup>4</sup> Inga rekommendationer har fördelats på utskottsområden tillhörande EU-nämnden, konstitutionsutskottet (KU), det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet (UFöU) samt det sammansatta civil- och kulturutskottet (CKrU).

<sup>5</sup> Se bilaga 1 för en närmare redovisning.

Den enskilt vanligaste åtgärden som regeringen vidtar är att ge en eller flera myndigheter uppdrag i regleringsbrev. En annan vanlig åtgärd är att regeringen gör en översyn av lagstiftningen. En återkommande åtgärd från de granskade organisationerna är att de utvecklar och förtydligar sin redovisning och information.



### 3 Djup uppföljning

Syftet med den djupa uppföljningen är att ge belysande exempel på resultatet av effektivitetsrevisionens granskningar.

Det är viktigt att genomföra den djupa uppföljningen när tillräcklig tid har förflutit sedan publiceringen, så att det går att spåra granskningsrapporternas genomslag. Därför har Riksrevisionen i år valt att följa upp 18 granskningsrapporter som publicerades under perioden oktober 2013 till februari 2015.

Riksrevisionen har också kvantifierat uppgifter från den djupa uppföljningen för att tydliggöra resultatet av granskningsrapporterna. Dessa uppgifter redovisas i bilaga 1 och ingår i underlaget för den sammanfattande bedömningen i kapitel 2.

Här redovisas de granskningsrapporter som varit föremål för djup uppföljning. Uppgifterna i den djupa uppföljningen har hämtats från offentliga dokument och vid behov från kontakter med de granskade organisationerna. Följande granskningsrapporter har varit föremål för djup uppföljning:

- Statens kunskapspridning till skolan (RiR 2013:11)
- Kränkt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad? (RiR 2013:15)
- Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända? (RiR 2013:17)
- Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013 (RiR 2013:19)
- Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser (RiR 2013:22)
- Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget (RiR 2014:1)
- Staten och det civila samhället i integrationsarbetet (RiR 2014:3)
- Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa (RiR 2014:5)
- Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret (RiR 2014:7)
- Stödet till anhöriga omsorgsgivare (RiR 2014:9)
- Att tillvarata och nyutveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid? (RiR 2014:11)
- Nyanländ i Sverige – Effektiva insatser för ett snabbt mottagande? (RiR 2014:15)
- Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen (RiR 2014:17)
- Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare? (RiR 2014:18)
- Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet (RiR 2014:19)
- Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet? (RiR 2014:21)
- Arbetsförmedlingens arbete vid varsel – ett bidrag till effektiva omställningsinsatser? (RiR 2014:27)
- Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten (RiR 2015:2)

### 3.1 Statens kunskapsspridning till skolan (RiR 2013:11)

Riksrevisionen granskade om statens spridning av kunskap till skolan är effektiv och bidrar till att utbildningen, i enlighet med skollagens bestämmelser, bygger på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Granskningen berörde regeringen och Skolverket och avsåg i huvudsak Skolverkets arbete inom ramen för utvecklingsuppdraget, men även insatser inom myndighetens normerande uppdrag samt regeringens styrning av detta.

Granskningen visade att Skolverkets spridning av kunskap var effektiv i den mening att den nådde ut till skolor och tillgodosåg behoven hos lärare och rektorer. Samtidigt visade granskningen att det fanns förbättringspotential, både när det gällde hur Skolverket arbetade och regeringens styrning av Skolverkets utvecklingsuppdrag.

Riksrevisionen rekommenderade *regeringen* att:

- styra Skolverkets nationella utvecklingsuppdrag mindre detaljerat och mer strategiskt för att dra mer nytta av Skolverkets roll som expertmyndighet
- ge Skolverket i uppdrag i instruktionen att sammanställa och sprida kunskap om resultat av beprövad erfarenhet
- efterfråga vilket genomslag som Skolverkets insatser och stödmaterial får och vilken nytta de skapar i skolan.

Riksrevisionen rekommenderade *Skolverket* att:

- mer aktivt gentemot regeringen föreslå en förenklad och anpassad styrning som underlättar för Skolverket att effektivisera sina insatser inom ramen för utvecklingsuppdraget
- utvärdera sitt arbete med kunskapsspridning inom utvecklingsuppdraget och göra en samlad bedömning av i vilken utsträckning som myndigheten når sina målgrupper
- utvärdera om de genomförda förändringarna av webbplatsen lett till att den motsvarar besökarnas behov i större utsträckning.

#### 3.1.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen med anledning av Riksrevisionens rapport uppgav regeringen att man beslutat att inrätta en ny myndighet sedan granskningen inleddes. Den nya myndigheten ska ha ansvar för att väga samman och sprida forskningsresultat som bidrar till ökad kunskap hos lärare och förskolelärare om effektiva metoder och arbetssätt i skola och förskola. Enligt regeringens bedömning skulle den nya myndigheten utgöra ett komplement till Skolverkets arbete med kunskapsspridning och därför såg regeringen inga skäl att komplettera Skolverkets uppdrag på det sätt Riksrevisionen föreslog.

Med anledning av Riksrevisionens rekommendation till regeringen att styra Skolverket mindre detaljerat, konstaterade regeringen att den ansvarsfördelning som gäller för skolan innebär att styrningen av Skolverket är komplex. Regeringen ansåg att det ökade antalet regeringsuppdrag och återrapporteringskrav bedömts som nödvändiga för att vända utvecklingen inom svensk skola. Detta mot bakgrund av det intensiva reformarbete som präglade utbildningsområdet de senaste åren.

Regeringen instämde i Riksrevisionens bedömning att uppföljning av Skolverkets insatser för kunskapsspridning och dess nytta för skolan är viktiga. Vidare framhöll regeringen att Skolverket påbörjat ett arbete som ligger i linjen med Riksrevisionens rekommendationer om att förbättra tillgängligheten och användbarheten i myndighetens insatser och material. Beträffande vikten av uppföljning, framhöll regeringen att Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU, fått ett utvidgat uppdrag att även utvärdera effekter av reformer och åtgärder inom utbildningsområdet.

Slutligen bedömde regeringen att de redovisade åtgärderna tillsammans med övriga insatser inom området kommer att leda till en mer effektiv spridning av kunskap som främjar en utbildning som bygger på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.<sup>6</sup>

Utbildningsutskottet anförde i sitt betänkande att de delar regeringens bedömning att det är viktigt att följa upp Skolverkets insatser för kunskapsspridning. Utskottet välkomnade därför att Skolverket påbörjat ett arbete för en effektivare kunskapsspridning. Utskottet framförde även att de välkomnar att åtgärder inom utbildningsområdet i större utsträckning ska kunna utvärderas, i och med IFAU:s utvidgade uppdrag. Utskottet delade regeringens bedömning att de redovisade åtgärderna kommer att främja kunskapsspridning och en utbildning som bygger på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.<sup>7</sup> Riksdagen biföll utskottets förslag att lägga skrivelsen till handlingarna.<sup>8</sup>

### 3.1.2 Regeringens och myndighetens åtgärder

Sedan Riksrevisionens granskning har regeringen inrättat en ny skolmyndighet, i enlighet med skrivelsen till riksdagen. Skolforskningsinstitutet inrättades 1 januari 2015 och fick i sin instruktion i uppdrag bidra till att de verksamma inom skolväsendet ges goda förutsättningar att planera, genomföra och utvärdera undervisningen med stöd av vetenskapligt underbyggda metoder och arbetssätt. I uppdraget ingick att göra systematiska översikter och forskningssammanställningar och att sprida resultaten och

<sup>6</sup> Skr. 2013/14:95.

<sup>7</sup> Bet. 2013/14:UbU23.

<sup>8</sup> Rskr. 2013/14:377.

göra dem tillgängliga för verksamma inom skolväsendet.<sup>9</sup> Skolforskningsinstitutet, Skolverket och Skolinspektionen har ett nätverk för samverkan i frågor där myndigheterna har angränsande uppdrag, däribland forskningsfrågor om skolutveckling.<sup>10</sup>

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att styra Skolverket mindre detaljerat. Regeringen anförde att nuvarande styrning ansågs som nödvändig med hänsyn till det stora reformarbete som präglade utbildningsområdet. Regeringen uppgav dock att Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer kommer att vägas in i regeringens fortsatta förbättringsarbete.<sup>11</sup> 2015 gav regeringen i uppdrag till Statskontoret att genomföra en myndighetsanalys av Skolverket. I regeringens skäl till uppdraget nämns Riksrevisionens kritik mot styrningen av myndigheten.<sup>12</sup> I Statskontorets avrapportering framgår slutsatser om regeringens styrning av Skolverket som liknar Riksrevisionens.<sup>13</sup>

I budgetpropositionen för 2017 föreslog regeringen en minskad detaljstyrning av Skolverket. Förslaget innebar att merparten av de medel som tidigare varit knutna till olika uppdrag istället flyttas till myndighetens förvaltningsanslag, vilket bifölls av riksdagen.<sup>14</sup> Skolverket uppger att de inom ramen för uppdraget om nationella skolutvecklingsprogram fått ett mer öppet skrivet uppdrag. Det har gett myndigheten större möjligheter att bygga processer för ett mer långsiktigt stöd till målgrupperna. Skolverket uppger även att den förändrade finansiella styrningen som inneburit en omfördelning av medel från sakanslag till förvaltningsanslag har underlättat för myndigheten.<sup>15</sup>

I skrivelsen till riksdagen med anledning av Riksrevisionens rapport uppgav regeringen att Skolverket inlett ett arbete med att utveckla och förbättra spridningseffekterna av sina insatser samt utveckla sitt arbete med utvärdering av kunskapspridning.<sup>16</sup> I anslutning till Riksrevisionens granskning gjorde Skolverket en utvärdering av webbplatsen med totalt 70 000 webbenkäter samt fokusintervjuer och användartester med målgruppen. Arbetet mynnade ut i ett beslut om att göra om webbplatsen. I juni 2018 lanserade Skolverket den nya webbplatsen och en utvärdering är planerad under 2019.<sup>17</sup>

---

<sup>9</sup> Förordningen (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

<sup>10</sup> Telefonsamtal med Skolverket, 2018-12-20.

<sup>11</sup> Skr. 2013/14:95.

<sup>12</sup> Uppdrag att utföra myndighetsanalys av Statens skolverk. U2015/609/S. Regeringsbeslut 2015-02-05.

<sup>13</sup> Statskontoret. Myndighetsanalys av Statens skolverk. 2015:16.

<sup>14</sup> Prop. 2016/17:1 Utgiftsområde 16, bet. 2016/17:UbU1, rskr. 2016/17:105.

<sup>15</sup> E-post från Skolverket, 2019-01-22.

<sup>16</sup> Skr. 2013/14:95.

<sup>17</sup> Telefonsamtal med Skolverket, 2018-12-20.

Skolverket inkom med en skrivelse till regeringen där de framförde att myndigheten i huvudsak instämde i Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Skolverket angav i skrivelsen att de framfört en önskan om att myndigheten i sin instruktion får i uppdrag att sammanställa och sprida kunskap om *beprövad erfarenhet*.<sup>18</sup>

Riksrevisionens granskning har varit en utgångspunkt för flera av Skolverkets genomförda åtgärder, framför allt i arbetet med att utvärdera och utveckla webbplatsen, men även som generell utgångspunkt i arbetet med omorganiseringen av myndigheten 2016. Ett exempel på förändringar som Skolverket genomfört i samband med omorganiseringen är inrättandet av enheten *Metod och planering* som bland annat ska samordna myndighetens stöd för skolutveckling gentemot målgruppen så att målgruppen uppfattar ett mer samlat budskap med högre kvalitet. Man har också inrättat enheten *Utredning* som har i uppdrag att bland annat genomföra och tillhandahålla målgruppsanalyser. Skolverket har även inrättat enheten *Insatsutvärdering* med uppdrag att genomföra uppföljningar av myndighetens egna insatser. Enheten har genomfört ett 20-tal uppföljningar. Uppföljningarna innefattar ofta en undersökning av nyttan med insatserna och hur väl myndigheten når målgrupperna. Skolverket har dessutom tagit fram en kommunikationsstrategi som gäller från 1 januari 2017. Den anger bland annat att myndigheten ska ha ett tydligt mottagarperspektiv i all kommunikation.<sup>19</sup>

Vidare har regeringen i regleringsbrev för budgetåren 2015–2017 gett Skolverket i uppdrag att redovisa en samlad bedömning av i vilken utsträckning myndigheten når sina målgrupper samt hur målgrupperna bedömer myndighetens insatser.<sup>20</sup> Av Skolverkets återrapportering i årsredovisningarna framgår att det pågår ett utvecklingsarbete inom ramen för detta uppdrag, men att en bedömning av målgruppens uppfattningar av myndighetens arbete ännu inte går att redovisa på ett tillförlitligt sätt. Skolverkets samlade bedömning är att myndigheten når sina målgrupper på en tillfredsställande nivå.<sup>21</sup>

2017 tillsatte regeringen en utredning om organiseringen av myndigheterna på skolområdet. Utredaren fick bland annat i uppdrag att utreda och föreslå hur kunskapsspridning och spridning av forskningsresultat kan komma verksamma inom skolväsendet till del på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Riksrevisionens rapport utgör ett av underlagen i kommittédirektivet.<sup>22</sup> Uppdraget som redovisades i juni 2018

<sup>18</sup> Skolverket. 2016-12-21. Yttrande över Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2013:11 Statens kunskapsspridning till skolan. Dnr. U2013/6226/S.

<sup>19</sup> Skolverkets kommunikationsstrategi. 2016-12-21. Dnr. 1.1.1–2016:1821.

<sup>20</sup> Regleringsbrev för budgetåren 2015 avseende Statens skolverk. Regleringsbrev för budgetåren 2016 avseende Statens skolverk. Regleringsbrev för budgetåren 2017 avseende Statens skolverk.

<sup>21</sup> Skolverkets årsredovisning 2016, s. 11. Skolverkets årsredovisning 2017, s. 20–21.

<sup>22</sup> Kommittédirektiv 2017:37. Organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet.

förslag en ny myndighetsstruktur inom skolväsendet. Skolforskningsinstitutet föreslogs vara kvar, men få ett något förändrat uppdrag. En av de föreslagna förändringarna är att Skolforskningsinstitutet även får i uppdrag att göra sammanställningar av beprövad erfarenhet.<sup>23</sup> Utredningen har ännu inte behandlats.

### 3.1.3 Avslutande bedömning och kommentar

Sammanfattningsvis har regeringen och Skolverket vidtagit åtgärder som ligger i linje med delar av Riksrevisionens rekommendationer.

Regeringen delade inte Riksrevisionens uppfattning om att Skolverkets instruktion bör kompletteras med ett uppdrag om att sammanställa och sprida kunskap om *beprövad erfarenhet*. Dessutom ansåg regeringen att styrningen av myndigheten i nuläget inte bör förändras utan att en mer detaljerad styrning ansågs nödvändig utifrån rådande omständigheter.

Regeringen har dock gett Skolverket ökade förvaltningsanslag i syfte att minska detaljstyrningen, efter att Statskontoret presenterade resultatet av sin myndighetsanalys 2015. Riksrevisionens kritik mot regeringens styrning av Skolverket nämns i bakgrunden till uppdraget, och får därmed anses ha beaktats av regeringen. Regeringen har under budgetåren 2015–2017 även efterfrågat en samlad bedömning av i vilken utsträckning Skolverket når sina målgrupper samt hur målgrupperna bedömer myndighetens insatser.

Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer har inte varit en direkt konsekvens till de åtgärder och förändringar som Skolverket genomfört, men har i många fall beaktats och varit en av flera utgångspunkter för myndighetens utvecklingsarbete. Granskningen har framför allt beaktats i Skolverkets arbete med att utvärdera och utveckla webbplatsen, men även fungerat som en generell utgångspunkt i arbetet med omorganiseringen. En utvärdering av Skolverkets nya webbplats är planerad till 2019.

## 3.2 Kränkt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad? (2013:15)

Riksrevisionen granskade om statens insatser i form av tillsyn och stöd på ett effektivt sätt bidrar till en god och trygg arbetsmiljö i skolan där elever inte utsätts för kränkande behandling eller trakasserier. Granskningen definierade tillsyn som dels enskilda anmälningsärenden, dels tillsyn av huvudmäns och skolors främjande och förebyggande arbete. Granskningen omfattar regeringen, Diskrimineringsombudsmannen (DO), Skolinspektionen/Barn- och elevombudet (BEO), Skolverket och Arbetsmiljöverket.

---

<sup>23</sup> SOU 2018:41. Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.

Granskningen visade att kravet på likabehandling av elever som anmäler att de har blivit utsatta för kränkande behandling eller trakasserier inte uppfylls i tillräcklig grad. För elever som anmäler kränkande behandling var sannolikheten större att få upprättelse än för elever som anmäler trakasserier. Tillsynen för att främja elevers lika rättigheter och förebygga kränkande behandling och trakasserier kunde i ett antal avseenden utvecklas för att bli mer effektiv, bland annat så att diskrimineringsfrågorna uppmärksammas på skolor i högre grad. Granskningen visade också att staten har gett huvudmän och skolor mycket stöd men i vissa frågor kunde stödet utökas och riktas, och att i jämförelse med skolmyndigheternas insatser var DO:s insatser inte lika kända.

Riksrevisionen rekommenderade *regeringen* att:

- särskilt följa upp om elever som anmäler kränkande behandling eller trakasserier får en likabehandling
- harmonisera skollagen och diskrimineringslagen samt se över Skolinspektionens/BEO:s och DO:s uppdrag i syfte att säkerställa att elever som anmäler kränkande behandling eller trakasserier får en likabehandling
- överväga att ge Skolverket i uppdrag att rikta stödinsatser till skolor och huvudmän som är i störst behov av dem
- överväga att ge DO föreskriftsrätt
- särskilt följa upp att samverkan kommer till stånd mellan Skolinspektionen och DO vid granskning av likabehandlingsplanen samt planen mot kränkande behandling.

### 3.2.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen med anledning av granskningen (skr 2013/14:193) meddelade regeringen att man avsåg att avvakta förslagen från två då pågående utredningar för att sedan överväga om det fanns behov av ytterligare åtgärder. Det gällde utredningen om bättre möjligheter att motverka diskriminering (dir. 2014:10) och utredningen om aktiva åtgärder mot diskriminering (dir. 2012:80).

Regeringen instämde i den övergripande slutsatsen i rapporten: att statens system med tillsyn och stöd för att skolor och huvudmän ska motverka kränkande behandling och trakasserier skulle kunna fungera bättre i vissa avseenden. Regeringen anförde också att elevernas faktiska skydd mot kränkande behandling och trakasserier bör vara likvärdigt. Regeringen bedömde vidare att det kunde finnas skäl att se över arbetet mot diskriminering för att skapa en mer ändamålsenlig ordning så att barn och elever på ett bättre sätt ska kunna hävda sin rätt. Man meddelade även att behovet av förändringar i regelverk och ansvarsfördelning skulle övervägas efter att pågående utredningar hade lagt sina förslag.

Regeringen anförde att regelverket för myndigheternas informationsinsatser var tydligt och att de genomförde betydande informationsinsatser, men att myndigheterna själva borde prioritera inom sitt informationsuppdrag för att även elever och föräldrar ska få

del av informationen. Vidare bedömde regeringen att skyddet mot trakasserier och kränkande behandling har stärkts genom dessa lagar och att skollagen och diskrimineringslagen gjorts samstämmiga, i stort. Regeringen avsåg dock att följa utvecklingen av avgöranden i fall som gäller diskrimineringsersättning.

Regeringen konstaterade att möjligheterna till samverkan mellan Skolinspektionen och Diskrimineringsombudsmannen hade förbättrats och förenklats. Regeringen betonade att det är myndigheternas ansvar att utveckla samverkan genom tillämpning av regelverken, men att man skulle överväga en pågående utrednings eventuella förslag och då ta ställning till om det behövs förändringar eller förtydliganden i regelverken för myndigheterna.

Vidare konstaterade regeringen att Skolinspektionen arbetade med att stärka likvärdigheten i bedömningar och beslut, och att det arbetet följdes genom årsredovisningar och rapporter. Regeringen meddelade också att man avsåg överväga att ge Skolverket i uppdrag att rikta sina stödinsatser till de huvudmän som har störst behov. Man avsåg dock invänta kommande utredningars slutsatser innan man övervägde rekommendationen att ge Diskrimineringsombudsmannen föreskriftsrätt.

Riksdagens utbildningsutskott välkomnade de utredningar som regeringen tillsatt för att följa upp

- om elever som anmäler kränkande behandling eller trakasserier får likabehandling
- harmonisering av skollagen och diskrimineringslagen
- översyn av Skolinspektionens och Barn- och elevombudets respektive Diskrimineringsombudsmannens uppdrag.

Utskottet betonade att likvärdighet i regelverk och tillsyn är en förutsättning för att elever ska kunna skyddas mot såväl trakasserier som annan kränkande behandling och för att den enskilda eleven ska kunna ta till vara sina rättigheter. Riksdagen lade regeringens skrivelse till handlingarna (bet. 2013/14:UbU24, rskr 2013/14:378).

### 3.2.2 Regeringens åtgärder

I uppdraget för utredningen om bättre möjligheter att motverka diskriminering ingick att utreda hur samarbetet mellan DO och Skolinspektionen fungerar och bedöma behov av förändringar. I ett tilläggsdirektiv (dir 2015:129) beslutade regeringen att utredningen även skulle analysera om, och i så fall hur, diskrimineringslagens regler på det skollagsreglerade området borde flyttas till skollagen. Efter remissbehandling av betänkandet (SOU 2016:87) har regeringen tagit fram ett utkast till lagrådsremiss, *Stärkt skydd mot diskriminering i skolan*, där flera av de rekommendationer som Riksrevisionen gav hanteras.

I utkastet till lagrådsremiss bedömer regeringen att skyddet för barn och elever som utsätts eller riskerar att utsättas för diskriminering i den skollagsreglerade



verksamheten behöver förstärkas och att skyddet för eleverna i dagsläget inte är likvärdigt. Regeringen bedömer att Skolinspektionen därför bör utöva viss tillsyn över diskriminering i skollagsreglerad verksamhet. Skolinspektionen ska som part få föra talan om diskrimineringsersättning för en enskild som medger det i mål om diskriminering i skollagsreglerad verksamhet. Detta motiveras delvis av att skyddet för eleverna i dagsläget inte är likvärdigt. Skolinspektionen ska också, enligt regeringens förslag, få utreda anmälningar och utöva tillsyn över diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder när det gäller verksamhet enligt skollagen. Förslaget innebär att DO fortsättningsvis har tillsyn över förbuden på det skollagsreglerade området och talerätt för enskilda.

Regeringen föreslår vidare att bestämmelserna om diskriminering för den skollagsreglerade verksamheten även fortsättningsvis bör finnas i diskrimineringslagen. Utredningen som förelåg lagrådsremissen föreslog även, i likhet med Riksrevisionen, att DO skulle få föreskriftsrätt (SOU 2016:87). I utkastet till lagrådsremissen avstår regeringen från att föreslå föreskriftsrätt för DO. Vidare bedömer regeringen att Skolverket ska få vissa nya uppgifter som att genomföra utbildningsinsatser, utbildningar och även intern kompetensutveckling samt rådgivning. Skolverket behöver dessutom, menar regeringen, förstärka samverkan med DO. Regeringen föreslår också att DO ska samverka med Skolinspektionen och Skolverket och bistå dem i att bygga upp kompetens inom myndigheterna. Regeringen bedömer att de kostnader som kan uppstå för Skolverket till följd av förslaget är begränsade och ryms inom myndighetens befintliga anslag.

Regeringen har avstått från att ge Skolinspektionen och DO i uppdrag att särskilt redovisa sin samverkan vid granskning av likabehandlingsplanen eller planen mot kränkande behandling. DO anger i sina årsredovisningar att myndigheten samverkar med andra myndigheter inom skolområdet. I början av 2015 inledde man samråd med Skolverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och Forum för levande historia. Myndigheten anger att den i sin samverkan på utbildningsområdet har identifierat brister i elevers kunskaper om bland annat deras rättigheter. DO bedömer att verksamheten inom området har bidragit till att nyckelaktörer och det civila samhället stärkts i sitt arbete mot diskriminering och för lika rättigheter och möjligheter. BEO anger i sina årsredovisningar att myndigheten tog fram nytt informationsmaterial och har skrivit debattartiklar, krönikor och en egen blogg sedan 2014. Under 2015 har BEO informerat vid regionkontoren på Skolinspektionen. Med anledning av att BEO fyllde 10 år lanserade man en elevkampanj och en broschyr, en kampanj om nätkränkningar samt en rapport. Samtidigt anger BEO att myndigheten har tackat nej till externa informationsuppdrag för att bibehålla de korta handläggningstiderna på anmälningsärenden. På grund av ett ökat antal ärenden minskar antalet externa uppdrag.

Skolinspektionen påbörjade ett arbete 2012 för att förbättra likvärdighet i utredningar och bedömningar i anmälningsärenden på de regionala enheterna för

anmälningssärenden respektive BEO. Regeringen har årligen gett Skolinspektionen i uppdrag att särskilt redovisa insatser för att utvärdera hur myndighetens arbete med tillsyn och kvalitetsgranskning bidrar till förskolornas och skolornas förbättringsarbete samt resultat av dessa insatser. Regeringen har dock inte beslutat om någon särskild uppföljning av likvärdigheten i bedömningarna.

I årsredovisningen 2017 drog Skolinspektionen slutsatsen att arbetet i vissa fall leder till de önskade effekterna, men att effekterna ofta uteblir eller blir mindre än önskat. Därför, menade myndigheten, behövs fortsatt utveckling av processen för anmälningssärenden. Skolinspektionen har efter intern granskning konstaterat att skillnader i likvärdighet inte kan härledas till olika regionkontor/BEO. Även BEO har genomfört en egen fördjupad granskning av beslut i syfte att säkerställa likvärdigheten internt, som enligt Skolinspektionen föll väl ut. Utöver löpande arbete för likvärdighet har flera specifika insatser genomförts för att säkerställa likvärdighet. Skolinspektionen och BEO anger att åtgärder för ökad likvärdighet vidtogs direkt efter Riksrevisionens granskning.

### 3.2.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Rapporten förefaller att ha varit till viss nytta. Den citeras i en av de utredningar som tillsattes innan publicering av rapporten och både Skolinspektionen/BEO och Skolverket nämner viss nytta av rapporten, medan DO nämner en tidigare rapport som mer inflytelserik för verksamheten. Skolinspektionen vidtog åtgärder direkt efter rapportens publicering och Skolverket anger att rapporten i flera delar är en bekräftelse på myndighetens egna bedömningar.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att överväga att ge Skolverket i uppdrag att rikta stödinsatser till de skolor och huvudmän som behöver dem mest, vilket har skett. I övrigt har rekommendationerna i dagsläget inte åtföljts. Myndigheterna anger att samverkan fungerar bra men att den grundläggande problematiken kvarstår, vilket kan relateras till att lagstiftningen inte förändrats på ett sätt som underlättar arbetet. Det finns anledning att förvänta sig att regeringens remiss till lagsrådsutkast resulterar i beslut om ytterligare åtgärder.

## 3.3 Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända? (RiR 2013:17)

Riksrevisionen granskade de subventionerade anställningarna *nystartsjobb* och *instegsjobb* under perioden 2009 till 2012. Syftet med granskningen var att undersöka om dessa stöd bidragit till att förbättra nyanländas etablering på arbetsmarknaden, om nystartsjobb tränger undan instegsjobb samt att undersöka varför det inte skapades fler instegsjobb under perioden.

Riksrevisionens slutsats är att en kedja av subventionerade anställningar för den arbetssökande tycks fungera väl. Att ha fått ett instegsjobb ökar sannolikheten för att få ett nystartsjobb, och nystartsjobb ökar i sin tur sannolikheten för att få ett ordinarie arbete. Riksrevisionen pekar också på att nystartsjobben tränger undan instegsjobben. En orsak till detta bedöms vara att arbetsgivare anser att nystartsjobben är mer attraktiva som anställningsform. Riksrevisionens granskning visade också att om kraven på försäkringar togs bort skulle det förmodligen skapas fler instegsjobb. Vidare ansåg Riksrevisionen att Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter också bedömdes vara viktigt för att fler ska komma ut i instegsjobb och att detta arbete behövde utvecklas ytterligare. Granskningen lyfter det faktum att instegsjobben har en hög tjänstgöringsgrad vilket riskerar att gå ut över deltagarnas obligatoriska sfi-studier. Ytterligare en slutsats är att det inte är möjligt att utvärdera de samhällsekonomiska effekterna av instegs- och nystartsjobben, eftersom de har implementerats på ett sätt som inte ger möjlighet att identifiera en kontrollgrupp.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till *regeringen*:

- Utforma insatser så att de är utvärderingsbara.
- Upprätthåll en skillnad i faktisk subventionsgrad mellan instegsjobb och nystartsjobb, exempelvis genom att ställa samma krav på förmåner och försäkring och/eller genom en höjd taknivå för instegsjobben.
- Undvik att söka skapa fler instegsjobb genom generösare regler.
- Om regeringen önskar öka antalet instegsjobb bedömer Riksrevisionen att det krävs ett mer aktivt och riktat arbete hos Arbetsförmedlingen för att nå fler arbetsgivare.
- Ställ återrapporteringskrav till Arbetsförmedlingen i form av att:
  - ändra uppföljningen av instegsjobb och nystartsjobb så att den visar arbetsmarknadsresultatet efter avslutat stöd och inte som idag efter varje beslut
  - följa upp och utvärdera de risker som är förknippade med att stödjobben koncentreras till vissa yrken och branscher, samt återföra den kunskap som på så sätt bildas till berörda arbetsförmedlare
  - i uppföljningen även närmare studera flödena mellan instegsjobb och nystartsjobb (den goda insatskedjan som identifierats i granskningen) och det vidare flödet till reguljära jobb, i syfte att undersöka vilka egenskaper i kedjan av åtgärder som är särskilt gynnsamma
  - följa upp instegsjobbarnas sfi-studier under och efter avslutat instegsjobb för att undersöka om det har gått att kombinera arbete och sfi. På sikt kan resultatet från en sådan uppföljning användas för att skapa välvägd instegsjobb där svenskstudier och arbete är parallella aktiviteter för de nyanlända.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till *Arbetsförmedlingen*:

- att inom ramen för sitt uppdrag undersöka möjligheterna att effektivisera arbetet med arbetsgivarkontakter
- att inte göra undantag från sfi-kravet för att få till stånd fler instegsjobb.

### 3.3.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I regeringens skrivelse till riksdagen anger regeringen att den i Arbetsförmedlingens regleringsbrev givit myndigheten i uppdrag att fortsätta utveckla arbetsgivarkontakterna.<sup>24</sup> En utredning har tillsatts för att bland annat utreda hur Arbetsförmedlingens kontakter med arbetsgivare kan förbättras ytterligare. Regeringen pekar också på att ytterligare en utredning tillsatts för att kartlägga felaktiga utbetalningar i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, som lämnade sitt slutbetänkande i mars 2014. Arbetsförmedlingen har också fått i uppdrag av regeringen att redovisa sitt arbete för att motverka och följa upp fel- och överutnyttjade av arbetsmarknadspolitiska stöd. Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömningar och menar att granskningen är ett viktigt underlag i det fortsatta arbetet med uppföljningen av instegs- och nystartsjobben.

Arbetsmarknadsutskottet lämnade ett betänkande med anledning av regeringens skrivelse.<sup>25</sup> Sammanfattningsvis angav utskottet att det delade regeringens bedömning att Riksrevisionens granskning var ett viktigt underlag i det fortsatta arbetet med uppföljningen av instegs- och nystartsjobben. Utskottet menade att instegsjobben och nystartsjobben fyller olika, men var för sig viktiga, funktioner för de nyanlända och att de dessutom bildar en väl fungerande kedja från instegsjobb via nystartsjobb till en osubventionerad anställning. I betänkandet angavs också att instegsjobben fyller en viktig funktion jämfört med nystartsjobben eftersom instegsjobben ska kombineras med sfi-studier. Utskottet förutsatte avslutningsvis att regeringen och Arbetsförmedlingen tar till vara de synpunkter på deras arbete som Riksrevisionen har lämnat. Riksdagen ställde sig bakom utskottets betänkande.<sup>26</sup>

### 3.3.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

#### **Övergripande om bedömningen**

Sedan rapporten publicerades 2013-11-14 har stora förändringar skett såväl inom Arbetsförmedlingen som mer specifikt för de program som granskades.

---

<sup>24</sup> Skr. 2013/14:199.

<sup>25</sup> AU 2013/14: 10.

<sup>26</sup> Rskr. 2013/14:369.

### Arbetsgivarkontakter

I den skrivelse som lämnades med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport (mars 2014) uppgav regeringen att Arbetsförmedlingen i regleringsbrevet för 2014, fått i uppdrag att fortsätta utveckla, förbättra och öka arbetsgivarkontakterna. Ett liknande uppdrag lämnades även 2013.<sup>27</sup> I de efterföljande regleringsbreven förekommer olika skrivning med fokus på arbetsgivararbetet.<sup>28</sup>

Arbetsförmedlingen har sedan 2014 arbetat med ”förnyelseresan”, vilket innebär en omläggning av Arbetsförmedlingens organisation. En del av detta arbete är en utveckling av arbetsgivararbetet bland annat genom utveckling av Arbetsförmedlingens tjänster riktade till arbetsgivare.<sup>29</sup>

I februari 2014 tillsattes en utredning för en översyn av Arbetsförmedlingen. Det kommittédirektiv som låg till grund för utredning innehöll bland annat uppdrag om myndighetens arbetsgivararbete.<sup>30</sup> När ny regering tillträdde 2015 lades denna utredning ner<sup>31</sup> men på initiativ av en majoritetsmotion i arbetsmarknadsutskottet tillsatte regeringen åter en bred översyn av Arbetsförmedlingens arbete år 2016.<sup>32</sup> Ett slutbetänkande från denna utredning ska lämnas den 31 januari 2019.

### Förändring av regelverket för instegs- och nystartsjobb

Regelverket för instegs- och nystartsjobben har, sedan granskningen publicerats, förändrats i flera steg och instegsjobben finns inte längre kvar i sin renodlade form.<sup>33</sup>

En slutsats i RiR 2013:17 var att de skillnader som fanns i såväl taknivåer som krav på anställningsvillkor minskade den reella subventionsgraden och bidrog till en undanträngning av instegsjobb till förmån för nystartsjobb. En rekommendation med anledning av detta var att upprätthålla en skillnad i faktisk subventionsgrad.

I den budgetproposition som följde på rapporten refererades rapporten i flera delar.<sup>34</sup> I denna budgetproposition föreslås en begränsning av taket på nystartsjobben till 22 000 kronor per månad, vilket också genomfördes.<sup>35</sup> Regeringen genomförde under våren 2017 en förändring av krav på anställningsvillkor likvärdiga med kollektivavtal för nystartsjobben, vilket är samma krav som ställdes för instegsjobben.<sup>36</sup>

<sup>27</sup> Regleringsbrev Arbetsförmedlingen 2013.

<sup>28</sup> Regleringsbrev 2015–2018.

<sup>29</sup> Arbetsförmedlingens webbplats, hämtad 2019-01-11.

<sup>30</sup> Dir. 2014:15.

<sup>31</sup> Svar på interpellation 2014/15:164 Reformering av Arbetsförmedlingen.

<sup>32</sup> Kommittédirektiv 2016:56 samt tilläggsdirektiv 2017:71.

<sup>33</sup> Prop. 2017/18:01.

<sup>34</sup> Prop. 2015/16:01.

<sup>35</sup> Prop. 2014/15:01.

<sup>36</sup> Prop. 2016/17:01.

Kraven på sfi-studier har förändrats under de senaste åren. I februari 2016 infördes en möjlighet att kombinera instegsjobb med annan språkutbildning.<sup>37</sup> Den 1 maj 2018 avskaffades instegsjobben med anledning av att flera stöd, bland annat instegsjobben, slogs samman till *introduktionsjobb*. I samband med detta tog det obligatoriska kravet på sfi eller annan utbildning bort, men introduktionsjobb kan kombineras med utbildning vid behov och om det är lämpligt.<sup>38</sup>

### Övrigt

Regeringen gav 2014 en särskild utredare i uppdrag att kartlägga förekomsten av oegentligheter, överutnyttjande och andra felaktigheter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Utredaren lämnade ett slutbetänkande i mars 2014.<sup>39</sup> I årsredovisningen för 2014 uppgav Arbetsförmedlingen att arbetet med att minska felaktiga utbetalningar hade intensifierats. Interna kontroller och externa granskningar visade på en viss förbättring i handläggningen av till exempel nystartsjobb.<sup>40</sup>

### 3.3.3 Avslutande bedömning och kommentarer

En rad förändringar har genomförts för de subventionerade anställningar som granskas i RiR 2013:17. Arbetsförmedlingen har utvecklat sitt arbete med bland annat fokus på arbetsgivarkontakter som syftar till att förstärka dessa. Förändringar har skett i de skillnader i villkor mellan instegsjobb och nystartsjobb, som enligt granskningen orsakade undanträngning av instegsjobben.

Det är emellertid svårt att bedöma om förändringarna har inneburit förbättringar av den granskade verksamheten eller om problemen kvarstår, eftersom det för närvarande pågår en omfattande förändring av Arbetsförmedlingens organisation.<sup>41</sup>

Arbetsförmedlingen påtalar själva vissa återstående problem med instegsjobben i årsredovisningen 2017. Instegsjobben minskade under 2017 jämfört med 2016. Sedan december 2016 finns extratjänster som har en mer generös subvention än instegsjobb.<sup>42</sup> Det kan således ha funnits en undanträngningssituation 2017, men nu mellan instegsjobb och extratjänster. Sedan maj 2018 har emellertid instegsjobben kommit att sammanföras med andra subventionerade anställningar och den nya subventionerade anställning som nu riktar sig till nyanlända och de som varit arbetslösa en längre tid är introduktionsjobben.

---

<sup>37</sup> Riksrevisionens uppföljningsrapport 2016.

<sup>38</sup> Prop. 2017/18:01.

<sup>39</sup> Skr. 2013/14:199 och förordning (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

<sup>40</sup> Arbetsförmedlingens årsredovisning 2015.

<sup>41</sup> Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017.

<sup>42</sup> Ibid.

I den budgetproposition som följde på granskningsrapporten, där flera av förändringarna ovan aviserades eller föreslogs, refererades det till rapporten i flera delar. Det kan tolkas som att den varit till nytta för regeringen i arbetet med faktainhämtning till budgetarbetet. Även Arbetsförmedlingen refererar till granskningsrapporten i ett av sina budgetunderlag där myndigheten föreslår en mer enhetlig subventionsgrad för att minska undanträngning mellan olika subventionerade anställningar.<sup>43</sup>

Riksrevisionen rekommenderade också regeringen att utforma insatser så att de är utvärderingsbara. Detta bedöms inte ha genomförts i en mer generell omfattning.

Avslutningsvis bedömer vi att det är inte sannolikt att regeringen eller Arbetsförmedlingen kommer att genomföra fler förändringar baserat på rapportens rekommendationer, då både insatser och organisation har förändrats i flera avseenden sedan 2013.

### 3.4 Klimat för pengarna (RiR 2013:19)

Riksrevisionen publicerade 2013 en granskning av om staten använder sina styrmedel så att utsläppen av växthusgaser minskar i enlighet med klimatmålen och till rimliga kostnader. Granskningen avslutade och kompletterade elva granskningar som hade genomförts inom granskningsstrategin *Hållbar utveckling – klimat* under åren 2009–2013. Slutrapporten berörde regeringen, Konjunkturinstitutet, Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Statistiska centralbyrån och Trafikverket.

Granskningens huvudsakliga slutsats var att det fanns risk för att staten inte använde sina styrmedel så att utsläppen minskade i enlighet med målen och till rimliga kostnader. Kostnaderna per ton minskade utsläpp varierade kraftigt mellan olika styrmedel vilket indikerar att de samlat inte var kostnadseffektiva. Det konstaterades även att styrsignalerna för näringslivet att minska utsläppen var svaga. Ytterligare slutsatser i granskningen var att:

- klimat- och energimålen var otydligt formulerade och att det fanns målkonflikter kopplat till andra mål (till exempel de transportpolitiska målen)
- regeringens beslut om styrmedel ofta avsåg kort sikt, vilket skapade osäkerhet om i vilken grad myndigheterna skulle prioritera klimatmålen
- regeringen saknade en samlad strategi för hur Sverige skulle använda det nationella handlingsutrymmet kopplat till EU:s handelssystem
- ansvarsfördelningen för olika styrmedel var otydlig och rapporteringen var bristande och inte samordnad mellan olika aktörer.

<sup>43</sup> Arbetsförmedlingens budgetunderlag 2017–2019.

Riksrevisionen rekommenderade *regeringen* att:

- samordna klimatmålen med andra övergripande samhällsmål genom att göra tydliga långsiktiga prioriteringar och tydliggöra vad som ska åstadkommas och vad det kostar
- fastställa en ungefärlig bana för hur utsläppen ska minska även efter 2020
- peka ut ett tydligt ansvar och mandat samt styra resurserna för att åstadkomma en samlad och avvägd rapportering och analys.

### 3.4.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen till riksdagen med anledning av Riksrevisionens rapport *Klimat för pengarna*<sup>44</sup> instämde regeringen i att avsedda mål och resultat ska uppnås på ett kostnadseffektivt sätt. Regeringen instämde även i Riksrevisionens rekommendationer för behovet av att utveckla och tydliggöra långsiktiga prioriteringar för klimatpolitiken liksom behovet av en långsiktig utsläppsbanan. Regeringen ansåg att det Riksrevisionen framförde om ansvar för samordning av analyser och samlad rapportering samt om samspelet mellan styrmedel i förhållande till utsläppen var angeläget. Riksdagen lade regeringens skrivelse till handlingarna och konstaterade att flera åtgärder hade initierats med anledning av Riksrevisionens rapport.<sup>45</sup>

### 3.4.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Riksrevisionens rapport har utgjort ett viktigt underlag för utvecklingen av en mer långsiktig klimatpolitik.

En viktig iakttagelse i granskningen var att klimatpolitiken till viss del saknade långsiktighet. I skrivelsen framkom att regeringen den 3 april 2014 hade beslutat att låta en särskild utredare lämna förslag till en strategi för att uppnå regeringens långsiktiga vision att Sverige år 2050 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären.<sup>46</sup> Enligt direktiven skulle Riksrevisionens granskning utgöra en del av utredningens underlag och den förväntades få särskild betydelse för de ställningstaganden Sverige skulle behöva göra på klimatområdet efter 2014.<sup>47</sup> I ett tilläggsdirektiv i december 2014 fick Miljömålsberedningen uppdraget att föreslå ett klimatpolitiskt ramverk och att ta fram en strategi för hur en samlad och långsiktig klimatpolitik skulle kunna utformas.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> Riksrevisionen, *Klimat för pengarna*, RiR 2013:19.

<sup>45</sup> Skr. 2013/14:209 Riksrevisionens rapport om klimat för pengarna, bet. 2013/14:MJU20.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Dir. 2014:53, Klimatfärdplan 2050 – strategi för hur visionen att Sverige år 2050 inte har några nettoutsläpp av växthusgaser ska uppnås.

<sup>48</sup> Dir 2014:166 Tilläggsdirektiv till klimatfärdplan 2050 M2014:03.



I sitt delbetänkande som publicerades 2016 framförde Miljömålsberedningen att den hade identifierat ett antal faktorer som behövde förstärkas inom klimatarbetet. Den poängterade att dess iakttagelser överensstämde med den kritik som hade framförts av Riksrevisionen.<sup>49</sup> I slutbetänkandet föreslog sedan Miljömålsberedningen att ett klimatpolitiskt ramverk skulle utformas som reglerar mål, planering och uppföljning för att förstärka arbetet med att nå miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Beredningen föreslog att målet om nollutsläpp skulle tidigareläggas till 2045 samt att en målbana med etapper för utsläppsminskningar på vägen skulle tas fram.<sup>50</sup>

Miljörådsberedningen föreslog även en klimatlag för att tydliggöra processerna och långsiktigheten i klimatpolitiken. Vidare aviserades ett förslag om ett oberoende klimatpolitiskt råd med uppgift att granska den förda politiken.<sup>51</sup> Med utgångspunkt i Miljömålsberedningens förslag överlämnade regeringen under 2017 en proposition om ett klimatpolitiskt ramverk till riksdagen, som riksdagen beslutade om med stor majoritet.<sup>52</sup>

Klimatlagen trädde i kraft den 1 januari 2018 och innebär bland annat att en handlingsplan ska lämnas till riksdagen efter ordinarie riksdagsval. Handlingsplanen ska tydliggöra hur regeringen under mandatperioden ska verka för att nå de klimatpolitiska målen.<sup>53</sup> Regeringen skriver själva att klimatlagen ökar förutsättningarna för att klimatarbetet ska kunna bedrivas på ett långsiktigt och kontinuerligt sätt, samtidigt som arbetet blir tydligare och mer transparent.<sup>54</sup>

Utöver det arbete som har pågått på nationell nivå med att stärka långsiktigheten i klimatpolitiken har initiativ även tagits på global och europeisk nivå. Ett exempel på det är Parisavtalet. Parisavtalet trädde i kraft 4 november 2016 och är det första rättsligt bindande klimatavtalet på global nivå som innebär att länder utarbetar, meddelar och upprätthåller så kallade nationellt fastställda bidrag för att minska utsläppen.<sup>55</sup> Det senaste klimatmötet i Katowice resulterade även i att det nu finns ett långsiktigt regelverk för hur länderna ska planera, kommunicera, genomföra, rapportera och följa upp sina åtaganden under Parisavtalet.<sup>56</sup>

<sup>49</sup> SOU 2016:21 Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.

<sup>50</sup> Målbanan uttrycks som en linjär reduktion från den faktiska utsläppsnivån 2015, via etappmålen för 2030 och 2040, till det långsiktiga utsläppsmålet för 2045.

<sup>51</sup> SOU 2016:21 Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige, s. 49.

<sup>52</sup> Prop. 2016/17:146 Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige, bet. 2016/17: MJU24, rskr. 2016/17:320.

<sup>53</sup> SFS 2017:720 Klimatlagen.

<sup>54</sup> Skr. 2017/18:238 En klimatstrategi för Sverige.

<sup>55</sup> Regeringen, *Parisavtalet*, hämtad 2018-12-27, <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/parisavtalet/>.

<sup>56</sup> Regeringen, *Parisavtalets regelbok antogs vid klimatmötet i Katowice*, hämtad 2018-12-27, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/12/parisavtalets-regelbok-antogs-vid-klimatmotet-i-katowice/>.

### **EU-ETS systemet har infört automatiska annulleringar av utsläppsrätter**

En iakttagelse i granskningen var att regeringen saknade en samlad strategi för hur Sverige skulle använda det nationella handlingsutrymmet kopplat till EU:s handelssystem. Regeringen hade nämligen valt att sälja utsläppsrätter framför att annullera dem.<sup>57</sup>

I budgetpropositionen för 2017 beslutade regeringen att annullera 22,5 miljoner ton utsläppsutrymme som en klimatåtgärd (av regeringen kallad "utsläppsbroms").<sup>58</sup> Nyligen har det dock beslutats på EU-nivå att en automatisk annullering av utsläppsrätter inom EU-ETS-systemet ska införas<sup>59</sup>. Om medlemsländerna numera genomför mer långtgående klimatåtgärder så att tilldelade utsläppsrätter inte används, innebär detta istället att det blir ett större överskott av utsläppsrätter i marknadsstabiliseringsreserven och att ett större antal annulleras. Från och med 2019 sker detta automatiskt. Regeringen har därmed beslutat att upphäva den nationella "utsläppsbromsen" eftersom denna typ av kompensation bara skulle minska antalet utsläppsrätter som går till reservfonden, vilket gör att färre utsläppsrätter annulleras inom EU-ETS.<sup>60</sup>

### **Samordning och prioritering mellan klimatmål och andra samhällsmål behöver fortfarande förbättras**

Riksrevisionen rekommenderade att regeringen skulle samordna klimatmålen med andra övergripande samhällsmål genom att göra tydliga långsiktiga prioriteringar och tydliggöra vad som ska åstadkommas och vad det kostar. Miljömålsberedningen hänvisade till Riksrevisionens rekommendation i sin utredning, och även de konstaterade att samordning var nödvändigt för att möjliggöra synergier och undvika konflikter mellan klimatmålen och andra samhällsmål (exempelvis budgetmål, finanspolitiska mål samt mål inom transport- och energisektorerna). Miljömålsberedningen föreslog att regeringen i samband med nästa översyn av respektive mål borde se över och vid behov omformulera relevanta samhällsmål så att de är förenliga med klimatmålen.<sup>61</sup>

Även Naturvårdsverket använde Riksrevisionens rapport som underlag när de i den fördjupade utvärderingen av miljömålssystemet 2015 föreslog att generationsmålet bör vara ett inriktningsmål för alla politikområden, snarare än bara för miljöpolitiken.<sup>62</sup> För

---

<sup>57</sup> En annullering av utsläppsrätter minskar det totala utsläppsutrymmet i EU och påverkar de totala utsläppen inom systemet, till skillnad från att sälja överskottet.

<sup>58</sup> Prop. 2016/17:1, UO 20, s. 87.

<sup>59</sup> EU 2018/410.

<sup>60</sup> Prop. 2017/18:1, UO 20, s. 107.

<sup>61</sup> SOU 2016:47 Delbetänkande En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige, s. 147.

<sup>62</sup> Naturvårdsverket, *Styr med sikte på miljömålen. Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljömålen 2015*. Rapport 6666. Oktober 2015, s. 12.

att säkra en sammanhållen politik för en ekonomisk, social och ekologiskt hållbar utveckling ansåg Naturvårdsverket även att Regeringskansliet borde förstärka kraven på konsekvensanalyser för miljö- och hälsopåverkan i framtagandet av styrmedel och politiska förslag, till exempel i arbetet med propositioner. Dessutom föreslog de regelbundna utvärderingar av samstämmighet mellan politikområden på svensk nivå och EU-nivå.<sup>63</sup>

Regeringen aviserade i skrivelsen att de anser att klimat- och miljöfrågorna ska integreras i alla politikområden och sektorer, och på alla nivåer i samhället. De har även påtalat att en förutsättning för detta är konsekvensanalyser av effekter för klimatet och miljön där det är relevant. Regeringen har därför aviserat att förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning bör ses över. En utgångspunkt i översynen är bland annat att se till att det finns krav på att analysera konsekvenser för klimatet där det är relevant. Vidare anser regeringen att kommittéförordningen (1998:1474) bör ses över. Utöver detta bedömer regeringen att när nya eller befintliga samhällsmål tas fram eller ses över bör man ta hänsyn till miljö och klimat där det är relevant. Det kan man till exempel göra genom att analysera och utforma målen i förhållande till klimatlagen och det klimatpolitiska ramverket i övrigt.<sup>64</sup>

Regeringen har således uttryckt ambitionen att inkorporera miljömålen och förtydliga hur de ska samordnas med övriga samhällsmål.<sup>65</sup> Regeringen har dock inte förtydligat när eller i vilken utsträckning det ska ske. Riksrevisionen har konstaterat i flera nyligen publicerade granskningar att det fortsatt finns ett behov av att tydliggöra hur klimatmålen ska samordnas med andra samhällsmål. Ett exempel är granskningen av om Trafikverket tillämpar fyrstegsprincipen<sup>66</sup> på avsett sätt. Den visar att styrningen av Trafikverket är otydlig i den meningen att de har i uppdrag att arbeta mot klimatmålen genom att pröva åtgärder som kan minska eller förändra efterfrågan på transporter, samtidigt som budgeten för nyinvesteringar i transportinfrastruktur fortsätter att öka vid varje beslut om ny infrastrukturproposition.<sup>67</sup>

Riksrevisionen har även konstaterat i en granskning av myndigheternas scenarioverksamhet att olika myndigheter hanterar politiskt beslutade mål på olika sätt. När myndigheternas underlag inte stämmer överens kan de olika scenarierna, till

<sup>63</sup> Naturvårdsverket, *Styr med sikte på miljömålen. Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljömålen 2015*. Rapport 6666. Oktober 2015, s. 6.

<sup>64</sup> Skr. 2017/18:238 En klimatstrategi för Sverige, s. 29.

<sup>65</sup> Ibid, s. 27.

<sup>66</sup> Fyrstegsprincipen är en metod för åtgärdsval som innebär att beslut om investeringsprojekt ska föregås av en stegvis prövning. *Det första steget* innebär att man ska undersöka om det går att lösa en identifierad brist genom att minska eller förändra efterfrågan. *Det andra steget* handlar om att identifiera effektivare sätt att använda befintlig transportinfrastruktur. *Det tredje steget* omfattar att överväga begränsade ombyggnationer och *det fjärde steget* innebär att överväga nyinvesteringar eller stora ombyggnationer. Tanken är att det fjärde steget enbart ska föreslås om åtgärder inom de första stegen inte räcker för att möta behoven

<sup>67</sup> Riksrevisionen 2018:30. *Fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur*.

exempel för växthusgasutsläpp och trafik, skapa en otydlig eller felaktig bild av om mål som är uppställda av regering och riksdag kan uppnås var för sig och samtidigt. Att politiskt uppställda mål hanteras olika i scenarierna minskar möjligheten att göra välgrundade avvägningar och prioriteringar mellan olika områden.<sup>68</sup>

### **Styrmedlens kostnader skiljer sig fortfarande åt**

För att klimatpolitiken ska bli kostnadseffektiv bör marginalkostnaden för minskade utsläpp vara densamma i samtliga sektorer och för alla aktörer. Riksrevisionen pekade på brister i detta i granskningsrapporten då kostnaden per ton minskade utsläpp varierade kraftigt mellan olika styrmedel. Dessutom konstaterades att styrsignalerna till näringslivet var relativt svaga.

Regeringen har sedan granskningen uttryckt att den ska verka för att minska skattenedsättningarna på koldioxidskatten i vissa sektorer.<sup>69</sup> Under 2016 ökade dock regeringen nedsättningen av dieselbränsle inom jordbruket<sup>70</sup>, och i den budgetmotion för 2019 som beslutats av riksdagen höjs exempelvis skattenedsättningen på dieselbränsle i jordbrukssektorn ytterligare<sup>71</sup>. Det motiveras av konkurrensskäl men är samtidigt ett avsteg från en kostnadseffektivt utformad klimatpolitik.

Riksrevisionen har också granskat Klimatklivet<sup>72</sup> och har konstaterat att styrmedlets kostnader per kilo minskade utsläpp generellt är relativt höga samt att kostnaderna skiljer sig åt mellan olika åtgärder. Det framstår således som att risken kvarstår för att utsläppen inte minskar på ett kostnadseffektivt sätt med dagens styrmedel.

### **Klimatlagen ställer krav på samlad rapportering och analys av klimatpolitiken**

En av Riksrevisionens rekommendationer gällde avsaknaden av en samlad rapportering och analys av klimatpolitiken. Detta tas nu om hand i klimatlagen. Klimatlagen innebär att regeringen varje år ska presentera en klimatredevisning i budgetpropositionen. 2019 års budgetproposition kommer att innehålla den första klimatredevisningen till riksdagen som följer av klimatlagens bestämmelser. Denna ska som minimum innehålla:

- en redovisning av utsläppsutvecklingen
- en redovisning av de viktigaste besluten inom klimatpolitiken under året och vad dessa beslut kan betyda för utvecklingen av växthusgasutsläppen
- en bedömning av om det finns behov av ytterligare åtgärder och när och hur beslut om sådana åtgärder kan fattas.<sup>73</sup>

---

<sup>68</sup> Riksrevisionen 2019:4 *Att planera för framtiden – statens arbete med scenarier inom miljö-, energi-, transport- och bostadspolitiken*.

<sup>69</sup> Skr. 2013/14:209 *Riksrevisionens rapport om klimat för pengarna*, bet. 2013/14:MJU20.

<sup>70</sup> Budgetproposition 2015/16:1, s. 276.

<sup>71</sup> Bet. 2018/19:FiU1, Statens budget 2019 Rambeslutet.

<sup>72</sup> Riksrevisionen 2019:1 *Klimatklivet – stöd till lokala klimatinvesteringar*.

<sup>73</sup> SFS 2017:720 klimatlagen.

Naturvårdsverket har en samordnande roll i klimatarbetet och har, i regleringsbrevet för 2018, fått i uppgift att redovisa underlaget till klimatredovisningen som årligen ska lämnas till riksdagen. Myndigheten ska även redovisa ett underlag till den klimatpolitiska handlingsplan som regeringen enligt klimatlagen ska ta fram vart fjärde år. Vid behov ska underlag inhämtas från myndigheter med ansvar inom miljömålssystemet, i första hand Trafikverket, Transportstyrelsen, Energimyndigheten, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Tillväxtverket, Boverket, Finansinspektionen och Konjunkturinstitutet.<sup>74</sup>

Regeringen har även angett att samhällsekonomiska konsekvensanalyser ska presenteras för de förslag som Naturvårdsverket lägger fram, liksom för de åtgärder myndigheten övervägt men valt att inte föreslå. Underlaget till den första klimatpolitiska handlingsplanen ska redovisas senast den 31 januari 2019.<sup>75</sup>

Regeringen har även tillsatt Klimatpolitiska rådet som är ett oberoende, tvärvetenskapligt expertorgan. Klimatpolitiska rådet kommer att lämna en årlig rapport med sina bedömningar av klimatpolitiken och dess förenlighet med klimatmålen. De kommer även lämna en rapport vart fjärde år om regeringens klimatpolitiska handlingsplan.<sup>76</sup>

### 3.4.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Riksrevisionens granskningar på klimatområdet och framför allt slutrapporten har varit ett viktigt underlag vid framtagandet av *Sveriges luftvårds- och klimatstrategi* som har legat till grund för beslutet om att anta Sveriges första klimatlag.

Riksrevisionen kan konstatera att klimatlagen innebär att förutsättningarna för en långsiktig klimatpolitik förbättras samt att en samordnad rapportering och analys kommer att presenteras årligen av Naturvårdsverket och granskas av Klimatpolitiska rådet. Det tyder på att flera av Riksrevisionens rekommendationer kommer att tas om hand. Klimatlagen har dock nyligen trätt i kraft, och det är först 2019 som den första handlingsplanen kommer att tas fram och som den samlade rapporteringen kommer att ske. Därför går det ännu inte att utvärdera dess effekter på klimatarbetet.

Regeringen har dock ännu inte varit tillräckligt tydlig om hur klimatmålen ska samordnas med övriga samhällsmål. Det finns även indikationer på att risken kvarstår för att dagens styrmedel inte minskar utsläppen på ett kostnadseffektivt sätt.

<sup>74</sup> Ändringsbeslut 2018-02-08, regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Naturvårdsverket 2018.

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Formas. Klimatpolitiska rådet, 2018, hämtad 2018-12-27, <http://www.formas.se/sv/Om-Formas/Klimatpolitiska-radet/>.

### 3.5 Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser (2013:22)

Riksrevisionen granskade om Försvarsmakten har förmåga att uthålligt genomföra insatser i den mängd och inriktning som regeringen och riksdagen har beslutat. Riksrevisionen granskade också om regeringen gett Försvarsmakten tillräckliga förutsättningar att planera och genomföra en insatsverksamhet som är uthållig och om erfarenheter har tagits tillvara och återredovisats.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att Försvarsmakten varken vid tidpunkten för granskningens publicering eller de närmaste åren därefter kommer att kunna nå upp till de krav på insatsverksamheten som regeringen och riksdagen beslutat.

Riksrevisionen bedömde även att förmågan att leva upp till kraven förblir bristfällig när insatsorganisation 2014 är fullt införd.

Riksrevisionens granskning visade att det inte fanns tillräckligt med personal och materiel för att samtidigt klara de uppgifter Försvarsmakten hade inom insatser, beredskap och utveckling. Antalet tillgängliga och planerade markoperativa bataljoner samt antalet stöd- och funktionsförband var gränssättande på ett sätt som gör att målen inte heller på sikt kunde uppnås. Riksrevisionen bedömde dessutom att antalet kontinuerligt anställda gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K) inte räckte till för att både fullgöra nationella uppgifter och genomföra insatser utomlands. Vidare saknades ett betydande antal nyckelkompetenser i insatsorganisationen och dessa måste därmed rekryteras i särskild ordning.

Ytterligare en försvårande omständighet var att det bedömdes råda en långsiktig obalans inom både förbands- och materielanslaget. Detta kunde medföra att nyrekryteringar av personal och planerade anskaffningar av materiel inte kunde fullföljas. Därutöver saknades en operativ planering som avser samtliga de krav som regeringen och riksdagen ställer på insatsverksamheten. Riksrevisionen bedömde även att regeringens styrning delvis var otydlig och otillräcklig och att redovisningen till riksdagen i vissa delar var ofullständig.

Riksrevisionen rekommenderade *regeringen* att:

- se till att en operativ studie genomförs, över vilka krav som ska gälla framöver för insatsverksamheten
- att viktiga begrepp såsom "insatser", "uthålligt" och "över tiden" förtydligas
- att tids- och antalskrav för Försvarsmaktens insatsverksamhet klargörs
- att tydligare krav på Försvarsmaktens återrapportering ställs och redovisas till riksdagen.

Riksrevisionen rekommenderade *Försvarsmakten* att:

- utveckla sina metoder att värdera den operativa förmågan och pröva denna i operativa studier och spel

- att i sitt arbete med att utarbeta förbandsmålsättningar omhändertar behov för internationella insatser och ta fram en strategi för att bemanna insatser med rätt personalantal och kompetens.

### 3.5.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Försvarsutskottet konstaterade att det var svårt att ta ställning till de långtgående slutsatser som Riksrevisionen hade dragit i granskningen, eftersom utskottet ansåg att antagandena och utgångspunkterna i granskningen var alltför begränsande. Vidare konstaterade utskottet att riksdagen löpande hade informerats om Försvarmaktens insatser genom regeringens redovisningar i budgetpropositionerna och därmed noterat att Försvarmakten löst sina uppgifter under perioden 2010 till 2013.

Utskottet underströk samtidigt vikten av att regeringen även fortsättningsvis eftersträvar en kontinuerlig återrapportering. Man konstaterade att det vidtagits åtgärder som motsvarade Riksrevisionens rekommendationer och att regeringen avsåg att överväga ytterligare åtgärder inom ramen för det kommande arbetet med nästa försvarspolitiska inriktningsproposition. Utskottet bedömde att det fortsatta arbetet på så sätt kunde ske med en nödvändig helhetssyn och med utgångspunkt i de krav och mål Förvarsberedningen presenterat den 15 maj 2014.<sup>77</sup>

Utskottet delade regeringens bedömning att Riksrevisionens rapport kunde anses vara slutbehandlad. Vidare ville utskottet inte föregripa det förbättringsarbete som regeringen övervägde att integrera inför den kommande försvarspolitiska inriktningspropositionen. Utskottet ansåg därför att det inte fanns anledning att vidta ytterligare åtgärder och föreslog att skrivelse 2013/14:185 Riksrevisionens rapport om Försvarmaktens förmåga till uthålliga insatser lades till handlingarna. Den 17 juni 2014 biföll riksdagen försvarsutskottets förslag till beslut.<sup>78</sup>

### 3.5.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

I sin skrivelse med anledning av Riksrevisionens granskning bedömde regeringen att de antaganden och utgångspunkter som låg till grund för granskningen var alltför begränsade, vilket gjorde det svårt att bedöma och ta ställning till de långtgående slutsatser som gjordes i rapporten. Bland annat menade regeringen att utgångspunkten inte hade beslutats av riksdagen och att målet problematiserats i inriktningspropositionen; utgångspunkten var att hålla cirka 2 000 personer ur insatsorganisationen insatta, nationellt och internationellt, samt att Försvarmakten skulle ha förmåga att kontinuerligt kunna delta i upp till fyra förbandsinsatser, varav minst en av bataljonsstridsgruppsstorlek. I propositionen framhålls att förmågan att hålla 2 000 personer kontinuerligt insatta uppnås först 2019.<sup>79</sup> Regeringen menade

<sup>77</sup> Bet. 2013/14: FöU12.

<sup>78</sup> Rskr. 2013/14 : 353.

<sup>79</sup> Prop. 2008/09:140, *Ett användbart försvar*, s. 42.

därför att Riksrevisionens slutsats i detta avseende var en bekräftelse av regeringens tidigare redovisade bedömningar.

Riksrevisionen bedömde i granskningen att förmågan till uthålliga insatser skulle vara bristfällig även då insatsorganisation 2014 var fullt införd. Regeringen ansåg dock att en värdering behöver beakta en rad aspekter och i stor utsträckning är beroende av vilka avgränsningar som görs. Regeringen ansåg bland annat att granskningen utgått från att insatser i första hand skulle genomföras med manöverbataljoner och inte i tillräcklig omfattning beaktat att insatser även kunde genomföras av exempelvis artilleri-, luftvärns-, ingenjers- eller trängförband eller med fartygsförband och förband ur flygvapnet. Vidare menade regeringen att granskningens antagande om insatsfrekvenser och tid för återhämtning kunde ifrågasättas. Sammantaget menade regeringen att det därför var svårt att bedöma och ta ställning till rapportens långtgående slutsatser.

Granskningen rekommenderade Försvarmakten att utveckla metoderna för att värdera insatsorganisationen och i detta genomföra studier och spel. Försvarmakten och regeringen var överens om att det fanns mindre kostsamma alternativ, men att det fanns anledning att se över och utveckla metoderna. Vidare ansåg regeringen att en fortsatt utveckling av förbandsmålen för att säkerställa att dessa omhändertog behoven av kompetens och viktigare materiel för internationella insatser inte borde föregripa det kommande arbetet med den försvarspolitiska inriktningspropositionen.

Regeringen ansåg att rekommendationen att tydliggöra kravet på Försvarmaktens återrapporering av insatsverksamheten och redovisa detta till riksdagen var omhändertaget i det senaste regleringsbrevet och budgetpropositionen. Man ansåg dock att det fanns anledning att återkomma till frågan efter att den försvarspolitiska inriktningspropositionen överlämnats till riksdagen.

Den 23:e april 2015 lämnade regeringen över sin försvarspolitiska inriktningsproposition för Sveriges försvar 2016–2020 till riksdagen. Det nya försvarspolitiska inriktningsbeslutet innebar att Försvaret gick från ett insatsförsvar till ett försvar som tydligare inriktades mot den nationella försvarsdimensionen<sup>80</sup>. Samtidigt förblev antalet och typen av krigsförband i stort oförändrat<sup>81</sup>. En förändring i förbandsstrukturen med betydelse för uthålligheten i insatser är dock tillskottet av ytterligare en mekaniserad bataljon.

Inriktningsbeslutet aviserade ekonomisk förstärkning av försvaret på totalt 10,2 miljarder kronor under försvarsbeslutsperioden<sup>82</sup>. Men handlingsutrymmet för att delta

---

<sup>80</sup> Regeringsbeslut 7, Fö2015/00953/MF1, *Inriktning för Försvarmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020*, bilaga s. 2.

<sup>81</sup> Framgår av en jämförelse mellan krigsförbandsstrukturen i prop. 2008/09:140, *Ett användbart försvar*, s. 45 med krigsförbandsstrukturen i prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, s. 72.

<sup>82</sup> Prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, s. 9.



i internationella operationer och att leda multinationella operationer begränsades ändå. Det berodde på en omfördelning av medel från anslaget som finansierar Försvarsmaktens internationella insatser (6.1:2) till Försvarsmaktens anslag för förbandsverksamhet och beredskap (6.1:1).

Till skillnad mot den tidigare försvarspolitiska inriktningspropositionen innehöll den nya propositionen inga kvantitativa mål eller krav på omfattningen av uthålliga insatser i form av antalet personer eller antal insatser och förband. Den säkerhetspolitiska inriktningen innebar dock att regeringen även fortsatt bedömde att Sveriges säkerhet ska byggas solidariskt tillsammans med andra. Regeringen menade att hot mot fred och säkerhet avvärjs i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer<sup>83</sup>. Enligt regeringen ställde solidaritetsförklaringen krav på Sveriges förutsättningar att ge och ta emot stöd, som också kan vara militärt<sup>84</sup>. Riksdagen beslutade efter förslag från regeringen och i likhet med föregående försvarsbeslut att målet för det militära försvaret var att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet<sup>85</sup>.

Under åren efter granskningen har Sverige deltagit i internationella insatser men i en begränsad omfattning i förhållande till de kvantitativa målen i inriktningsbeslut från 2009. Exempelvis bidrog Sverige under 2017 med 540 befattningar fördelat på 19 operationsplatser. En av dessa insatser var av större karaktär (Mali, 330 befattningar) medan majoriteten (14) bestod av bidrag med färre än 10 befattningar. Försvarsmakten har vidare i det senast budgetunderlaget framfört en önskan om att ytterligare begränsa omfattningen av de internationella insatserna för att minimera negativa nationella konsekvenser<sup>86</sup>.

I kölvattnet av det försvarspolitiska inriktningsbeslutet har regeringen genomfört ett flertal utredningar och beslut i syfte att uppnå det enligt regeringen enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016–2020: att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret<sup>87</sup>.

Det beslut som har störst bäring på förmågan till uthålliga insatser är återaktiveringen av värnplikten för att säkerställa personalförsörjningen till Försvarsmakten.

### 3.5.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Granskningen riktade allvarlig kritik mot möjligheten att leva upp till regeringens mål att hålla cirka 2 000 personer ur insatsorganisationen insatta, nationellt och

<sup>83</sup> Prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, s. 46.

<sup>84</sup> Prop. 2008/09:140, s. 33; prop. 2014/15, s. 48.

<sup>85</sup> Bet. 2014/15:F6U11, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*; rskr. 2014/15:251.

<sup>86</sup> Försvarsmaktens budgetunderlag 2019, bilaga 1, s. 6.

<sup>87</sup> För en sammanställning av utredningar och beslut hänvisas till regeringens webbplats <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/forsvar/genomforandet-av-forsvarsbeslutet---regeringens-atgarder-pa-forsvaromradet/>.

internationellt över tiden och att kontinuerligt kunna delta i upp till fyra förbandsinsatser, varav minst en ska kunna vara av bataljonsstridsgruppsstorlek. I det nuvarande försvarspolitiska inriktningsbeslutet gäller inte längre dessa kvantitativa mål och därför har den problematik som granskningen pekar på delvis upphört att gälla. Det svenska försvaret har fått en tydlig nationell inriktning och ambitionsnivån för internationella och därmed uthålliga insatser har reducerats. Samtidigt kvarstår målet för det militära försvaret att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Därmed kvarstår också det dimensionerande kravet på krigsförbanden att kunna verka inom ramen för bland annat internationella insatser. Detta ställer i sin tur krav på organisation, personal och materiel i förbanden.

Regeringens hade tidigare ambitionen att leva upp till de kvantitativa kraven på uthålliga insatser år 2019<sup>88</sup>. Det framgår dock av Försvarmaktens årsredovisning för 2017 att det fortfarande är brist på personal inom vissa personalkategorier<sup>89</sup>. Det finns därför ännu inte förutsättningar att leva upp till de tidigare satta kvantitativa målen. Att regeringen har återaktiverat värnplikten för att säkerställa personalförsörjningen till Försvarmakten kan eventuellt skapa sådana förutsättningar på sikt. Tillskottet av ytterligare en mekaniserad bataljon innebär vidare att förbanden kan rotera med en lägre frekvens under en insats, vilket skapar förutsättningar för en längre uthållighet.

Även om kravbilden och därmed förutsättningarna för granskningen har förändrats har granskningen haft en positiv påverkan på regeringens och Försvarmaktens planering och utgjort en grund vid framtagningen av det senaste försvarspolitiska inriktningsbeslutet<sup>90</sup>.

### **3.6 Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget? (RiR 2014:1)**

Riksrevisionen granskade statens insatser för riskkapitalförsörjning. Granskningen rörde flera statliga bolag och stiftelser med uppdrag att förbättra tillgången på kapital för privata företag.

Granskningen visade att den statliga riskkapitalförsörjningen var svåröverskådlig och inte nådde regeringens mål. Regeringens styrning medförde bland annat att riskkapitalet allokerades till vissa geografiska områden – inte att utbudet ökade i tidiga investeringsfaser i enlighet med statens marknadskompletterande roll. Granskningen visade också att en stor del av det statliga riskkapitalet investerades i företag som kommit längre i sin utveckling än det tidiga skedet och att stora initiala kapitaltillskott till statliga riskkapitalbolag och stiftelser innebar att den samlade likviditeten i systemet

---

<sup>88</sup> Det år, enligt föregående försvarspolitiska inriktningsbeslut, då insatsorganisation 2014 bedömdes vara samövd, fullt bemannad och materielsatt.

<sup>89</sup> Försvarmaktens årsredovisning 2017, bilaga 1, s. 19

<sup>90</sup> Skr. 2013/14:185, Riksrevisionens rapport om Försvarmaktens förmåga till uthålliga insatser, s. 9.

var mycket stor. Slutligen konstaterade Riksrevisionen att administrationskostnaderna varierade mellan olika statliga aktörer och att det i de flesta fall saknades mål för förvaltningskostnadernas storlek utifrån den verksamhet som bedrevs.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att ompröva systemet med statligt riskkapital och bli tydligare med vad systemet ska åstadkomma. Detta borde ske genom att se över antalet statliga riskkapitalaktörer, tydliggöra aktörernas inbördes roller och anpassa villkoren i saminvesteringar med privata aktörer så att dessa får incitament att orientera sig mot tidigare företagsskeden. Regeringen borde också införa specifika mål för förvaltningskostnadernas storlek för de olika statliga riskkapitalaktörerna i syfte att säkra en kostnadseffektiv verksamhet. Om regeringen önskar utfästa nytt kapital till befintliga eller kommande fonder borde detta lösas så att kapitalet tillförs i takt med att investeringsbehovet uppstår.

### 3.6.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen till riksdagen med anledningen av granskningsrapporten menade regeringen att Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer i stora delar var i linje med regeringens egen analys och aviserade utvecklingsinriktning inom området. Regeringen avsåg att undersöka förutsättningarna för att skapa en mer samlad aktörsstruktur. Under våren 2014 såg regeringen enligt skrivelsen över de statliga riskkapitalaktörernas mål och vidtog åtgärder i enlighet med Riksrevisionens rekommendation för att utveckla specifika mål för kostnadseffektivitet och förvaltningskostnader. Regeringen avsåg också att överväga olika modeller för incitament och riskdelning i arbetet med etablering av strukturfondsbaseerade riskkapitalsatsningar. Möjligheterna att arbeta med olika incitament för till exempel privata medinvestorer är dock beroende av utformningen av EU:s regelverk för statligt stöd, och behövde analyseras. Regeringen framhöll också att instruktionen för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar tillförts uppdraget att utvärdera statens insatser för marknadskompletterande finansiering.

Regeringen framhöll att flera åtgärder för företags riskkapitalförsörjning redan vidtagits i samma riktning som Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen instämde inte i Riksrevisionens slutsatser om omfattningen av och inriktningen på de statliga riskkapitalinvesteringarna och inte heller i att det finns en målkonflikt i att ha låga avkastningskrav samtidigt som saminvesteringar med privat kapital eftersträvas. Regeringen anförde att den stora andelen riskkapital som går till mogna företag och företag i expansionskede kan förklaras av att enskilda investerade belopp i dessa skeden är större än för tidiga skeden. Om man istället ser till fördelningen av antalet investeringar menade regeringen att statens riskkapital är tydligt inriktat mot de tidigaste faserna i ett företags utveckling.

Näringsutskottet<sup>91</sup> noterade Riksrevisionens rekommendationer och regeringens bedömning av granskningsrapporten utan synpunkter. Riksdagen lade regeringens skrivelse till handlingarna.

### 3.6.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

I budgetpropositionen för 2015<sup>92</sup> kommenterade regeringen Riksrevisionens rapport. Regeringen deklarerade avsikten att förändra det statliga systemet för kapitalförsörjning så att behovet av marknadskompletterande finansiering möts och att förutsättningarna stärks för näringslivsutveckling och kommersialisering av innovationer.

I februari 2015 tillsatte regeringen en utredning om statliga finansieringsinsatser. Utredningen lämnade i juni 2015 betänkandet *En fondstruktur för innovation och tillväxt*<sup>93</sup>. Utredningen föreslog bland annat inrättandet av en ny statlig fond med uppdrag att tillsammans med privat kapital investera i svenska företag med tillväxtpotential. Den nya fondens verksamhet borde enligt betänkandet bedrivas i bolagsform och investeringarna ske i ett antal underliggande fonder med olika inriktning, en så kallad fond-i-fond-struktur. Utredningen föreslog också att det statliga fondbolaget skulle kunna arbeta med asymmetrisk riskdelning, vilket innebär att privata medinvestorer får en bättre avkastningsprofil.

2016 biföll riksdagen propositionen *Staten och kapitalet – struktur för finansiering av innovation och hållbar tillväxt*<sup>94</sup>. I propositionen bedömde regeringen att de föreslagna förändringarna för det statliga riskkapitalet var i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Riksdagsbeslutet medförde att regeringen bemyndigades att inrätta ett nationellt utvecklingsbolag för investeringar i tidiga utvecklingsskeden genom investeringar i privat förvaltade fonder, och att Fouriertransform AB och Inlandsinnovation AB inordnades under utvecklingsbolaget i en gemensam koncern. Regeringen har mot bakgrund av detta bildat riskkapitalbolaget Saminvest AB. Regeringens ambition med bolaget är att tydliggöra de statliga finansieringsinsatserna och rikta insatserna mot tidiga skeden där marknadskompletterande finansiering är motiverat samt att generera mer privat riskkapital.

2017 var Saminvests första hela verksamhetsår. Bolaget genomförde då sina tre första fondinvesteringar<sup>95</sup>. Saminvest har utvecklat en analysmodell för att identifiera attraktiva venture capital-fonder och innehaven ska styras mot områden som främjar en hållbar samhällsutveckling. Under 2017 utvecklade Saminvest en så kallad

---

<sup>91</sup> Prop. 2014/15:1 Utgiftsområde 24, bet. 2014/15:NU1, rskr. 2014/15:66.

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> SOU 2015:64. En fondstruktur för innovation och tillväxt.

<sup>94</sup> Prop. 2015/16:110 om Staten och kapitalet – struktur för finansiering av innovation och hållbar tillväxt, bet. 2015/16:NU23, rskr. 2015/16:295.

<sup>95</sup> Saminvest. Årsredovisning 2017.

väsentlighetsanalysmodell och över sikt ska Saminvest redovisa hur man främjar hållbar samhällsutveckling. Per 2018-12-31 uppgick Saminvests samlade tillgångar till fem miljarder kronor, varav drygt tre miljarder utgörs av kortfristiga placeringar. Ca 50 innehav i tidigare Fouriertransform och Inlandsinnovation kvarstår till ett samlat värde om ca två miljarder kronor. Dessa innehav ska gradvis säljas<sup>96</sup>.

Eftersom Saminvest är ett tämligen nytt bolag har det inte ännu utvärderats<sup>97</sup>, exempelvis finns inga resultat att redovisa i 2018 års redogörelse för bolag med statligt ägande och 2017 års årsredovisning för staten.

I enlighet med Tillväxtanalys tidigare instruktion<sup>98</sup> har myndigheten avrapporterat studier<sup>99</sup> om effekter av statligt riskkapital.

### 3.6.3 Avslutande bedömning

Efter Riksrevisionens granskning om statens riskkapitalförsörjning har regeringen och myndigheterna genomfört ett antal förändringar och belysningar av riskkapitalområdet. Riksrevisionens granskningsrapport har enligt Regeringskansliet varit ett värdefullt bidrag till åtgärder inom området.<sup>100</sup> Detta framgår också genom att det finns en hänvisning till Riksrevisionens granskning i regeringsbeslutet om ny riskkapitalstruktur.<sup>101</sup> Genom bildandet av Saminvest förenklades aktörsstrukturen inom det statliga riskkapitalet, men sammantaget är området fortfarande fragmenterat med många olika aktörer inblandade.

Förändringarna i statens riskkapital har inte utvärderats ännu<sup>102</sup>. Utbyggnaden av det statliga riskkapitalet har gått mot fokus på privata medinvesteringar och att statens andel av riskkapital i enskilda företag inte ska överstiga 50 procent. Systemet har fått kritik<sup>103</sup> för att ha alltför hög likviditet och anses vara för välkapitaliserat i förhållande till privat riskkapital, med risk för undanträngning av privat kapital och oinvesterade medel som följer.

Sammanfattningsvis har Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer omhändertagits och påverkat statens insatser för riskkapitalförsörjning, men vissa av de utpekade bristerna kvarstår.

<sup>96</sup> Saminvest. Årsredovisning 2017.

<sup>97</sup> E-post från Näringsdepartementet, 2019-01-17.

<sup>98</sup> Förordning (2009:146) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

<sup>99</sup> Tillväxtanalys (2016). *Effekter och erfarenheter – slututvärdering av satsningen med regionala riskkapitalfonder 2009–15*. Rapport 2016:03; Tillväxtanalys (2015). *Do Selective Industrial Policies Cause Growth? – Experiences from Sweden*. Rapport 2015:07.

<sup>100</sup> E-post från Regeringskansliet, 2019-01-18.

<sup>101</sup> Ref. till regeringsbeslut.

<sup>102</sup> E-post från Regeringskansliet, 2019-01-18.

<sup>103</sup> Se t.ex. Svensson, Roger (2018). *En flodväg av offentligt venture capital*. Ekonomisk debatt, nr 2 2018.

### 3.7 Staten och det civila samhället i integrationsarbetet (2014:3)

Riksrevisionen granskade om staten har undanröjt hinder och skapat förutsättningar för det civila samhällets medverkan i de statliga insatserna för mottagande, etablering och integration av nyanlända invandrare. I granskningen undersöktes vilka statliga åtgärder som genomförts för att underlätta för civilsamhället att kunna bidra till en *mångfald* av utförare av tjänster inom integrationsområdet. Granskningen omfattade regeringen, Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna, Migrationsverket, svenska ESF-rådet (Integrationsfonden) och Ungdomsstyrelsen (sedan 2014 Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, MUCF).

Riksrevisionens övergripande bedömning var att Riksdagens och regeringens ambition att på olika sätt involvera det civila samhället i statens integrationsarbete, inte hade resulterat i motsvarande utveckling i de berörda myndigheternas faktiska verksamhet. Civilsamhällets organisationer hade inte blivit utförare mot ersättning i någon större omfattning inom den statliga integrationspolitiken. Men sektorn hade i viss mån en annan, mer kompletterande roll. Vidare visade granskningen att civilsamhällets begränsade deltagande i integrationsarbetet innebar att den mångfald av verksamheter, som enligt riksdag och regering kan bidra till en effektivare etablerings- och integrationsprocess, inte till fullo hade kommit till stånd. Även om vissa åtgärder vidtagits för att ge bättre förutsättningar för civilsamhället att vara utförare, konstaterade Riksrevisionen att det fanns behov av ytterligare åtgärder för att skapa den önskade mångfalden verksamheter.

Riksrevisionen lämnade en rad rekommendationer till regeringen, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, länsstyrelserna samt Ungdomsstyrelsen. Riksrevisionen rekommenderade *regeringen* att:

- genomföra en samlad analys av statens finansiering av civilsamhället på integrationsområdet
- efterfråga uppföljning av myndigheternas lokala samverkan med civilsamhället
- analysera behovet att vidta stödande åtgärder i syfte att underlätta civilsamhällets deltagande i upphandling
- tydliggöra rollen i regeringens integrationspolitik för överenskommelser som slutits mellan regeringen och idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges kommuner och landsting.

Riksrevisionen rekommenderade *Arbetsförmedlingen* och *Migrationsverket* att:

- utveckla den lokala samverkan med civilsamhället
- utveckla upphandlingsstrategier som underlättar för det civila samhället.

Riksrevisionen rekommenderade *länsstyrelserna* att:

- utveckla sin roll som regional resurs i integrationsarbetet.

Vidare rekommenderade Riksrevisionen *Ungdomsstyrelsen* att:

- bidra till samordning av den statliga finansieringen på integrationsområdet.

### 3.7.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringen uppgav i sin skrivelse med anledning av granskningsrapporten, att Riksrevisionens granskning utgör ett viktigt underlag i det fortsatta arbetet med att främja det civila samhällets roll i integrationsarbetet.<sup>104</sup> Regeringen instämde delvis med Riksrevisionens övergripande bedömning att ambitionen att involvera det civila samhället i statens integrationsarbete, inte hade resulterat i motsvarande utveckling i de berörda myndigheternas faktiska arbete.<sup>105</sup> Regeringen påpekade att merparten av de åtgärder som ingår i den överenskommelse som slutits mellan regeringen och civilsamhället på integrationsområdet hade genomförts, samt att uppgörelsen kontinuerligt ska ses över i samråd med civilsamhällets organisationer.<sup>106</sup> Regeringen påpekade även att de sex principer som styr politiken för det civila samhället hänger ihop, vilket man behöver vara medveten om när man väljer att belysa en av dem. Vidare lyfte regeringen att Riksrevisionens endast studerat riktade integrationsverksamheter i granskningen och därmed inte omfattat alla regeringens insatser som möjliggör för det civila samhället att delta i integrationsfrämjande aktiviteter. Regeringen angav att det finns verksamheter som inte inkluderats i granskningen men som på olika sätt syftar till bättre integration.<sup>107</sup>

Regeringen instämde i Riksrevisionens analys att det finns svårigheter för det civila samhället att delta i upphandlingsförfaranden enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV).<sup>108</sup> Genom att införa ett valfrihetssystem för etableringslotsar angav regeringen att man gjort det möjligt för det civila samhället att delta i en marknad för etableringsinsatser.<sup>109</sup> Regeringen delade även Riksrevisionens analys att det finns ett behov av bättre samordning av finansieringen på integrationsområdet men att det för närvarande inte anses utrett vilken form av samordning som är mest ändamålsenlig och vilken myndighet som bäst lämpar sig för ansvaret. Regeringen ansåg Riksrevisionens rapport som slutbehandlad genom skrivelsen.<sup>110</sup>

Arbetsmarknadsutskottet uttryckte i sitt betänkande förhoppningen att Riksrevisionens granskning skulle leda till att det civila samhällets roll ytterligare förstärktes och förbättrades.<sup>111</sup> Utskottet noterade med stor tillfredsställelse att regeringen i sin skrivelse

<sup>104</sup> Skr. 2013/14:244, s. 10.

<sup>105</sup> Ibid, s. 7.

<sup>106</sup> Ibid, s. 8.

<sup>107</sup> Ibid, s. 7.

<sup>108</sup> Ibid, s. 8.

<sup>109</sup> Ibid.

<sup>110</sup> Ibid, s. 10.

<sup>111</sup> Bet. 2014/15:AU9, s. 28.

angett det civila samhället som en viktig samhällsaktör för etableringen av nyanlända. Utskottet välkomnade regeringens satsningar för att stärka verksamheten med flyktingguider och familjekontakter samt idrottsrörelsens arbete med nyanlända invandrare, som aviserades i vårändringsbudgeten för 2015.

Utskottet välkomnade också den utredning som regeringen tillsatt med uppdraget att bland annat undersöka möjligheterna att på olika sätt göra det lättare för det civila samhällets organisationer att bedriva sin verksamhet så att dessa organisationers kompetens och kapacitet bättre kan tas till vara. Utskottet angav att såväl Riksrevisionen som regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting påpekat svårigheter avseende upphandlingsförfaranden för det civila samhället. Utskottet välkomnade därför den utredning som regeringen tillsatt för att förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet för upphandlingsstöd. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att tydliggöra den roll som överenskommelsen har i regeringens integrationspolitik. På den punkten hänvisade utskottet till att regeringen i budgetpropositionen för 2015 angav att formerna för arbete med överenskommelsen kan behöva ses över.<sup>112</sup>

Utskottet konstaterade slutligen att regeringens beskrivna åtgärder innefattat flera satsningar, utredningsuppdrag och andra åtgärder som i stort är inriktade på Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer.<sup>113</sup> Utskottet fann inga skäl för riksdagen att göra några tillkännagivanden med anledning av motionsyrkandena. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag att avslå motionsyrkande och lade regeringens skrivelse till handlingarna.<sup>114</sup>

### 3.7.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen angav i skrivelsen ett flertal åtgärder med anledning av granskningens iakttagelser. Regeringen hänvisade till att man nyligen tillsatt en utredare med uppdrag att se över möjligheterna och underlätta för det civila samhället att bedriva sin verksamhet (dir 2014:40). Regeringen utökade senare uppdraget genom ett tilläggsdirektiv (dir. 2015:38) som innebar att fokus på civilsamhällets roll i demokratin tydligt förstärks.<sup>115</sup> I utredningens betänkande *Palett för ett stärkt civilsamhälle* (SOU 2016:13), som lämnades i februari 2016, föreslogs bland annat åtgärder för att ge upphandlande myndigheter möjlighet att förenkla för civilsamhällets organisationer att vara utförare av vissa tjänster.<sup>116</sup>

Regeringen uppgav att Arbetsmarknads-, Social- och Utbildningsdepartementet bjudit in myndighetschefer till dialog om regeringens överenskommelser med idéburna organisationer inom integrationsområdet i juni 2014. Regeringen aviserade också att de

---

<sup>112</sup> Bet. 2014/15:AU9, s. 28–29.

<sup>113</sup> Ibid, s. 29.

<sup>114</sup> Bet. 2014/15:AU9, rskr. 2014/15:252.

<sup>115</sup> Skr. 2013/14:244, s. 9.

<sup>116</sup> SOU 2016:13, s. 346–355.



kommer att verka för att överenskommelsen inom integrationsområdet följs upp och utvärderas kontinuerligt. Avseende rekommendationen att regeringen bör efterfråga uppföljning av samarbetet med det civila samhället från Arbetsförmedlingen och Migrationsverket, uppgav regeringen att det pågick en intern genomgång i Regeringskansliet av hur det civila samhället omnämns i regleringsbrev. Syftet var att på ett tydligare sätt styra myndigheterna i hur de bör samverka med det civila samhällets organisationer.<sup>117</sup>

När det gäller myndigheternas arbete uppgav regeringen i skrivelsen att Arbetsförmedlingen reviderat metodstödet för lokala överenskommelser för att tydligare inkludera civilsamhället samt sett över upphandlingsförfarandet, tillsammans med Försäkringskassan, Migrationsverket, länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Landsting. Regeringen uppgav också att Migrationsverket tagit fram en ny handlingsplan för att utveckla myndighetens samverkan med det lokala civila samhället. Myndigheten hade även genomfört åtgärder för att underlätta upphandlingen för civilsamhället. Även Arbetsförmedlingen uppgavs se över de delar av upphandlingsstrategierna där det civila samhället ingår som komplement.<sup>118</sup>

### **Åtgärder efter regeringens skrivelse**

Utöver de åtgärder som regeringen hänvisat till i sin skrivelse, har även andra åtgärder vidtagits som ligger i linje med granskningens slutsatser. Det framgår dock inte tydligt i skriftliga källor om dessa initierats med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport. Åtgärderna bedöms dock ändå vara relevanta att nämna i sammanhanget.

Under 2015 och 2016 beslutade riksdagen på regeringens förslag om extra medel till stöd för att det civila samhällets organisationer, inklusive trossamfund, skulle kunna omhänderta det omfattande frivilliga engagemanget och skapa uthållighet i arbetet med mottagande av asylsökande och nyanlända.<sup>119</sup> För att stärka civilsamhällets insatser för nyanländas etablering utökades även det statsbidrag som delas ut till i huvudsak civilsamhällesorganisationer och kommuner, så kallade § 37a-medel. Ytterligare medel för mottagandet av asylsökande och nyanlända tillfördes i budgetpropositionen för 2017, bland annat inom ramen för en ny ordning för insatser under asyltiden.<sup>120</sup>

Från och med den 1 februari 2017 gavs länsstyrelserna i uppdrag att samordna tidiga insatser för asylsökande och personer med uppehållstillstånd som bor i Migrationsverkets anläggningsboenden. I den nya ordningen gav regeringen även

<sup>117</sup> SOU 2016:13.

<sup>118</sup> Ibid, s. 10.

<sup>119</sup> Skr. 2017/18: 246, s. 31–32.

<sup>120</sup> Prop. 2016/17:1, utg.omr.13.

länsstyrelserna i uppdrag att verka för regional samverkan mellan kommuner, statliga myndigheter, organisationer i det civila samhället och andra relevanta aktörer.

Den överenskommelse inom integrationsområdet som Riksrevisionen bedömde behövde tydliggöras i regeringens integrationspolitik, avvecklades 2016 till förmån för andra arbetsformer.<sup>121</sup> Sedan 2017 används en ny struktur för dialog inom etablering och integration som utarbetats av överenskommelsens partsgemensamma styrgrupp. Modellen består av en årscykel med ett samråd där statsrådet med ansvar för nyanländas etablering medverkar, och minst två fördjupande sakråd.<sup>122, 123</sup>

Riksdagen har beslutat att tillföra sju miljoner kronor till arbetet med kunskapsutveckling och kunskapspridning till gagn för det civila samhället, i enlighet med regeringens förslag i budgetpropositionen för 2018. Förstärkningen har i huvudsak getts till MUCF, och syftar bland annat till ökad samverkan mellan myndigheter, utvecklat kunskapsstöd för det civila samhället och ökad kunskap om hinder för underrepresenterade grupper att delta i det civila samhället.<sup>124</sup> I regleringsbrevet för Migrationsverket för 2016 gav regeringen myndigheten i uppdrag att samverka med bland annat civilsamhället för att göra asylsökandes väntan på beslut meningsfull. När det gäller Arbetsförmedlingen revideras och följs metodstödet löpande upp av en partsgemensam arbetsgrupp så att stödet är aktuellt utifrån ny lagstiftning och andra förändringar.<sup>125</sup> Våren 2018 reviderades metodstödet utifrån förändringen av etableringsuppdraget.<sup>126</sup> I tabellerna nedan sammanställs information om de åtgärder som redovisas i avsnittet.

### 3.7.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen uppgav i sin skrivelse med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport, att rapporten utgör ett viktigt underlag för det fortsatta arbetet. Utöver detta har regeringen inte gjort några skriftliga yttranden om nyttan av Riksrevisionens rapport. Regeringen har vidtagit en rad olika åtgärder kopplade till civilsamhällets roll i integrationspolitiken. Men eftersom regeringen inte har hänvisat till granskningsrapporten för att motivera olika åtgärder är det svårt att bedöma om dessa har skett på grund av Riksrevisionens granskningsrapport eller ej. Flera av de åtgärder som vidtagits ligger dock i linje med flera av Riksrevisionens iakttagelser.

---

<sup>121</sup> Skr. 2017/18:246, s. 13.

<sup>122</sup> Regeringen har infört en ny modell för dialog med civila samhället som gäller för hela Regeringskansliet. Arbetsmetoden, så kallade sakråd, syftar till att systematiskt ta vara på civilsamhällets expertis i olika sakfrågor.

<sup>123</sup> Skr. 2017/18:246, s. s13.

<sup>124</sup> Prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:KrU1, rskr. 2017/18:87.

<sup>125</sup> Arbetsförmedlingen 2018, s. 5.

<sup>126</sup> Ibid.

Civilsamhällets roll i integrationsarbetet har uppmärksammats även efter Riksrevisionens rapport 2014. Detta har skett inte minst med anledning av det ökade antalet asylsökande under 2015. Regeringen har i flera sammanhang betonat civilsamhällets roll och vikt i arbetet med nyanländas etablering och insatser för asylsökande. Den 3 maj 2018 överlämnade regeringen skrivelsen *En politik för engagemang – långsiktighet och oberoende för civilsamhället*.<sup>127</sup> Skrivelsen utgår delvis från den utredning som regeringen tillsatte i samband med Riksrevisionens granskningsrapport och beskriver flera av de åtgärder som regeringen vidtagit under perioden 2014–2018. Regeringen konstaterar i skrivelsen att utrymmet för det civila samhället är stort samtidigt som det finns tecken på att det i vissa avseende krymper. Regeringen anser därför att det behövs en civilsamhällespolitik som prioriterar det civila samhällets långsiktighet och oberoende.<sup>128</sup> Även andra utredningar indikerar att det finns fortsatta utmaningar. I betänkandet *Palett för ett stärkt civilsamhälle* (SOU 2016:13) noterades att civilsamhällets organisationer i nuvarande system inte kan få ersättning för kostnader som uppstår i samband med mötesplatser för asylsökande. Enligt utredningen skulle detta på sikt kunna minska civila samhällets vilja att bidra på detta sätt i mottagandet av asylsökande.<sup>129</sup> Vidare publicerade MUCF en rapport 2017, om offentliga aktörers behov av kunskap om det civila samhället. Enligt rapporten är civilsamhällets aktörers erfarenhet att offentliga tjänstepersoner på kommunal, regional och nationell nivå saknar kunskap om vilka olika aktörer som finns inom ett geografiskt område eller ett verksamhetsområde och vilka insikter från sina målgrupper som civilsamhällets aktörer kan bidra med.<sup>130</sup>

### 3.8 Effekter av förändrade regler för arbetslösa (RiR 2014:5)

Riksrevisionen granskade om förändringen av villkoren i arbetslöshetsförsäkringen för deltidsarbetslöshet som infördes i april 2008 har uppfyllt sina syften. Reformen var tänkt att öka incitamenten för deltidsarbetslösa att gå över till heltidssysselsättning. I granskningen undersöktes om förändringen hade inneburit att deltidsarbetslösa i högre grad övergick till heltidsarbete och om de förväntade utgiftsminskningarna hade uppnåtts. Vidare granskades hur regeringen styrts och följt upp reformen.

Granskningen visade att intentionerna med förändringen till viss del infriats. Gruppens övergång till heltidssysselsättning hade ökat efter reformen, och utgiftsminskningar hade skett i arbetslöshetsförsäkringen. Granskningen visade dock att även övergången till heltidsarbetslöshet hade ökat för deltidsarbetslösa samt att den beräknade utgiftsminskningen inte fullt ut hade realiserats.

<sup>127</sup> Skr. 2017/18:246.

<sup>128</sup> Ibid, s. 1.

<sup>129</sup> SOU 2016:13, s. 289–290.

<sup>130</sup> MUCF, 2017, s. 10.

Riksrevisionen rekommenderade *regeringen* att:

- utvärdera resultaten av beslutade arbetsmarknadsreformer för både sysselsättningseffekter och utgiftsminskningar, särskilt när underlagen för reformerna är osäkra
- fortlöpande informera riksdagen om avvikelser från tidigare beräkningar i statsbudgeten
- ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att rikta insatser till deltidsarbetslösa, särskilt till personer med korta deltider.

### 3.8.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Arbetsmarknadsutskottet skriver i sitt betänkande<sup>131</sup> att de i huvudsak delar Riksrevisionens bedömningar. I betänkandet konstaterar utskottet att en begränsning av möjligheten att få ersättning vid deltidsarbetslöshet är beroende av hur deltidsarbetslöshet värderas. Är deltidsarbetslöshet en väg till heltidssysselsättning eller finns det inläsningseffekter som begränsar möjligheter till heltidssysselsättning?

Utskottet noterar att regeringen i sin skrivelse anför att den avser invänta den parlamentariska socialförsäkringsutredningens slutbetänkande innan den vidtar några åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Med det anser utskottet att riksdagen bör lägga regeringens skrivelse 2013/14:252 till handlingarna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.<sup>132</sup>

### 3.8.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten pekade regeringen på det tilläggsdirektiv (dir. 2012:90) som lämnats till socialförsäkringsutredningen (Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet). Enligt tilläggsdirektivet skulle socialförsäkringsutredningen se över reglerna om sökområde och arbetslöshetsförsäkring under tid med deltidsarbete. Regeringen avsåg därför att invänta utredningens slutbetänkande innan man vidtog åtgärder för deltidsbegränsningen i arbetslöshetsförsäkringen. I övrigt hade regeringen inte för avsikt att vidta några åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen ansåg därmed att granskningsrapporten var slutbehandlad.

Socialförsäkringsutredningen lämnade sitt slutbetänkande i april 2015 (SOU 2015:21). Utredningen föreslog bland annat att 100-dagarsregeln skulle återinföras i arbetslöshetsförsäkringen. Regeln innebär att en arbetssökande kan begränsa sitt arbetssökande yrkesmässigt och geografiskt i början av en ersättningsperiod och att omställningstiden blir lika lång för alla deltidsarbetslösa oavsett omfattningen på

---

<sup>131</sup> Bet. 2014/15:AU7.

<sup>132</sup> Rskr. 2014/15:166.

deltidsarbetet. Utredningen föreslog vidare att en person som deltidsarbetar ska få ersättning under sammanlagt som längst 60 veckor för varje ersättningsperiod. Omställningstiden för deltidsarbete skulle därmed bli lika lång som för heltidsarbetslösa.

Regeringen följde utredningens förslag. Den 15 maj 2017 infördes nya regler för deltidsarbetslösa som innebär att den som arbetar deltid har rätt till arbetslöshetsersättning under 60 veckor oavsett om den arbetar kort eller lång deltid. Förändringen medförde att de med korta deltider fick en längre omställningsperiod jämfört med den tidigare 75-dagarsregeln samtidigt som de med långa deltider fick en kortare omställningsperiod.

Huruvida förändringen inneburit att personer med långa deltider, det vill säga de som arbetar kring 4 dagar i veckan, övergår till heltidssysselsättning snabbare, har inte följts upp eller utvärderats. Enligt företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet är detta inte möjligt med tillgänglig statistik. Dock antar departementet att det är rimligt att förändringen medför en snabbare övergång till heltidssysselsättning eftersom gruppen med långa deltider står relativt nära arbetsmarknaden.<sup>133</sup> Vidare uppger Arbetsmarknadsdepartementet att det i samband med förändringen i arbetslöshetsförsäkringen gjordes en beräkning av den utgiftsökning som förändringen skulle innebära. Någon uppföljning av denna beräkning har dock inte gjorts.<sup>134</sup>

Arbetsförmedlingen har inte fått något uppdrag av regeringen som rör deltidsarbetslösa, vilket även bekräftas av Arbetsmarknadsdepartementet.<sup>135</sup>

### 3.8.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utvärdera resultaten av beslutade arbetsmarknadsreformer för både sysselsättningseffekter och utgiftsminskningar, särskilt när underlagen för reformerna är osäkra. Riksrevisionen rekommenderade även regeringen att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att rikta insatser till deltidsarbetslösa. Regeringen vidtog inga åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser utan valde att invänta socialförsäkringsutredningens slutbetänkande.

Den nya regeringen införde nya regler för deltidsarbetslösa 2017, i linje med de rekommendationer som socialförsäkringsutredningen lämnade i sitt slutbetänkande. Reglerna innebär att den som arbetar deltid har rätt till arbetslöshetsersättning under 60 veckor. För arbetssökande med korta deltider innebär förändringen att deras omställningstid blir avsevärt längre jämfört med den tidigare 75-dagarsregeln.

<sup>133</sup> Intervju med tjänstemän på Arbetsmarknadsdepartementet, 2018-12-12.

<sup>134</sup> E-post från Arbetsmarknadsdepartementet, 2018-12-21.

<sup>135</sup> Intervju med representanter för Arbetsförmedlingen, 2018-12-04.

Huruvida denna förändring har lett till några effekter för deltidsarbetslösas övergång till heltidssysselsättning är oklart då detta inte har följts upp eller utvärderats.

### 3.9 Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret (2014:7)

Riksrevisionen granskade om tillräckliga åtgärder har vidtagits för att skapa ekonomiska förutsättningar för att inriktningen av försvaret ska kunna uppnås. Granskningen berörde regeringen och Försvarsmakten. Den omfattade också en bedömning av hur frågor om långsiktig ekonomi hade spelat in vid viktiga beslut om försvarets framtida inriktning. 2009 års beslut om regeringens inriktningsproposition innebar ett stort framtida åtagande för Försvarsmakten; personalförsörjningen hade övergått till att bedrivas utifrån frivillighet och nya personalkategorier hade införts. Försvarsmakten planerade för en omställningsprocess, och Riksrevisionen bedömde att det skulle ta många år innan samtliga förband var bemannade, utrustade och hade nått full operativ förmåga.

Granskningen visade att en reformerad personalförsörjning och en insatsorganisation med hög tillgänglighet och användbarhet bedömdes innebära ökade kostnader, och att det var nödvändigt att se över och anpassa övriga kostnader inom försvaret för att förändringen skulle kunna finansieras. Riksrevisionen framförde dock att Försvarsmaktens ekonomiska beräkningar i beslutsunderlagen inför inriktningspropositionen 2009<sup>136</sup> inte redovisade vad det skulle kosta med en fullt utbyggd försvarsmakt i linje med de principer som angavs i propositionen. Granskningen visade också att bedömningarna av kostnader och besparingsåtgärder vilade på relativt osäkra antaganden. Den visade också att kostnaderna hade omfördelats långsammare än planerat, samtidigt som många kostnader hade ökat; det hade lett till att kostnaderna inom Försvarsmakten kvarstod på en problematisk nivå sett till en fortsatt omställning. Slutligen visade granskningen att resultatet av rationaliseringar var sämre än planerat och i vissa delar oklart.

Riksrevisionen rekommenderade *regeringen* att:

- utveckla sin ekonomiska uppföljning av kostnadsstrukturen inom Försvarsmakten så att denna omfattar planerade rationaliseringar och besparingar och uppnådda resultat, att mål och resultat analyseras och förklaras och att en uppföljning av kostnader för förband i relation till annan verksamhet i Försvarsmakten görs
- redovisa ekonomiska konsekvenser till riksdagen i samband med större strategiska beslut om försvaret

---

<sup>136</sup> Ett användbart försvar – försvarspolitisk proposition 2008/09:140.

- utreda förutsättningarna att på lång sikt uppfylla materielbehoven, vilket omfattar hur kopplingen kan stärkas mellan förmåga, ambitionsförändringar och ekonomi.

Riksrevisionen rekommenderade *Försvarmakten* att:

- vidareutveckla sin uppföljning av genomförda rationaliseringar och besparingar.

### 3.9.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Granskningen riksdagsbehandlades i bet. 2014/15:FöU3, rskr 2014/15:103, där Förvarsutskottet betonade vikten av att regeringen omhändertar Riksrevisionens rekommendationer inom ramen för den försvarspolitiska inriktningspropositionen. Förvarsutskottet underströk att nödvändiga politiska prioriteringar och välgrundade beslut förutsätter kvalitetssäkrade ekonomiska beräkningar. Utskottet konstaterade att regeringen hade aviserat en rad förbättringar inom ramen för inriktningspropositionen 2015 och framhöll att riksdagen inte borde föregripa resultatet av det arbetet. Utskottet skrev vidare att det förutsatte att regeringen i detta strävade efter att tydligt kunna redovisa Försvarmaktens förmåga i förhållande till de mål som riksdagen beslutar. Utskottet föreslog att regeringens skrivelse *Riksrevisionens rapporter från 2014 om regeringens och Försvarmaktens genomförande av riksdagens beslut om försvaret* (skr. 2013/14:255) skulle läggas till handlingarna, vilket riksdagen beslutade att bifalla den 18 februari 2015.

Granskningen riksdagsbehandlades i delar även i bet. 2014/15:FöU11, rskr 2014/15:251 *Försvarpolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*. Utskottet ansåg inte att det fanns någon rimlighet i att regeringen lämnade förslag till riksdagen kring materieförsörjning utan att tydligt redovisa budgeteffekterna. Utskottet såg positivt på en nyordning som innebar samlade och återkommande beslutstillfällen där de ekonomiska ramarna var styrande och att en långsiktig investeringsplanering skulle ha ett perspektiv på tolv år. Utskottet välkomnade därför att regeringen avsåg att en gång per år föreslå riksdagen vilka investeringar som regeringen bemyndigades att anskaffa under budgetåret och de två efterföljande åren.

### 3.9.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

I skrivelsen (skr. 2013/14:255) redovisade regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i denna och två andra granskningsrapporter från Riksrevisionen (*Försvarmaktens omställning* [RiR 2014:4] och *Försvaret – en utmaning för staten, Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014* [RiR 2014:8]). Regeringen konstaterade att det finns ett ständigt behov av att se över hur styrningen av Försvarmakten fungerar och hur den kan förbättras. Som ett led i den strategiska styrningen bedömdes ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Försvarmakten kunna analyseras vidare, exempelvis när det gäller myndighetens organisatoriska frihet. Vidare skrev regeringen att Försvarmakten hade vidtagit ett antal åtgärder som motsvarade Riksrevisionens rekommendationer.

I skrivelsen kommenterade även regeringen två revisionsfrågor som ställdes i granskningsrapporten *Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret* (RiR 2014:7):

- Har tillräckliga åtgärder genomförts för att skapa ekonomiska förutsättningar för omställningen av försvaret?
- Fick långsiktig ekonomi en tillräcklig betydelse vid 2009 års beslut om försvarets inriktning?

Regeringen menade i sin skrivelse att i fråga om de ekonomiska förutsättningarna för reformeringen av Försvarsmakten under perioden efter 2009 hade information lämnats till riksdagen inom ramen för senare års budgetpropositioner. Regeringen konstaterade vidare att Förvarsberedningens rapport *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid* (Ds 2014:20) innehåller förslag om successiva ökning av Försvarsmaktens förbands- och materielanslag under den kommande inriktningsperioden.

När det gäller de tre rekommendationer som riktas till regeringen i Riksrevisionens granskningsrapport skrev regeringen att den under en längre tid hade arbetat med att förbättra den ekonomiska uppföljningen av krigsförbanden. Det hade man bland annat gjort inom ramen för Försvarsmaktens ekonomimodell (FEM). Regeringen begärde också utökad ekonomisk redovisning i regleringsbrevet för myndigheten 2014. Regeringen bedömde att frågan om hur den ekonomiska uppföljningen av kostnadsstrukturen inom Försvarsmakten kunde utvecklas kunde övervägas inom ramen för arbetet med en försvarspolitisk inriktningsproposition. Detsamma gällde redovisning till riksdagen om ekonomiska konsekvenser av större strategiska beslut inom försvaret.

När det gäller rekommendationen till Försvarsmakten skrev regeringen att myndigheten utvecklade de metoder som fanns för uppföljning i takt med att man drog erfarenheter av den pågående omställningen. Regeringen skrev vidare att Försvarsmakten höll på att utveckla en modell för uppföljning av rationaliseringar och besparingar tillsammans med Försvarets materielverk (FMV). Frågan hur den ekonomiska uppföljningen av kostnadsstrukturen inom Försvarsmakten kunde utvecklas bedömdes vidare kunna övervägas inom ramen för arbetet med en försvarspolitisk inriktningsproposition. Riksrevisionens rekommendation avsågs därmed bli omhändertagen i och med dessa åtgärder.

*I Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020* (prop. 2014/15:109) konstaterar regeringen att flera omfattande rationaliserings- och effektiviseringsåtgärder under senare år hade vidtagits inom försvaret och att vissa av dessa åtgärder fortfarande höll på att genomföras. Vidare skrev regeringen att Försvarsmakten borde ha ett tydligt inflytande över de resurser och processer som påverkar den operativa förmågan i krigsförbanden. Man hänvisade till Förvarsberedningen som hade understrukt betydelsen av att regeringen har möjlighet att göra prioriteringar av hur investeringar ska fördelas, med utgångspunkt i Försvarsmaktorganisation 2016. Utöver en ny



process för planering av materielinvesteringar i enlighet med Investeringsplaneringsutredningens förslag (SOU 2014:15) hade Ekonomistyrningsverket redovisat förslag på hur den finansiella styrningen och uppföljningen av Försvarsmakten och viss stödverksamhet kunde förändras och förtydligas (ESV 2013:57, ESV 2014:39). Ekonomistyrningsverket pekade bland annat på att materieförsörjningens finansieringsmodell var så komplex att en ändamålsenlig finansiell styrning inte var möjlig. Man uppmärksammade också obalanser i ansvar och befogenheter mellan myndigheterna och svagheter i nuvarande anslagsredovisning.

Regeringen bedömde att Investeringsplaneringsutredningens betänkande<sup>137</sup>, Ekonomistyrningsverkets redovisning och Riksrevisionens granskningsrapporter sammantaget gav en god grund för att utveckla styrning och uppföljning av materiel- och logistikförsörjningen av det militära försvaret. De olika förslagen borde ses i ett sammanhang, men måste anpassas för att det skulle gå att realisera en ändamålsenlig investeringsplanering med korresponderande finansiell styrning. Vidare skrev regeringen att det var viktigt att rationaliseringar och effektiviseringar inom ramen för pågående utveckling av den integrerade materiel- och logistikförsörjningen inte riskerades. Regeringen ansåg att vissa åtgärder kan genomföras under försvarsinriktningsperioden (2016–2020).

För att möjliggöra ökad tydlighet och transparens i investeringsplaneringsprocessen skrev regeringen vidare att kopplingen mellan verksamhet och finansiering borde utvecklas. Som ett led i det arbetet hade regeringen, i enlighet med Investeringsplaneringsutredningens förslag, uppdragit åt Ekonomistyrningsverket att redovisa förslag på hur anslagen kan renodlas.

Regeringen bedömde att anslagsstrukturen inom utgiftsområde 6 kunde behöva ses över och avsåg därför att återkomma till riksdagen i samband med budgetpropositioner. Avsikten var att på lämpligt sätt korrigera den finansiella styrningen av Försvarets materielverks avgiftsfinansierade verksamhet, genom att särskilja förvaltningskostnader från övriga kostnader. Regeringen avsåg i detta syfte att ge uppdrag till myndigheten. Det avsåg den verksamhet som belastar de under utgiftsområde 6 uppförda anslagen 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar och 1:4 Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar. Regeringen övervägde därutöver att öka flexibiliteten i materieförsörjningen och förutsättningarna för ett effektivt resursutnyttjande genom en högre anslagskredit för materielinvesteringar, i enlighet med förslag från Riksrevisionen (RiR 2011:13), Investeringsplaneringsutredningen och Ekonomistyrningsverket (ESV 2013:57).

Åtgärder som nämns i den försvarspolitiska inriktningspropositionen är tillsättandet av en utredning med uppgift att utvärdera den samlade materiel- och logistikförsörjningen utifrån bland annat kravet på ökad operativ förmåga i

<sup>137</sup> Logistik för högre försvarsberedskap, SOU 2016:88.

krigsförbanden (*Översyn av materiel- och logistikförsörjningen till Försvarmakten*, Fö 2015:01). En annan åtgärd är investeringen i affärssystemet Prio i syfte att förbättra den interna styrningen och kontrollen. Utredningen lämnade i december 2016 sitt betänkande *Logistik för högre försvarsberedskap* (SOU 2016:88).

Försvarmakten genomförde 2016 en intern granskning (FM 2016-1826:2) av i vilken omfattning myndigheten hade följt Riksrevisionens rekommendationer. Denna resulterade i nedanstående slutsatser:<sup>138</sup>

- I Försvarsbeslutsarbetet 2014 utvecklade Försvarmakten en tydligare redovisning av spårbarheten mellan uppgifter och materielbehov.
- I Försvarmaktens redovisning framgår myndighetens ambitionsnivå.
- Försvarmakten följer löpande upp de rationaliseringar som genomförs. Metoden för uppföljning utvecklas genom erfarenheter av omställningen.
- Försvarmakten har i samarbete med Försvarets materielverk utvecklat en modell för uppföljning av rationaliseringar och besparingar.

### 3.9.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Försvarmakten uppger i sitt svar till Riksrevisionen 2019-01-18 att myndigheten har haft nytta av Riksrevisionens granskningsrapport, och att den stödjer delar av de resonemang Försvarmakten har haft.

Såväl regeringen som Försvarmakten har vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning. Det innebär att iakttagelser och rekommendationer i viss utsträckning har tagits omhand av såväl regeringen som Försvarmakten. Försvarmakten framhåller dock att Riksrevisionens granskningsrapport ligger nästan fem år tillbaka i tiden och att den i stor utsträckning granskar Försvarmaktens verksamhet utifrån inriktningspropositionen från 2009, avseende försvarsbeslutsperioden 2010–2015. Man framhåller att ett antal förhållanden som har stor påverkan på Försvarmaktens verksamhet har ändrats i och med inriktningspropositionen från 2015 och därpå följande beslut. Försvarmakten uppger att myndigheten i likhet med Riksrevisionen har framhållit att de ekonomiska förutsättningarna att genomföra omställningen inte har varit tillräckliga. Problemen med långsiktighet kvarstår emellertid och uppmärksammas i Statskontorets rapport *När planeringen möter verkligheten* (Statskontoret 2018:27). Rapporten pekar på svårigheter för Försvarmakten att planera och genomföra verksamheten efter bästa operativa förmåga, bland annat kopplat till brist på full finansiering och för stor detaljstyrning. Samtidigt menar Försvarmakten att en positiv utveckling mot en lägre grad av detaljstyrning kan ses i regleringsbrevet för Försvarmakten 2019, där anslagstillskotten uppfattas vara förknippade med en större handlingsfrihet för Försvarmakten än tidigare.

---

<sup>138</sup> Uppföljning av Riksrevisionens granskningsrapport 2014;7, FM2019-1640:1, s. 3.

Åtgärderna har inneburit förbättringar i den mån det är möjligt, med hänsyn till att Försvarsmakten har genomfört stora förändringar sedan granskningen. Flera av rekommendationerna går inte att tillämpa i dagens verksamhet.

Försvarsmakten uppger dock att flera iakttagelser i Riksrevisionens granskningsrapport återkommer i exempelvis Statskontorets rapport. Därmed kommer att de övervägas i planeringsarbetet, vilket kan komma att leda till ytterligare åtgärder.

Försvarsmakten pekar i sitt svar till Riksrevisionen att de problem med materieförsörjningen som granskningen identifierar i stort sett finns kvar.

Myndigheten framhåller emellertid att det pågår ett kontinuerligt arbete för att korrigera identifierade brister och att arbetet stödjer sig på Riksrevisionens iakttagelser och synpunkter.

### 3.10 Stödet till anhöriga omsorgsgivare (2014:9)

Ett gott stöd till anhöriga som ger vård och omsorg är viktigt för att undvika negativa konsekvenser, för både individen och samhället. Riksrevisionen granskade om staten har gett förutsättningar för ett stöd till anhöriga omsorgsgivare som motsvarar behoven. Granskningen omfattade regeringen och Socialstyrelsen. Nationellt kompetenscentrum anhöriga (NKA) berörs som en av flera satsningar på anhörigområdet som regeringen har gjort, men har inte granskats.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att staten inte hade gett goda förutsättningar för ett stöd till anhöriga omsorgsgivare som motsvarade behoven. Granskningen visade att anhörigas behov av stöd ofta handlade om att den närstående fick en god vård och omsorg men även om ett individanpassat och flexibelt stöd till dem själva.<sup>139</sup>

Riksrevisionen rekommenderade *regeringen* att:

- förtydliga bestämmelserna om stöd till anhöriga i 5 kap. 10 § socialtjänstlagen (2001:453) (SoL)
- ge en myndighet i uppdrag att följa anhörigomsorgens omfattning och konsekvenser för individen och samhället över tid
- överväga om delar av socialförsäkringssystemet och arbetsmarknadslagstiftningen bör anpassas till anhörigas behov för att underlätta för anhöriga att förena anhörigomsorg med arbete
- ta fram utbildningar för att sprida kunskap till anställda i kommuner och landsting om anhörigas betydelse för vård och omsorg samt om hur vården och omsorgen kan stödja anhöriga genom bland annat information och bemötande

<sup>139</sup> Riksrevisionen 2014:9, *Stödet till anhöriga omsorgsgivare*, s. 11–12.

- ge Socialstyrelsen i uppdrag att informera om rätten till stöd och insatser i SoL och i lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt om hur praxis ser ut
- överväga om landstingens ansvar för stöd till anhöriga behövde förtydligas i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).<sup>140</sup>

### 3.10.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten uppgav regeringen att mycket av det som Riksrevisionen rekommenderade redan var föremål för utredning eller ingick i befintliga uppdrag till myndigheter.<sup>141</sup> Regeringen såg därför inte något behov av att vidta åtgärder med anledning av flera av Riksrevisionens rekommendationer. Bland annat hade Socialstyrelsen haft i uppdrag att göra fördjupade analyser av anhörigomsorgens omfattning och konsekvenser.<sup>142</sup> Riksrevisionen rekommenderade att förtydliga bestämmelserna om stöd till anhöriga i 5 kap. 10 § socialtjänstlagen (2001:453) (SoL). Regeringen bedömde att det inte är en framkomlig väg att precisera bestämmelsen om stöd till anhöriga på en mer detaljerad nivå genom lagstiftning. Regeringen delade Riksrevisionens uppfattning att mer behöver göras för att anhörigas behov av stöd ska uppmärksammas mer systematiskt inom hela socialtjänsten. Regeringen bedömde dock att det inte var aktuellt att överväga några ändringar av hälso- och sjukvårdslagen och framhöll att den avsåg att göra en samlad översyn av äldrepolitiken. Där kunde flera av de frågor som Riksrevisionen tagit upp komma att ingå. Regeringen ansåg Riksrevisionens rapport som slutbehandlad genom skrivelsen.<sup>143</sup>

I socialutskottets betänkande med anledning av regeringens skrivelse delade utskottet regeringens och Riksrevisionens uppfattning att mer behöver göras för att uppmärksamma anhörigas behov av stöd. Vidare ansåg utskottet att det är viktigt att kommunerna informerar om vilket stöd och vilken hjälp anhörigvårdare kan få för att lättare klara sin situation. Utskottet välkomnade att mycket av det som Riksrevisionen rekommenderade redan var föremål för utredning eller ingick i befintliga uppdrag till myndigheter. Utskottet lyfte särskilt i detta sammanhang fram Nationellt kunskapscentrum anhörigas (NKA) arbete med att samla in, strukturera och sprida kunskap samt stimulera utvecklingsarbete i kommunerna. Utskottet instämde i regeringens bedömning att det för närvarande inte var aktuellt att överväga några ändringar av hälso- och sjukvårdslagen. Utskottet ansåg att riksdagen inte bör ta något initiativ när det gäller motionerna om stöd till anhöriga omsorgsgivare som väcktes

<sup>140</sup> Riksrevisionen 2014:9, *Stödet till anhöriga omsorgsgivare*, s. 83–90.

<sup>141</sup> Skr. 2014/15:11, s. 10–11.

<sup>142</sup> Ibid, s. 6.

<sup>143</sup> Ibid, s. 10–12. Se också skr. 2014/15:101, *Årsredovisning för staten 2014*, s. 82.

med anledning av skrivelsen.<sup>144</sup> Riksdagen biföll utskottets förslag och lade skrivelsen till handlingarna.<sup>145</sup>

### 3.10.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

#### Regeringens åtgärder

Som nämnts ovan avsåg regeringen att göra en samlad översyn av äldrepolitiken. Regeringen tillsatte i juni 2015 en utredning och lyfte i direktiven fram vilken betydande roll de anhöriga har för vården och omsorgen om närstående. Man påpekade vikten av en väl fungerande äldreomsorg för anhörigas trygghet och tog också upp anhängvården i samband med jämlikhet och jämställdhet i äldrevården.<sup>146</sup> I likhet med Riksrevisionens rapport<sup>147</sup> konstaterade utredningen<sup>148</sup> att det saknades aktuell kunskap nationellt om hur stödet är utformat, hur väl informationen om vilket stöd som finns når ut till alla anhöriga och hur de anhöriga upplever värdet av det. Utredningen rekommenderade regeringen att ge Socialstyrelsen i uppdrag att regelbundet följa upp hur stödet till anhöriga som vårdar närstående fungerar. Ett jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv ska särskilt beaktas.<sup>149</sup> Utredningen konstaterade också att anhöriga har en ibland inte tillräckligt uppmärksammas roll och att det stöd som ges till anhöriga måste utformas individuellt och flexibelt.<sup>150</sup>

En ny patientlag (2014:821) trädde i kraft den 1 januari 2015. Lagen föreskriver bland annat möjligheten för patienters närstående att medverka vid utformningen och genomförandet av vården när detta är lämpligt och när patienten inte motsätter sig det.<sup>151</sup>

Under 2015 gjorde regeringen också en översyn av regler och tillämpning av socialförsäkringsförmånerna handikappersättning och vårdbidrag.<sup>152</sup> Översynen ledde till att regeringen föreslog<sup>153</sup> till riksdagen att ett omvårdnadsbidrag till föräldrar vid funktionsnedsättning hos barn ska ersätta vårdbidraget. En skillnad är att ett barns båda föräldrar ska kunna få omvårdnadsbidrag vilket ska förbättra ekonomiska

<sup>144</sup> Bet. 2014/15:SoU4, s. 12.

<sup>145</sup> Bet. 2014/15:SoU4, rskr. 2014/15:126.

<sup>146</sup> Dir. 2015:72.

<sup>147</sup> SOU 2017:21 del 2, s. 595.

<sup>148</sup> SOU 2017:21 del 1 och SOU 2017:21 del 2, *Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg för äldre personer.*

<sup>149</sup> SOU 2017:21 del 1, s. 37 och SOU 2017:21 del 2, s. 591.

<sup>150</sup> SOU 2017:21 del 2, s. 586.

<sup>151</sup> Skr. 2014/15:11, s. 12.

<sup>152</sup> Ds 2015:58, *Reformerade stöd till barn och vuxna med funktionsnedsättning.*

<sup>153</sup> Prop. 2017/18:190, *Reformerade stöd till personer med funktionsnedsättning.*

förutsättningar att tillgodose barns behov av omvårdnad och tillsyn.<sup>154</sup> Utskottet instämde och riksdagen beslutade om förslaget i juni 2018.<sup>155</sup>

Regeringen tillsatte i december 2015 en nationell samordnare för utveckling och samordning av insatser inom området psykisk hälsa.<sup>156</sup> Utredningen framhöll i sitt slutbetänkande att psykisk ohälsa är ett stort problem som ofta innebär ett stort lidande för den som drabbas och för anhöriga. Barn som är anhöriga drabbas ofta särskilt hårt. Mot bakgrund av detta bedömde utredningen bland annat att stöd till barn som är anhöriga behövde stärkas.<sup>157</sup>

Regeringen tillsatte i maj 2016 en särskild utredare som skulle se över assistansersättningen i socialförsäkringsbalken och delar av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).<sup>158</sup> Utredaren lämnade sitt slutbetänkande till regeringen i januari 2019.<sup>159</sup> Utredaren bedömde att det nya omvårdnadsbidraget till föräldrar som har barn med funktionsnedsättning som riksdagen beslutade om i juni 2018<sup>160</sup> ligger i linje med Riksrevisionens rekommendationer.<sup>161</sup> Vidare föreslog utredaren att insatsen avlösarservice i hemmet endast ska benämnas avlösarservice i syfte att förtydliga att stödet inte enbart kan ske i hemmet. Utredaren ansåg att avlösarservice fyller en viktig funktion för anhöriga som ger omfattande omsorg, och att insatsen dessutom kan utgöra ett led i att förebygga ohälsa för dessa.<sup>162</sup> Utredaren föreslog tre nya LSS-insatser: personligt stöd till barn, förebyggande pedagogiskt stöd samt personlig service och boendestöd. Detta bedömdes bli mer ändamålsenligt än personlig assistans och konsekvenserna övervägande positiva för dem som beviljas insatserna och för deras anhöriga.<sup>163</sup> Utredaren ansåg att Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att följa upp och utvärdera effekterna, särskilt för anhöriga, av de förändringar som föreslås i utredningen.<sup>164</sup>

I regeringens skrivelse till riksdagen 2018 *Framtidens äldreomsorg – en nationell kvalitetsplan* framgick att det pågick en utredning av förutsättningarna för verksamheten hos Nationellt kompetenscentrum anhöriga. Regeringen menade att det bör prioriteras att stödja kommunerna att i ökad utsträckning utforma

---

<sup>154</sup> Bet. 2017/18:SfU23.

<sup>155</sup> Prop. 2017/18:190, bet. 2017/18:SfU23, rskr. 2017/18:388.

<sup>156</sup> Dir. 2015:138.

<sup>157</sup> SOU 2018:90, *För att börja med något nytt måste man sluta med något gammalt*, s. 249 och 262.

<sup>158</sup> Dir. 2016:40.

<sup>159</sup> SOU 2018:88, *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen*.

<sup>160</sup> Lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2018:1265).

<sup>161</sup> SOU 2018:88, s. 235.

<sup>162</sup> *Ibid*, s. 242–244.

<sup>163</sup> *Ibid*, s. 709, 724.

<sup>164</sup> *Ibid*, s. 744.

anhörigstödande insatser utifrån det individuella behovet samt att uppmärksamma könsrelaterade skillnader och konsekvenser i anhörigstödet.<sup>165</sup>

Regeringen tillsatte en utredning 2017 med uppdraget att se över socialtjänstlagen och vissa av socialtjänstens uppgifter. Utredaren ska bland annat se över socialtjänstlagens nuvarande indelning i olika grupper, där personer som vårdar eller stöder närstående ingår.<sup>166</sup> Uppdraget ska slutredovisas i sin helhet senast den 1 juni 2020.

Som en del av den samlade översynen av äldrepolitiken föreslog också regeringen 2018 i en proposition<sup>167</sup> till riksdagen att det ska införas en ny bestämmelse i socialtjänstlagen med innebörden att socialnämnden utan föregående behovsprövning får erbjuda hemtjänst till äldre personer. Regeringen bedömde att detta kunde leda till ett minskat tryck på insatser från anhöriga. Detta har störst betydelse för kvinnor, eftersom de oftare än män påverkas negativt av att utföra anhöriginnsatser. Riksdagen biföll propositionens förslag och lagändringen trädde i kraft den 1 juli 2018.<sup>168</sup>

En ny hälso- och sjukvårdslag (2017:30) trädde i kraft den 1 april 2017. Lagändringen innebar dock inga ändringar som avsåg stöd till anhöriga.<sup>169</sup> Socialutskottet välkomnade propositionen och förslög riksdagen att avslå motionerna om att tillföra en skrivning i hälso- och sjukvårdslagen om att anhöriga ska få stöd. Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut.<sup>170</sup>

### Myndigheternas åtgärder

Socialstyrelsen konstaterade i sin slutrapport från 2014 att det återstod mycket arbete för att bestämmelsen i 5 kap. 10 § socialtjänstlagen (2001:453) ska tillämpas mer i socialtjänsten och för att åstadkomma ett anhöriginkluderande arbetssätt i all vård- och omsorgsverksamhet.<sup>171</sup> Efter Riksrevisionens granskning tog Socialstyrelsen under hösten 2014 fram en informationsfolder om bestämmelserna i SoL om stöd för att underlätta för dem som vårdar en närstående.<sup>172</sup>

Mot bakgrund av bland annat det som framkom i Riksrevisionens granskning fick Socialstyrelsen i 2015 års regleringsbrev i uppdrag att anpassa och utveckla modellen Äldres behov i centrum (ÄBIC) i syfte att kartlägga anhörigas situation och behov av stöd.<sup>173</sup> Socialstyrelsen utvecklade ett nytt bedömningsinstrument, IBIC (individens

<sup>165</sup> Skr. 2017/18:280, s. 25.

<sup>166</sup> Dir. 2017:39.

<sup>167</sup> Prop. 2017/18:106 *Förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre*. Se också ds 2017:12, *Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre*.

<sup>168</sup> Prop. 2017/18:106, bet. 2017/18:SoU32, rskr. 2017/18:308. Se också skr. 2017/18:280, s. 39–40.

<sup>169</sup> Prop. 2016/17:43, *En ny hälso- och sjukvårdslag*.

<sup>170</sup> Prop. 2016/17:43, bet. 2016/17:SoU5, rskr. 2016/17:141.

<sup>171</sup> Socialstyrelsen 2014, *Stöd till personer som vårdar och stöder närstående – Slutrapport 2014*, s. 34.

<sup>172</sup> Skr. 2014/15:11, s. 11.

<sup>173</sup> Regleringsbrev 2015-12-10 och prop. 2015/16:1 utgiftsområde 9.

behov i centrum), som 2016 ersatte en tidigare modell. IBIC ger också ett stöd i samtal med anhöriga för att beskriva deras situation och behov av stöd samt stärker uppföljningen av beslutade insatser.<sup>174</sup>

Socialstyrelsen publicerade 2016 en uppdaterad vägledning till kommunerna för tillämpningen av socialtjänstlagens bestämmelse om anhörigstöd. I vägledningen beskrivs vikten av att identifiera anhörigas situation och behov av stöd både när insatserna bestäms och när de utformas. Socialstyrelsen betonar i vägledningen vikten av att ha ett anhörigperspektiv. Vidare framhålls betydelsen av att chefer och arbetsledare tar ansvaret för att utveckla anhörigstödet, följa upp hur det fungerar och främja samverkan med hälso- och sjukvårdshuvudmännen.<sup>175</sup>

I en uppföljningsrapport från Socialstyrelsen 2018 framgår att Nationellt kompetenscentrum anhöriga (NKA) under 2017 hade bedrivit en omfattande konferens- och utbildningsverksamhet för att sprida kunskap samt för att utveckla och stärka utbildningar inom anhörigområdet. NKA har fortsatt att arbeta med implementering av anhörigstöd. Enligt uppgifter till Riksrevisionen i januari 2019 ska NKA i februari publicera en rapport med förslag på innehåll i en nationell anhörigstrategi.<sup>176</sup>

NKA genomförde på eget initiativ 2015–2016 en undersökning av stödet till anhöriga i åtta kommuner 2010–2013 och fann att stödet behövde utvecklas. Några brister som framkom var bland annat att information om stöd till anhöriga inte alltid nådde ut till de berörda, och att anhöriga ibland tackade nej till stöd för att det inte var tillräckligt flexibelt och inte utgick från deras behov.<sup>177</sup>

Under 2019 kommer NKA i samverkan med Länsamordnarna för anhörigstöd och Anhörigas Riksförbund att kartlägga omfattning och innehåll i anhörigstödet i kommunerna i Sverige.<sup>178</sup>

Försäkringskassan lyfte i en skrivelse<sup>179</sup> till regeringen vikten av att närstående har möjlighet att vara tillsammans med den sjuka i ett svårt sjukdomstillstånd. Försäkringskassan förslög därför att närståendepenning ska kunna lämnas på tre fjärdedels nivå. Myndigheten bedömde dessutom att den föreslagna ändringen skulle kunna göra det möjligt för flera personer att få ersättning för inkomstbortfallet på grund av vård av en anhörig. Detta i sin tur skulle kunna underlätta för flera personer

---

<sup>174</sup> Ds 2017:12, *Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre*, s. 39.

<sup>175</sup> Socialstyrelsen 2016, *Stöd till anhöriga. Vägledning till kommunerna för tillämpning av 5 kap. 10 § socialtjänstlagen*.

<sup>176</sup> Socialstyrelsen 2018, *Nationellt kompetenscentrum anhöriga och Svenskt Demenscentrum – Redovisning av 2017 års verksamhet*, s. 7 samt E-post från NKA, 2019-01-31.

<sup>177</sup> Nationellt kompetenscentrum anhöriga 2016, *Stöd till anhöriga*, 2016:2.

<sup>178</sup> E-post från NKA, 2019-01-31.

<sup>179</sup> Försäkringskassan 2012, *svar på regeringsuppdrag* (dnr 84150-2011).



att dela på vården av den svårt sjuka.<sup>180</sup> Regeringen delade Försäkringskassans bedömning<sup>181</sup> och socialutskottet ställde sig bakom regeringens förslag. Riksdagen biföll förslaget.<sup>182</sup>

### 3.10.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Riksrevisionens rapport om stödet till anhöriga som omsorgsgivare visade att frågan var angelägen att uppmärksamma. Både regeringen och riksdagen framförde att frågor som Riksrevisionen belyst i granskningen var viktiga och behöver uppmärksammas mer systematiskt. Regeringen och myndigheterna har vidtagit några åtgärder med anledning av granskningsrapporten och några av rekommendationerna har på något sätt tagits om hand. Det är dock oklart vilket genomslag åtgärderna har fått. Flertalet av rekommendationerna har regeringen inte åtgärdat, till exempel att förtydliga landstingens ansvar för stöd till anhöriga i lagen eller att förtydliga stöd till anhöriga i socialtjänstlagen.

De problem som uppmärksammades i granskningen kvarstår till stor del. NKA har påpekat att det fortfarande är ovanligt att anhöriga själva ansöker om bistånd, att det fortfarande är brukaren som är i centrum för biståndshandläggarnas arbete och att anhörigas behov inte kartläggs.<sup>183</sup> Problemet är komplext, och de åtgärder som regeringen har vidtagit med anledning av Riksrevisionens rekommendationer och iakttagelser är ett steg på vägen mot ett effektivare stöd till anhöriga omsorgsgivare. Området kräver dock fortsatt uppmärksamhet.

## 3.11 Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid? (RiR 2014:11)

Riksrevisionen granskade statens insatser för att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens. Syftet var att undersöka om insatserna möjliggjorde en snabb och ändamålsenlig etablering på svensk arbetsmarknad. Granskningen omfattade regeringen, Regeringskansliet samt Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att det fanns effektivitetsbrister i statens insatser. Av granskningen framgick att statens insatser inte i tillräcklig utsträckning utgick från den enskildes förutsättningar och behov, att insatserna inte erbjöds tillräckligt snabbt samt att statens resurser kunde omfördelas för att göra större nytta. Vidare framgick att det fanns brister i utbud och kvalitet av upphandlade insatser, för få möjligheter till tidiga kontakter med arbetslivet, ett otillräckligt utnyttjande av

<sup>180</sup> Regeringskansliet 2017, *Förslag om införande av tre fjärdedels nivå för närståendepenning*, promemoria 2017-05-24 S2017/03211/SF.

<sup>181</sup> Prop. 2017/18:10, *Vissa socialförsäkringsfrågor*, s. 14–15.

<sup>182</sup> Prop. 2017/18:10, bet. 2017/18:SfU12, rskr. 2017/18:47.

<sup>183</sup> E-post från NKA, 2019-01-31.

validering och vuxenutbildning samt brister i samarbetet mellan stat, kommun och näringsliv.

Riksrevisionen rekommenderade *regeringen* att:

- verka för ett bättre samarbete mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och näringsliv
- verka för ett ökat deltagande av nyanlända i den reguljära vuxenutbildningen
- underlätta för nyanlända att delta i validering och vuxenutbildning på sitt modersmål
- pröva om de samlade resurserna kunde fördelas på ett effektivare sätt inom och mellan olika politikområden för att påskynda de nyanländas etablering.

Riksrevisionen lämnade också rekommendationer till *Arbetsförmedlingen* om:

- etableringsuppdragets organisering
- upphandling av insatser för nyanlända
- nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden
- myndighetens interna lärande.

### 3.11.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I sitt betänkande *Integration* (2014/15:AU9) behandlade arbetsmarknadsutskottet bland annat regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport om att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens (skr. 2014/15:19). I skrivelsen aviserade regeringen en rad åtgärder i linje med Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer. Av skrivelsen framgick att regeringen i huvudsak instämde med Riksrevisionens övergripande slutsats att det fanns effektivitetsbrister i statens insatser för att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens. I skrivelsen framhöll regeringen att man följde utvecklingen av etableringsuppdraget noga, och att Riksrevisionens granskning därvid utgjorde ett viktigt underlag. I och med skrivelsen ansåg regeringen att Riksrevisionens rapport var slutbehandlad.<sup>184</sup>

Arbetsmarknadsutskottet konstaterade att regeringen hade påbörjat omfattande insatser både för att tillvarata och för att utveckla nyanländas kompetens på ett mer effektivt sätt och för att stärka jämställdheten. Utskottet skulle med stort intresse följa utvecklingen på området och utgick från att regeringen skulle göra detsamma och vidta ytterligare åtgärder därefter. Utskottet såg också fram emot att ta del av den slutrapport om etablering och integration<sup>185</sup> som Riksrevisionen skulle presentera inom kort. Mot

---

<sup>184</sup> Skr. 2014/15:19, s. 1.

<sup>185</sup> *Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?* (RiR 2015:17). Rapporten överlämnades till riksdagen den 16 juni 2015.

denna bakgrund fann inte utskottet någon anledning att föreslå något initiativ från riksdagens sida.<sup>186</sup>

### 3.11.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

#### **Åtgärder för att förbättra samarbetet**

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att aktivt verka för bättre samarbete mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och näringsliv. I skrivelsen hänvisade regeringen till metodstödet för lokala överenskommelser om nyanländas etablering som Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Försäkringskassan och länsstyrelserna på regeringens uppdrag tagit fram i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).<sup>187</sup> Metodstödet följs upp och revideras löpande för att vara aktuellt utifrån ny lagstiftning och andra förändringar.<sup>188</sup>

Regeringen har från augusti 2015 upphävt förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program som i viss mån hade begränsat möjligheterna för överenskommelser mellan kommuner och Arbetsförmedlingen.<sup>189</sup> För att underlätta och påskynda nyanländas etablering på arbetsmarknaden har regeringen även gett uppdrag till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och SKL att driva det gemensamma uppdraget Mötesplatser och information.<sup>190</sup> Arbetet startade 2014 som ett pilotprojekt.<sup>191</sup>

I februari 2017 beslutade regeringen att ge Dua (Delegationen för unga och nyanlända till arbete) ett utökad uppdrag att främja samverkan mellan berörda aktörer som har betydelse för nyanländas möjligheter att etablera sig i arbetslivet (dir 2017:20). Regeringen betonade att Arbetsförmedlingen aktivt och strategiskt ska samverka med kommuner och andra relevanta aktörer med utgångspunkt i den modell för fördjupad samverkan som Dua har tagit fram. Modellen bygger på att parterna gör ett gemensamt kartläggnings- och analysarbete. Samarbetet formaliseras genom gemensamma överenskommelser om fördjupad samverkan om nyanländas etablering på arbetsmarknaden.<sup>192</sup>

<sup>186</sup> Bet. 2014/15:AU9, s. 24.

<sup>187</sup> Ibid.

<sup>188</sup> Arbetsförmedlingen 2018. *Utgångspunkter för samverkan om nyanländas etablering.*

<sup>189</sup> Skr. 2015/16:58, s. 14.

<sup>190</sup> Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2017, s. 66.

<sup>191</sup> Mötesplats och information. Delrapport 2018-02-16, s. 3.

<sup>192</sup> Arbetsförmedlingen. *Förbättra genomförandet av etableringsuppdraget.* Slutredovisning av regeringsuppdrag. 31 oktober 2018, s. 35.

### Åtgärder för att öka etableringsperiodens effektivitet

Riksrevisionens granskning visar att etableringsperioden inte alltid utnyttjas effektivt. Bland annat saknas ofta en tydlig röd tråd i etableringsplanerna, och en stor andel av de nyanlända når inte särskilt långt i sina svenskstudier. Regeringen delade i stort Riksrevisionens slutsatser och framhöll att det är av yttersta vikt att etableringsperioden utnyttjas effektivt.<sup>193</sup>

Riksrevisionen rekommenderade Arbetsförmedlingen att följa upp och utvärdera olika sätt att organisera etableringsuppdraget inom och mellan förmedlingskontor. Arbetsförmedlingen rekommenderades också att fortsätta utveckla sina upphandlingar i syfte att säkerställa ett utbud som svarar mot de nyanländas behov. Regeringen framförde att Arbetsförmedlingen successivt har anpassat innehållet i upphandlade tjänster för målgruppens behov, bland annat genom att tydliggöra behovet av språkstöd i förfrågningsunderlagen.<sup>194</sup> Arbetsförmedlingen fastställde 2017 en strategi för att upphandla arbetsförmedlingstjänster samt en plan för att implementera strategin. Arbetsförmedlingen bedömer att strategin kommer att utveckla myndighetens beställarroll.<sup>195</sup>

Riksrevisionens granskning visade att kvinnor i betydligt lägre utsträckning än män hade arbetsmarknadsnära insatser i sina etableringsplaner. Arbetsförmedlingen rekommenderades därför att vidta åtgärder för att öka nyanlända kvinnors möjligheter att delta och etablera sig på arbetsmarknaden. Regeringen framförde bland annat att man hade för avsikt att ändra Arbetsförmedlingens instruktion för att tydliggöra att verksamheten ska utformas så att den främjar jämställdhet och motverkar könsuppdelningen på arbetsmarknaden.<sup>196</sup> I mars 2015 infördes ett sådant förtydligande.<sup>197</sup> Arbetsförmedlingen fick också i uppdrag att redovisa en plan för hur myndigheten avsåg att utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering.<sup>198</sup> Planen slutredovisades till Regeringskansliet i november 2015.<sup>199</sup> Redovisning av åtgärder och resultat görs därefter årligen i myndighetens årsredovisning.<sup>200</sup>

---

<sup>193</sup> Skr. 2014/15:19, s. 9.

<sup>194</sup> Ibid, s. 10.

<sup>195</sup> Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2017, s. 86.

<sup>196</sup> Skr. 2014/15:19, s. 13.

<sup>197</sup> 3 § 8 förordning (2015:138) om ändring i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

<sup>198</sup> 2014/15:AU9, s. 24 samt regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Arbetsförmedlingen (p. 8).

<sup>199</sup> Arbetsförmedlingens åiterrapportering 2015. Handlingsplan för jämställdhetsintegrering på Arbetsförmedlingen 2016–2018. 2015-11-02.

<sup>200</sup> Se t.ex. Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017, s. 28 f. Av denna redovisning samt en fråga i riksdagen till ansvarigt statsråd (skriftlig fråga 2017/18:892) framgår att arbetet fortskrider samtidigt som det alljämt finns problem.

Riksrevisionen rekommenderade också Arbetsförmedlingen att verka för ett systematiskt lärande och erfarenhetsutbyte inom myndigheten när det gäller att främja en framgångsrik etablering av nyanlända. Efter en tidigare pilotverksamhet införde Arbetsförmedlingen ett systematiserat arbetssätt för etableringsuppdraget 2016. Detta förväntades bidra till ökad enhetlighet och kvalitet i handläggningen samt en bättre anpassning av aktiviteter till de arbetssökandes förutsättningar och behov.<sup>201</sup>

Av Riksrevisionens granskning framgick att en stor andel av de nyanlända av olika skäl inte nådde särskilt långt i sina svenskstudier, och att de därmed inte kom vidare i sin utveckling på grund av mer eller mindre formellt uttalade språkrav. Vidare framgick att det fanns logistiska svårigheter att bedriva sfi-studier parallellt med andra insatser. Mot den bakgrunden välkomnade arbetsmarknadsutskottet regeringens proposition 2014/15:85 *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning* som överlämnades till riksdagen i mars 2015. Regeringens ambition med propositionen var att utbildningen bättre skulle anpassas efter varje elevs individuella behov och förutsättningar.<sup>202</sup>

Arbetsförmedlingen fick i juni 2017 uppdraget att förbättra genomförandet av etableringsuppdraget.<sup>203</sup> Uppdraget innebar att Arbetsförmedlingen ska förstärka arbetet för att säkerställa att det finns god tillgång och hög kvalitet på insatser för alla nyanlända i etableringsuppdraget. Arbetsförmedlingen lämnade en första återrapport i form av en handlingsplan i oktober 2017 och har därefter löpande informerat Regeringskansliet om hur arbetet har fortskridit. I en slutrapport från oktober 2018 beskriver myndigheten hur uppdraget har genomförts och vad man har uppnått.<sup>204</sup>

I regleringsbrevet för 2019 har regeringen gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att beskriva och analysera progressionen för deltagarna i etableringsuppdraget. Dessutom ska Arbetsförmedlingen redogöra för deltagarnas tillgång till insatser och hur insatserna under etableringstiden kompletterar varandra i syfte att deltagarna successivt ska närma sig arbetsmarknaden. Analysen ska även innefatta ett jämställdhetsperspektiv. Rapporten ska redovisas till regeringen senast den 6 maj 2019.

### **Åtgärder för att öka deltagandet i validering och vuxenutbildning**

Granskningen visade att det fanns brister i kartläggningen av de nyanländas kunskaper och kompetens. Få fick sin erfarenhet validerad, och bedömning av utländska betyg kunde ta lång tid. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att underlätta för de

<sup>201</sup> Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2015 (s. 96) och 2016 (s. 85).

<sup>202</sup> Bet. 2014/15:AU9, s. 23.

<sup>203</sup> Uppdrag att förbättra genomförandet av etableringsuppdraget. Regeringsbeslut 2017-06-08 (A2017/01238/A).

<sup>204</sup> Arbetsförmedlingen. *Förbättra genomförandet av etableringsuppdraget*. Slutredovisning av regeringsuppdrag. 31 oktober 2018, s. 3.

nyanlända att i ökad utsträckning delta i såväl validering som vuxenutbildning på sitt modersmål. Regeringen framhöll i sin skrivelse att ett förslag om studiehandledning på modersmål höll på att beredas inom Regeringskansliet utifrån den så kallade GRUV-utredningens betänkande (SOU 2013:20).<sup>205</sup> En sådan möjlighet infördes också i skollagen från och med augusti 2018.<sup>206</sup>

Regeringen delade också Riksrevisionens bedömning att fler personer borde få sin kompetens och utbildning validerad. Mot den bakgrunden meddelade regeringen att den avser att införa ett sammanhållet, nationellt och permanent system för validering.<sup>207</sup> I juni 2015 fattade riksdagen ett beslut i enlighet med regeringens förslag.<sup>208</sup> I budgetpropositionen för 2016 föreslog regeringen också totalt 141 miljoner kronor i förstärkta valideringsinsatser.<sup>209</sup> I november 2015 beslutade regeringen att tillsätta en valideringsdelegation för att bland annat driva på utvecklingen inom valideringsområdet och lämna förslag på en nationell strategi. Delegationens uppdrag ska slutredovisas senast den 30 december 2019.<sup>210</sup>

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att aktivt verka för att öka de nyanländas deltagande i den reguljära vuxenutbildningen. Som ett led i detta borde regeringen överväga att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla uppföljningen av komvuxstudiernas omfattning inom och efter etableringsuppdraget. Regeringen delade Riksrevisionens bedömning att fler nyanlända inom etableringsuppdraget borde ta del av kommunal vuxenutbildning, eftersom många i målgruppen har en kort utbildningsbakgrund. Däremot ansåg inte regeringen att det behövdes något särskilt uppdrag till Arbetsförmedlingen att följa upp utvecklingen av komvuxstudierna. Detta eftersom det redan ingick i myndighetens uppdrag att följa upp och redovisa resultatet av de insatser som arbetssökande tar del av.<sup>211</sup>

Vidare framhöll regeringen att det fanns ett stort behov av åtgärder för att stödja utvecklingen av en mer individuellt utformad vuxenutbildning, bättre anpassad för att utbilda utrikes födda och korttidsutbildade. Mot denna bakgrund föreslog regeringen i budgetpropositionen för 2015 att 20 miljoner kronor skulle avsättas för att möjliggöra vissa anpassningar av bland annat vuxenutbildningens styrdokument. Vidare föreslog

---

<sup>205</sup> Skr. 2014/15:19, s. 13.

<sup>206</sup> 3 kap. 12 i § Lag (2018:1303) om ändring i skollagen (2010:800).

<sup>207</sup> Skr. 2014/15:19, s. 10.

<sup>208</sup> Prop. 2014/15:107, bet. 2014/15:Ubu15, rskr. 2014/15:264.

<sup>209</sup> Arbetsmarknadsdepartementet promemoria (2015-09-10), *Ur budgetpropositionen för 2016: Investeringar för snabbare etablering*.

<sup>210</sup> Kommittédirektiv dir. 2015:120 och tilläggsdirektiv dir. 2018:101.

<sup>211</sup> Skr. 2014/15:19, s. 10.

regeringen ett nytt och stadigvarande kunskapslyft med permanenta utbildningsplatser.<sup>212</sup>

I budgetpropositionen för 2016 föreslog regeringen att komvux och yrkesvux skulle tilldelas medel som motsvarade 9 200 utbildningsplatser, utöver de 10 000 platser som hade aviserats i vårändringsbudgeten.<sup>213</sup> Budgetåret 2017 införde regeringen som mål för Arbetsförmedlingen att inskrivna utan fullständig gymnasieutbildning i högre utsträckning ska påbörja reguljära studier. Det gällde särskilt dem som är inskrivna i etableringsuppdraget. Studierna kan bedrivas såväl inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program eller en etableringsplan som utanför dessa.<sup>214</sup>

### **Åtgärder för en effektivare resursanvändning**

I likhet med Riksrevisionen bedömde regeringen att medel för nyanländas etablering kunde utnyttjas effektivare. Mot den bakgrunden föreslog regeringen i budgetpropositionen för 2015 en förstärkning av Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag för etableringsuppdraget. Den skulle delvis finansieras genom en omfördelning av medel från utgiftsområdet Integration och jämställdhet (UO13) till utgiftsområdet Arbetsmarknad och arbetsliv (UO14).

Genom lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare infördes ett nytt regelverk för etableringsuppdraget från januari 2018.<sup>215</sup> Syftet var att minska onödig administration och skapa förutsättningar för ökad flexibilitet och effektivitet i etableringen. De nya reglerna innebar bland annat ökade möjligheter för arbetsförmedlarna att ge rätt insatser utifrån individens behov samt en mer ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

### **3.11.3 Avslutande bedömning och kommentarer**

Regeringen har framhållit att den noga kommer att följa utvecklingen av etableringsuppdraget och att Riksrevisionens granskning kommer att utgöra ett viktigt underlag. Arbetsmarknadsutskottet konstaterar att regeringen har påbörjat omfattande insatser för att tillvarata och utveckla nyanlända invandrades kompetens. Regeringens insatser har huvudsakligen fullföljts samtidigt som nya har tillkommit. Insatserna ligger i allt väsentligt i linje med Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer. Granskningen har sannolikt bidragit till relevanta åtgärder, men exakt i vilken utsträckning är i flera fall svårt att bedöma eftersom det gjorts många utredningar och tagits flera initiativ.

<sup>212</sup> Skr. 2014/15:19, s. 13.

<sup>213</sup> Regeringens gemensamma webbplats, *Nytt kunskapslyft*, publicerad 21 september 2015.

<sup>214</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Arbetsförmedlingen.

<sup>215</sup> Prop. 2016/17:175, bet. 2016/17:AU15, rskr. 2016/17:340.

### 3.12 Nyanländ i Sverige – Effektiva insatser för ett snabbt mottagande? (RiR 2014:15)

Riksrevisionen granskade i vilken utsträckning statens insatser för bosättning och mottagande av nyanlända i landets kommuner kan anses vara ändamålsenliga och effektiva. Granskningen omfattade regeringen, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna.

Granskningen visade att det fanns betydande möjligheter att effektivisera statens mottagnings- och bosättningsystem för nyanlända. Enligt granskningen var tillgången på bostäder avgörande för bosättningen, snarare än matchning mot arbetsmarknaden. Ett problem i etableringsprocessen var det delade bosättningsansvaret mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Granskningen visade också att många av de platser för mottagande som kommuner och länsstyrelserna kommit överens om inte hade använts. Granskningen visade vidare att många kommuner ansåg att statens ersättningar inte täckte kommunernas kostnader för mottagandet. Slutligen visade granskningen att kommunerna behövde stå för kompletterande försörjningsstöd då ett glapp uppstod mellan de statliga ersättningssystemen i övergången från Migrationsverket till Arbetsförmedlingen.

Riksrevisionen rekommenderade *regeringen* att bland annat:

- ge Migrationsverket ett samlat bosättningsansvar för nyanlända
- i ökad utsträckning nyttja statligt ägda fastigheter som tillfälliga boenden för nyanlända som väntade på kommunplacering, samt göra det möjligt för Migrationsverket att driva dessa i egen regi
- göra en översyn av regelverket för placering av ensamkommande barn, för att möjliggöra för kommuner att välja de boendeformer som bedöms vara mest lämpad utifrån barnens behov
- följa upp de statsbidrag som betalats ut till kommuner och landsting samt säkerställa att glappet mellan de statliga ersättningssystemen får en lösning.

#### 3.12.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen<sup>216</sup> till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i allt väsentligt i Riksrevisionens övergripande bedömning. Regeringen framhöll att alla kommuner i Sverige bör ta ansvar för flyktigmottagandet och såg allvarligt på svårigheterna med att hitta kommuner som har beredskap och kapacitet att ta emot nyanlända. Regeringen aviserade en översyn av boendeplanering samt organisering av asylmottagandet. Översynen skulle leda till förslag som syftar till att kommunernas mottagande av nyanlända invandrare ska motsvara behovet. Detta för att

---

<sup>216</sup> Skr. 2014/15:31.



undvika att många som beviljats uppehållstillstånd tvingas vänta alldeles för länge på en kommunplats.<sup>217</sup>

Vidare framhöll regeringen att Riksrevisionens granskning är ett viktigt underlag i det fortsatta arbetet med att utveckla och anpassa mottagandet. Regeringen förutsatte att berörda myndigheter tar tillvara på de synpunkter som Riksrevisionen lämnat. I och med skrivelsen ansåg regeringen granskningsrapporten som slutbehandlad.

Arbetsmarknadsutskottet föreslog att riksdagen skulle lägga regeringens skrivelse till handlingarna och fann inga skäl att föreslå några initiativ med anledning av motionsyrkandena.<sup>218</sup> Utskottet framhöll att Riksrevisionens granskning är av stor vikt för arbetet med mottagande och bosättning av nyanlända invandrare på såväl statlig som kommunal nivå. Utskottet välkomnade regeringens initiativ och framhöll att dessa ligger väl i linje med de frågeställningar som Riksrevisionen tar upp i sin granskningsrapport samt att de även är i linje med förslagen i motionerna. Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut och lade regeringens skrivelse till handlingarna.<sup>219</sup>

### 3.12.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen aviserade i skrivelsen en översyn av boendeplanering samt organisering av asylmottagandet. I november 2015 tillsatte regeringen en utredning med uppdraget att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande samt nyanlända (Mottagandeutredningen). I direktiven hänvisas bland annat till Riksrevisionens granskning.<sup>220</sup> Mottagandeutredningen, som lämnade sitt slutbetänkande den 28 mars 2018, föreslog bland annat att kommunerna ska ta över ansvaret för boende för vissa asylsökande. Motivet till förslaget var att ytterligare stärka arbetsmarknadsperspektivet i fördelningen av nyanlända och att uppnå ett jämnare mottagande av såväl asylsökande som nyanlända.<sup>221</sup> Utredningen har remissbehandlats. Regeringen har aviserat att man avser gå vidare med ett modifierat förslag för att inskränka möjligheten till eget boende i socialt utsatta områden.<sup>222</sup> Regeringen har ännu inte återkommit om huruvida man avser gå vidare med utredningens övriga förslag.

<sup>217</sup> Vidare framhöll regeringen att det från januari 2014 tillförs extra medel till de kommuner som tar ett stort ansvar för mottagandet och de kommuner som tar emot nyanlända från anläggningsboenden genom en prestationsbaserad ersättning. Regeringen framhöll även att en generell översyn av nuvarande regelverk angående ensamkommande barn gjorts, se s. 11 i skrivelsen.

<sup>218</sup> Bet. 2014/15:AU9.

<sup>219</sup> Rskr. 2014/15:252.

<sup>220</sup> Dir. 2015:107. Flera tilläggsdirektiv har gjorts, se dir. 2016:112, dir. 2017:48 och dir. 2017:101.

<sup>221</sup> SOU 2018:22.

<sup>222</sup> Regeringsförklaringen 21 januari 2019 och Socialdemokraterna (2019), *Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna*.

I mars 2016 trädde lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning i kraft. Denna bosättningslag innebär att alla kommuner ska ta ett gemensamt ansvar för nyanländas bosättning. Lagen föreskriver också att Migrationsverket från den 1 januari 2017 ska ta över hela bosättningsuppdraget från Arbetsförmedlingen. Det överensstämmer med Riksrevisionens rekommendation om att samla ansvaret för bosättningen på en myndighet. Propositionen hänvisar dock inte till Riksrevisionens granskning. Motivet till lagförändringen var dels den ansträngda flyktingsituationen under hösten 2015 och det påföljande behovet att frigöra platser i mottagandesystemet, dels en ambition om att åstadkomma en jämnare fördelning av nyanlända mellan rikets kommuner och att förbättra nyanländas etablering på arbetsmarknaden.<sup>223</sup> I och med att bosättningslagen trädde i kraft upphörde de frivilliga överenskommelser som länsstyrelserna tidigare tecknat med kommunerna om mottagande av nyanlända. Därmed är flera av de rekommendationer som riktades till myndigheterna inte längre aktuella.

Statskontoret fick i uppdrag att bland annat undersöka kostnadseffektiviteten samt de juridiska och praktiska möjligheterna med förslaget att i ökad utsträckning nyttja statligt ägda fastigheter som tillfälliga boenden. Slutsatserna från Statskontorets utredning var att statlig förvaltning och ägande av asylbostäder inte är ett kostnadseffektivt alternativ i jämförelse med nuvarande lösning där Migrationsverket upphandlar bostäder.<sup>224</sup>

Det fanns redan vid tidpunkten för granskningens publicering ett förslag från en utredning om att införa stödboende som en ny boendeform för ensamkommande barn.<sup>225</sup> Regeringen gick vidare med utredningens förslag, men propositionen hänvisar inte till Riksrevisionens rapport.<sup>226</sup>

För att öka kommunernas förutsättningar att ta emot nyanlända höjde regeringen schablonersättningen för mottagande 2016.<sup>227</sup> I en senare granskning har Riksrevisionen visat att en majoritet av rikets kommuner bedömer att kostnaderna motsvarar eller överstiger kostnaden för mottagandet.<sup>228</sup>

Problemet kvarstår med glappet mellan de statliga ersättningssystemen i nyanländas övergång från Migrationsverket till Arbetsförmedlingen.<sup>229</sup> Vidare kvarstår problemet med att Migrationsverket öppnar (och numera stänger) asylboenden med kort varsel utan tillräcklig dialog med berörda kommuner.

---

<sup>223</sup> Prop. 2015/16:54, bet. 2015/16:AU4, rskr. 2015/16:128.

<sup>224</sup> Statskontoret 2015:103.

<sup>225</sup> SOU 2014:3.

<sup>226</sup> Prop. 2015/16:43, bet. 2015/16: SoU5, rskr. 2015/16:101.

<sup>227</sup> Prop. 2015/16:1, bet. 2015/16:SfU4, rskr. 2015/16:71.

<sup>228</sup> Riksrevisionen 2017:10.

<sup>229</sup> Se exempelvis Sveriges Kommuner och Landsting (2018).

### 3.12.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Såväl regeringen som Riksdagens arbetsmarknadsutskott framhöll att granskningsrapporten var värdefull. Regeringen har vidtagit ett stort antal åtgärder på området, och systemet för att ta emot nyanlända har ändrats på avgörande punkter sedan granskningen publicerades. Det är dock svårt att se att de vidtagna åtgärderna är ett direkt resultat av Riksrevisionens granskning. För införandet av bosättningslagen är istället utgångspunkten den ansträngda situationen som rådde under hösten 2015, då Sverige tog emot ett mycket stort antal asylsökande. För den nya boendeformen stödboende fanns det redan ett färdigt lagförslag, som regeringen gick vidare med. När det gäller statligt ägda asylboenden har en utredning av Statskontoret kommit fram till att det inte är ett kostnadseffektivt alternativ. Riksrevisionens granskning nämndes däremot i direktivet till Mottagandeutredningen.

De förändringar som regeringen initierat tycks ha bidragit till förbättringar, åtminstone i vissa avseenden. Bosättningslagen har bidragit till ett jämnare mottagande av nyanlända i kommunerna.<sup>230</sup> Den nya boendeformen stödboende har möjliggjort mer kostnadseffektiva boendeformer för kommunerna, och regeringen har därför sänkt ersättningen till kommuner för boende för ensamkommande barn och unga. Därmed har statens utgifter för mottagandet minskat.<sup>231</sup>

## 3.13 Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen (RiR 2014:17)

Riksrevisionen granskade om Inspektionen för socialförsäkringens (ISF:s) granskning av det allmänna pensionssystemet har medfört att rättssäkerhet och effektivitet upprätthålls i systemet.

Motiven till att bilda ISF var att minska risken för felaktiga utbetalningar, öka rättssäkerheten och tillgodose regeringens behov av information för att kunna styra socialförsäkringen och dess tillämpning. Riksrevisionens bedömning är att ISF:s granskning av det allmänna pensionssystemet brister och att granskningen av det allmänna pensionssystemet inte görs utifrån några risk- och väsentlighetsanalyser. Bedömningen är också att ISF ger för få rekommendationer i sina granskningsrapporter samt att regeringen inte använt resultaten från ISF:s granskningar i sin styrning av Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten har i sin tur inte heller använt resultaten från ISF:s granskningar i sitt utvecklingsarbete.

Riksrevisionen rekommenderade *regeringen* att:

- begära en tydlig avrapportering från ISF om var de stora riskerna finns inom pensionssystemet

<sup>230</sup> Se exempelvis SOU 2018:22.

<sup>231</sup> Se Regeringskansliet (2016) och prop. 2016/17:1 Utgiftsområde 8, bet. 2016/17:SfU4, rskr. 2016/17:91.

- ge ISF i uppgift att genomföra risk- och väsentlighetsanalyser av pensionsområdet
- följa upp om och hur Pensionsmyndigheten använder sig av ISF:s rekommendationer.
- vara tydlig med vilken roll ISF har som granskande myndighet på pensionsområdet: kunskapsskapare eller granskare
- följa upp ISF:s verksamhet mot instruktionen och vid behov ändra instruktionen.

Riksrevisionen rekommenderade *Pensionsmyndigheten* att:

- fördjupa sin dialog med regeringen om resultatet av ISF:s granskningar
- ta till vara dessa för att utveckla sin verksamhet.

Riksrevisionen rekommenderade *ISF* att:

- ta fram en strategi för hur granskningarna ska göras mer användbara för Pensionsmyndighetens verksamhet.

### 3.13.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringen instämde inte i Riksrevisionens rekommendation att se över styrningen av ISF när det gäller val av granskningsområden, utan anser att ISF:s effektutvärderingar har utgjort ett värdefullt underlag för regeringen.<sup>232</sup> Regeringens uppfattning är dessutom att en del av de områden som Riksrevisionen anger som inte granskade faktiskt har granskats. Däremot delade regeringen Riksrevisionens bedömning att det kan finnas anledning att föra en diskussion med ISF och Pensionsmyndigheten om effekterna av granskningsrapporterna i syfte att säkerställa att resultaten från dessa kommer till användning och bidrar till att förbättra Pensionsmyndighetens verksamhet och pensionssystemets funktion. Regeringen bedömer även att ISF:s verksamhet kommer att genomlysas i de utredningar av regeringens utredningsresurser och deras organisering som aviserats inom ramen för förvaltningspolitiken.<sup>233</sup>

Riksdagen anser att det är viktigt att ISF uppfyller de krav som ställs i myndighetens instruktion och regleringsbrev och förutsätter att regeringen följer utvecklingen när det gäller samverkan mellan myndigheterna.<sup>234</sup> Med detta föreslår utskottet att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna. Riksdagen bifaller utskottets förslag till riksdagsbeslut.<sup>235</sup>

### 3.13.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Fem år efter granskningen har ansvariga tjänstepersoner på ISF, Pensionsmyndigheten och Socialdepartementet svarat på frågor om hur arbetet med att granska pensionsområdet fungerar idag. Samtliga aktörer ger en samstämmig bild av

<sup>232</sup> Skr. 2014/15:34.

<sup>233</sup> Dir. 2013:58; dir. 2014:49; dir. 2015:8.

<sup>234</sup> Bet. 2014/15:SfU9.

<sup>235</sup> Rskr. 2014/15:118.

att de rapporter som produceras av ISF kommuniceras och används av Pensionsmyndigheten och Socialdepartementet. Rapporterna förankras under granskningens gång och Pensionsmyndigheten har möjlighet att lämna synpunkter, vilket de tycker är bra. Pensionsmyndigheten och ISF uttrycker också att de har respekt för varandras roller.<sup>236</sup> Denna utveckling är helt i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer.

ISF uppger att de hela tiden utvecklar sin verksamhet internt, där Riksrevisionens rapport har varit en källa i arbetet. De har arbetat vidare med att analysera pensionsområdet och utveckla metoder för att välja var deras granskningar gör mest nytta. Detta är i linje med Riksrevisionens rekommendation att ISF borde göra risk- och väsentlighetsanalyser på pensionsområdet. ISF:s instruktion har inte ändrats men regeringen styr i hög grad vad som ska granskas genom regeringsuppdrag till ISF. Cirka 50 procent av rapporterna på pensionsområdet är uppdrag från regeringen.<sup>237</sup>

### 3.13.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Sammanfattningsvis har arbetet med att granska pensionsområdet utvecklats i den riktning som Riksrevisionen rekommenderat. ISF har internt satsat på att utveckla arbetet med att analysera var deras rapporter gör mest nytta. De har också arbetat med hur de mer aktivt ska kommunicera sina resultat till mottagarna (genom en klarspråkssatsning). Deras relation med Pensionsmyndigheten är idag god.

ISF ser att det behöver framgå av instruktionen att de kan bedriva forskning. Detta för att säkerställa att de även framöver kan ansöka om etikprövning för forskningsprojekt som kräver behandling av känsliga personuppgifter.<sup>238</sup> En godkänd etikprövning underlättar den prövning som statistikförande myndigheter måste göra innan de kan lämna ut känsliga personuppgifter som omfattas av statistiksekretess.

## 3.14 Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare? (RiR 2014:18)

Riksrevisionen granskade om systemet för dimensionering av lärarutbildningarna fungerar effektivt. I systemet för dimensionering ingår lärosätenas arbete med att bestämma antalet studieplatser, hur regeringen följer upp det arbetet samt hur regeringen har agerat för att förbättra förutsättningarna för lärosätena att genomföra en effektiv dimensionering. Granskningsobjekt var regeringen samt universitet och högskolor. Universitetskanslersämbetets (UKÄ) och Statens skolverks arbete berördes också i granskningen.

<sup>236</sup> Samtal med handläggare vid ISF Socialdepartementet, 2019-01-18; e-postkorrespondens med tjänsteperson vid Pensionsmyndigheten, 2019-01-28 och vid ISF, 2019-02-01.

<sup>237</sup> E-postkorrespondens med tjänsteperson vid ISF, 2019-02-01.

<sup>238</sup> E-postkorrespondens med tjänsteperson vid ISF, 2019-02-07.

Granskningen visade att regeringen behövde påverka lärosätenas dimensionering mer aktivt än vad som tidigare gjorts. Riksrevisionen bedömde att tillgången på kompetenta lärare är så viktig för samhället att det motiverade avsteg från principen om en återhållsam styrning av autonoma lärosäten. Riksrevisionen bedömde också att en mer aktiv styrning kunde fungera som ett komplement till de åtgärder som regeringen vidtagit för att höja läraryrkets status och öka attraktiviteten i utbildningen, exempelvis karriärvägar för lärare. Granskningen visade även att lärosätena borde stärka vissa aspekter av sitt arbete för att deras dimensioneringsbeslut ska resultera i att det utbildas rätt antal lärare med rätt utbildning.

Riksrevisionen rekommenderade *regeringen* att:

- justera resurstilldelningssystemet i syfte att underlätta lärarutbildningar inom bristämnena när det är få studenter
- stimulera och underlätta ytterligare för lärosätena att samverka om lärarutbildningen för att uppnå ökad specialisering
- fortsätta arbetet med att utveckla statistiken för verksamma lärare och i ökad utsträckning göra information tillgänglig för skolhuvudmännen
- utreda om examenstillståndsprövningen även ska innefatta dimensioneringsaspekten.

Riksrevisionen rekommenderade *lärosätena* att:

- arbeta mer systematiskt med studentrekrytering till lärarutbildning där det råder brist på arbetsmarknaden
- på ett mer systematiskt sätt ha kontakt med alla typer av skolhuvudmän för att bättre kunna inhämta information om behov av framtida lärare
- mer aktivt arbeta för att se till att den undervisande personalen matchar det behov som finns på arbetsmarknaden.

### 3.14.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I sin skrivelse (skr. 2014/15:47) till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen delvis i att systemet för lärarförsörjning kunde fungera mer effektivt. Regeringen framhöll dock att systemet för dimensionering av lärarutbildningen endast bidrar med en del av analysen om behov av åtgärder för att tillgodose behovet av lärare med rätt kompetens, och ansåg inte att det var motiverat att göra undantag för lärarutbildningen i det generella resurstilldelningssystemet. Regeringen menade att frågan om tillräcklig tillgång på kvalificerade lärare till stor del handlar om läraryrkets attraktivitet. Regeringen bedömde därför att Riksrevisionens förslag om ett förändrat resursfördelningssystem och förbättrad statistik skulle ha en begränsad effekt för att öka antalet examinerade lärare inom bristriktningar, så länge söktresset sviktat eller saknas. Regeringen aviserade inga åtgärder när det gällde Riksrevisionens rekommendation att utreda om examenstillståndsprövningen kunde innefatta dimensioneringsaspekten eller rekommendationen att stimulera och

underlätta ytterligare samverkan mellan lärosäten. Regeringen instämde i rekommendationen att arbetet med att utveckla statistiken för dimensionering skulle fortsätta.

Regeringen instämde i Riksrevisionens rekommendationer till lärosätena. Man menade bland annat att det var centralt att lärosätena har systematiska kontakter med de olika skolhuvudmän som finns i regionen för att kunna inhämta bästa möjliga underlag inför beslut om utbildningsutbudet.

Utbildningsutskottet delade regeringens uppfattning att den övergripande utmaningen för att få tillgång till kvalificerade lärare var att göra läraryrket mer attraktivt. Utskottet menade att regeringens pågående och planerade åtgärder skulle skapa goda förutsättningar för detta, och att ytterligare insatser och initiativ kunde förväntas på området genom regeringens kommande utredningsförslag och beredningsarbete. Utskottet noterade Riksrevisionens slutsats om att det finns utrymme för mer samverkan runt lärarutbildningarna mellan lärosätena. I likhet med regeringen ansåg utskottet att lärosätena särskilt kan behöva samverka kring exempelvis utbildningar med låg studentefterfrågan för att säkerställa utbildning av hög kvalitet och svara mot arbetsmarknadens efterfrågan nationellt. Utskottet föreslog att riksdagen skulle lägga regeringens skrivelse till handlingarna.<sup>239</sup> Riksdagen biföll utskottets förslag till beslut.<sup>240</sup>

### 3.14.2 Regeringens och myndighetens åtgärder

I skrivelsen till riksdagen redogjorde regeringen för en rad förslag som lagts fram om omfattande reformer för att öka läraryrkets attraktivitet. Regeringen beskrev att attraktiviteten i läraryrket skulle ökas genom statliga satsningar för en höjning av lärarens löner, kvalitetssatsningar på lärar- och förskolläraryrken, kompetensutveckling för lärare, investeringar i mer personal i skolan samt andra insatser som ger läraren bättre möjligheter att ge varje elev undervisning av hög kvalitet. Dessa insatser var enligt regeringen avgörande för att komma till rätta med den rådande lärarbristen.

Regeringen delade inte Riksrevisionens bedömning angående att justera resurstilldelningssystemet för lärarutbildningarna, och vidtog därmed inte några åtgärder i frågan. Vidare menade regeringen att flera av de områden där Riksrevisionen lämnade rekommendationer omfattades av den då pågående utredningen av högskolans utbildningsutbud, som enligt direktiven bland annat skulle bedöma om balansen utbildningsutbudet var väl avvägt med hänsyn till studenternas efterfrågan, arbetsmarknadens behov och samhällets övriga behov.<sup>241</sup> Regeringen uteslöt därför inte att det kunde finnas anledning att göra nya överväganden i fråga om

<sup>239</sup> Bet. 2014/15:Ubu7.

<sup>240</sup> Rskr. 2014/15:245

<sup>241</sup> Dir. 2014:54, *Högskolans utbildningsutbud*.

dimensionering av högskoleutbildning framöver. Den påföljande utredningen *Högre utbildning under tjugo år* (SOU 2015:70) drog slutsatsen att det nuvarande dimensioneringssystemet i huvudsak var välfungerande, men att det behövs åtgärder av justerande karaktär för att bättre tillfredsställa arbetsmarknadens behov, bland annat när det gällde lärarutbildningen.

Regeringen beslutade i april 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning, inklusive resurstilldelning.<sup>242</sup> Det gjordes delvis mot bakgrund av vad som framkom i SOU 2015:70. Bland annat ska utredaren föreslå hur ansvaret för dimensioneringen av utbildningsutbudet ska fördelas mellan regering och lärosäte, för att säkerställa kompetensförsörjning och andra samhällsbehov. Utredaren ska också föreslå hur en ändamålsenlig styrning bör utformas i de fall regeringen behöver påverka dimensioneringen för att minska tydliga obalanser i utbildningsutbudet. Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2019.

I sin skrivelse till riksdagen angav regeringen också att UKÄ har i uppdrag att följa upp hur lärosätena arbetar med dimensionering och föreslå hur arbetet kan förbättras.<sup>243</sup> Sedan 2014 har UKÄ haft som uppdrag i regleringsbrevet att följa upp dimensionering av utbildning.<sup>244</sup> I UKÄ:s senaste redovisning av uppdraget, i april 2018, konstaterade myndigheten att samverkan mellan lärosäten och externa parter kan förbättras i syfte att förbättra dimensioneringen av lärarutbildningen.<sup>245</sup>

När det gällde Riksrevisionens iakttagelser kring statistikproblem, menade regeringen att flera åtgärder vidtagits, och att arbetet med att förbättra statistiken skulle fortsätta. Skolverket hade mellan 2008 och 2015 i uppdrag att årligen ta fram uppgifter om hur stor del av undervisningen som bedrevs av behöriga lärare.<sup>246</sup> Skolverket skulle vidare utveckla statistiken så att fler lärarkategorier, verksamhets- och skolformer omfattades. Skolverkets årsredovisning för år 2015 tar upp att det under våren samma år för första gången publicerades statistik över andel lärare i skolan med lärarlegitimation och behörighet i de ämnen de undervisar i.

Regeringen hänvisade också till att Skolverket ska utarbeta en detaljerad prognos över olika lärarkategorier, i samarbete med UKÄ. Uppdraget slutredovisades den 10 juni 2015.<sup>247</sup> Regeringen bedömde att det fanns behov av ytterligare prognoser och gav därför Skolverket i uppdrag att utarbeta återkommande prognoser över behovet av

---

<sup>242</sup> Dir 2017:46, *Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten*.

<sup>243</sup> U2013/7791/UH.

<sup>244</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Universitetskanslersämbetet.

<sup>245</sup> Universitetskanslersämbetet 2018:4, *Samverkan om dimensionering av utbildning. En kartläggning-rapportering av ett regeringsuppdrag*.

<sup>246</sup> Regleringsbrev för budgetåren 2008–2015 avseende Statens skolverk.

<sup>247</sup> Skolverket 2014:725, *Redovisning av uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier*.



förskollärare och olika lärarkategorier, med redovisning år 2017, 2019 och 2021. I Skolverkets första redovisning den 18 december 2017, framgick bland annat att det framtida examinationsbehovet av lärare kraftigt beräknas överstiga den framtida beräknade examinationen till 2031.<sup>248</sup>

Skolverket har inte gjort någon uppföljning av hur statistiken och prognoserna använts av skolhuvudmän och lärosäten.<sup>249</sup> I övrigt lyfter Skolverket fram en rad andra åtgärder som myndigheten initierat inom ramen för det nationella skolutvecklingsprogrammet (U2015/03844/S), som angränsar till lärarförsvärningen, men som inte direkt inte hör samman med Riksrevisionens granskning. Bland annat utför Skolverket insatser för obehöriga lärare. Skolverket har också uppdrag att arbeta med lärare som väljer att återvända till yrket, enligt regleringsbrev för 2017 och 2018.

Regeringen instämde i Riksrevisionens rekommendationer till lärosätena, men aviserade inte några åtgärder som direkt riktades till lärosäten. Några lärosäten ger exempel på åtgärder som genomförts efter Riksrevisionens granskning, samtidigt som flera lärosäten beskriver att man redan före Riksrevisionens granskning arbetade aktivt med frågor kring dimensionering. Detta gör det svårt att få en tydlig bild av hur Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer har påverkat de granskade lärosätena.<sup>250</sup> Årsredovisningarna ger i allmänhet inte en tydlig bild av hur lärosätena arbetar med dimensioneringen av lärarutbildningen; beskrivningarna är ofta på en övergripande och generell nivå. Det framgår dock att det finns en medvetenhet om svårigheterna med att dimensionera lärarutbildningen. I några fall beskrivs olika åtgärder eller arbeten som kan sägas vara kopplade till Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer, men detta anges inte explicit. Åtgärderna uppges vid några tillfällen vara initierade av lärosätena själva, och inte med anledning av Riksrevisionens granskning.

### 3.14.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen höll med om att dimensioneringssystemet för lärarutbildningen kunde fungera mer effektivt men ansåg att frågan om tillräcklig tillgång på kvalificerade lärare till stor del är en fråga om läraryrkets attraktivitet. Regeringen redovisade en rad åtgärder som avsåg att påverka läraryrkets attraktivitet, men som inte hade ett direkt samband med Riksrevisionens granskningsrapport. Regeringen menade också att flera av de iakttagelser som Riksrevisionen gjort, omfattades av pågående eller redan vidtagna åtgärder. Regeringen höll inte med om Riksrevisionens slutsats om förändringar i resurstilldelningssystemet.

<sup>248</sup> Skolverket 2016:906, *Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

<sup>249</sup> E-post från Skolverket, 2018-12-18.

<sup>250</sup> E-post från Dalarnas högskola, 2019-01-10, Högskolan i Kristianstad, 2018-12-20, Karlstads universitet, 2018-12-11, Umeå universitet, 2019-01-08 och Uppsala universitet, 2018-12-17.

Regeringens tillsättning av en särskild utredare med uppdrag att göra en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning, inklusive resurstilldelning, ligger dock tydligt i linje med Riksrevisionens iakttagelser om resursfördelningssystemet. Utredningen berör aspekter som rör de rekommendationer och iakttagelser som Riksrevisionens gjort i den föreliggande granskningen. Det är dock viktigt att poängtera att behovet av en översyn av lärosätenas styrning och resurstilldelning har påtalats vid ett flertal tillfällen, bland annat i betänkandet *Utvecklad ledning av universitet och högskolor* (SOU 2015:92).<sup>251</sup>

De åtgärder som regeringen aviserade har också genomförts. Det gäller till exempel arbetet med att förbättra statistik om befintliga lärare och prognoser för framtida behov. Huruvida dessa åtgärder har inneburit förbättringar i systemet för dimensionering av lärare är dock oklart.

Det är svårt att avgöra om åtgärder hos lärosätena har vidtagits på grund av Riksrevisionens granskning eller om de initierats av lärosätena, oberoende av granskningen. Sedan Riksrevisionens granskning publicerades har det gjorts flera utvärderingar av lärosätenas och huvudmännens samverkan kring dimensioneringen. Utifrån dessa rapporter går det att konstatera att arbetet i vissa delar fortfarande är bristfälligt.

Riksrevisionen kan konstatera att de övergripande problemen med dimensioneringen av lärarutbildningarna kvarstår. Skolverket bedömer i sin senaste prognos att behovet av att utbilda lärare alltså är mycket stort, och att det framöver finns risk för stor brist av ämneslärare med inriktning mot grundskolans årskurs 7–9. Även om många fler examinerades skulle behovet inte kunna mötas.<sup>252</sup>

### 3.15 Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet (2014:19)

Riksrevisionen granskade om Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbetes (Sidas), regeringens och Regeringskansliets (Utrikesdepartementets) hantering av valutaväxling och valutarisker bidrar till ett effektivt och förutsägbart bistånd. Riksgäldskontoret (Riksgälden) omfattades också av granskningen, eftersom myndigheten ansvarar för det ramavtal som används vid statliga valutaaffärer.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att Sidas och Utrikesdepartementets hantering av valutaväxling och valutarisker brister i effektivitet och förutsägbarhet. Valutarisker i biståndet har inte beaktats och Sidas valutaväxlingar kostar mer än på jämförbara myndigheter. Valutahanteringen kan, enligt Riksrevisionen, därmed inte

---

<sup>251</sup> Se även SOU 2016:29. *Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden* och SOU 2015:70. *Högre utbildning under tjugo år*.

<sup>252</sup> Skolverket, *Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*, 2017-12-18

anses bidra till regeringens ambitioner om resultat, kostnadseffektivitet och transparens i biståndet.

Riksrevisionen rekommenderade *regeringen* att:

- se till att svenska biståndsåtaganden inte präglas av valutarisker
- säkerställa att myndigheter som påverkas av valutafrågor tar hjälp av Riksgälden
- ge Sida möjlighet att valutasäkra sina garantier.

Riksrevisionen rekommenderade *Sida* att:

- säkerställa att myndighetens valutaköp genomförs kostnadseffektivt
- stärka sin kompetens i valutafrågor
- undersöka hur valutarisker för mottagare av svenskt bistånd kan minskas.

Avslutningsvis rekommenderade Riksrevisionen *Riksgälden* att:

- tydliggöra hur myndighetens ramavtal för betalningstjänster kan användas, i syfte att säkerställa att valutaväxlingar kan genomföras effektivt.<sup>253</sup>

### 3.15.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringen välkomnade Riksrevisionens granskning, i skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten. Regeringen instämmer i delar av Riksrevisionens iakttagelser, men understryker att möjliga förbättringsåtgärder behöver övervägas noggrant för att undvika att kostnaderna för valutaväxling och reducering av valutarisker inte överstiger möjliga valutavinster. Regeringen ansåg att granskningsrapporten var slutbehandlad i och med skrivelsen till Riksdagen.<sup>254</sup>

I sitt betänkande med anledningen av regeringens skrivelse till riksdagen skriver utrikesutskottet att kravet på effektivitet i hanteringen av biståndsmedel inte bara gäller dem som utför biståndsinsatser och mottagande länder och organisationer. Det gäller även det sätt på vilket resurserna fördelas, hanteras och följs upp i Sverige. Utskottet välkomnade därför Riksrevisionens granskning. Utskottet noterade att det pågick ett arbete på Riksgälden med att utveckla en samlad likviditetshantering av utländsk valuta i staten och konstaterade att detta arbete skulle tillgodose flera av Riksrevisionens synpunkter. Vidare skrev utskottet att regeringen gjort bedömningen att det fanns goda förutsättningar för att terminssäkra åtaganden i utländsk valuta som ingår inom ramen för utvecklingssamarbetet. Utskottet påpekade att det dock kan finnas svårigheter i att valutasäkra biståndsutbetalningar på ett kostnadseffektivt sätt och underströk vikten av

<sup>253</sup> Riksrevisionen 2014:19, *Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet*, s. 9–13

<sup>254</sup> Skr. 2014/15:49, Riksrevisionens rapport om valutahanteringen i det internationella utvecklingssamarbetet, s. 8–9.

att säkerställa att transaktionskostnader inte överstiger eventuella valutavinster. Utskottet föreslog i sitt betänkande att riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna. Riksdagen biföll utskottets förslag.<sup>255</sup>

### 3.15.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

I skrivelsen till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning noterade regeringen att det pågick ett arbete på Riksgälden med att utveckla en valutakoncernstruktur för myndigheters in- och utbetalningar i utländsk valuta. Avsikten var att det skulle resultera i ett centralt statligt valutakoncernkonto där Riksgälden ska ta hand om valutaväxlingen för myndigheternas räkning. Regeringens förväntan var att införandet av ett valutakoncernkonto skulle innebära ökad effektivitet och lägre kostnader, både för enskilda myndigheter och för staten som helhet. Flera av Riksrevisionens rekommendationer skulle därmed också vara hanterade. Regeringen bedömde även att det inte fanns något hinder för Sida att, inom ramen för sitt administrativa uppdrag, terminssäkra de åtaganden som regeringen eller Regeringskansliet ingått. För att tydliggöra Sidans ansvar för valutahanteringen övervägde regeringen att förtydliga myndighetens uppgift att svara för en effektiv valutahantering för de åtaganden som ingås av regeringen eller Regeringskansliet. Det ville man göra genom att uppdatera Sidans instruktion.<sup>256</sup> En sådan uppdatering beslutades också i juni 2015.<sup>257</sup> I enlighet med granskningsrapportens rekommendationer har regeringen, genom förordning (2017:170) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning, förtydligat att myndigheter som påverkas av valutafrågor ska ta hjälp av Riksgälden. Man har också gett Sida möjlighet att valutasäkra sina garantier genom förordning (2018:2098) om garantier för utvecklingssamarbete.

Sedan granskningen presenterades har Sida infört en rutin för valutasäkring och ingått ett avtal med Riksgälden om terminssäkring.<sup>258</sup> Detta har skett i enlighet med Sidans uppdaterade instruktion. Under 2015 tecknade Sida fem valutaterminer med Riksgälden.<sup>259</sup> Sedan våren 2017 använder Sida sig av Riksgäldens ramavtal för betalningstjänster.<sup>260</sup> Avtalet har, bland annat, inneburit förbättringar av Sidans

---

<sup>255</sup> Bet. 2014/15:UU17, Riksrevisionens rapport om valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet; Rskr. 2014/15:16.

<sup>256</sup> Skr. 2014/15:49, s. 8–9.

<sup>257</sup> SFS 2015:378 Förordning om ändring i förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)

<sup>258</sup> Sida (2015) *Avtal om allmänna villkor för terminsavtal i valuta mellan staten genom Styrelsen för Internationellt Utvecklingssamarbetet* Dnr RG 2015/377, med bilagor, 2015-07-15.

<sup>259</sup> Sida (2016) *Sidas årsredovisning 2015*, s. 57. Det framgår inte av Sidans årsredovisningar för 2016 respektive 2017 om valutaterminer också har tecknats under dessa år, se Sida (2017) *Sidas årsredovisning 2016*; Sida (2018) *Sidas årsredovisning 2017*.

<sup>260</sup> Riksgälden 2016-05-24 Ramavtal avseende betalningstjänster m.m. för statliga myndigheter mellan staten genom Riksgäldskontoret och Danske Bank A/S, Danmark, Sverige Filial, Dnr 2015/918.

valutaköp, med garanterade marginaler för köp av USD och EUR på 25 punkter.<sup>261</sup> Vid Riksrevisionens granskning var motsvarande marginal cirka 600 respektive 800 punkter.<sup>262</sup> För att hantera risker hos mottagare och genomförare av svenskt bistånd uppger Sida att myndigheten för en kontinuerlig och löpande dialog med sina samarbetspartner. Enligt Sida ska minskade resurser till följd av en försvagad svensk krona, i normalfallet, hanteras löpande genom revideringar av aktivitetsplaner och budgetar.<sup>263</sup> Sida har också i sina avtalsinstrument öppnat för en aktiv hantering av valutarisker genom skrivningar om hur man ska hantera större fluktuationer samt eventuella valutakursförluster och valutakursvinster.<sup>264</sup>

Hösten 2016 upphandlade Riksgälden ett nytt ramavtal om betalningstjänster för statliga myndigheter som trädde i kraft i april 2017. Det nya ramavtalet inkluderade en upphandling av en valutabank för betalningstjänster, vilket inte funnits tidigare. En del av ramavtalet handlade om att etablera ett valutakoncernkonto vars syfte var att ytterligare effektivisera den statliga valutahanteringen.<sup>265</sup> Ett valutakoncernkonto har också upprättats, men på grund av tekniska problem har Sida ännu inte haft möjlighet att ansluta sig detta konto.

### 3.15.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Enligt granskningsobjekten har Riksrevisionens rapport belyst centrala problem med valutahantering inom svenskt bistånd. Samtidigt påpekar regeringskansliet och Sida att rapporten inte tar hänsyn till andra faktorer som påverkar biståndsutbetalningar, som risken för inflation eller försenade och förändrade insatser.<sup>266</sup>

Flera av de problemområden som Riksrevisionen belyser i granskningen har adresserats, och samtliga rekommendationer har hanterats av regeringen och/eller berörda myndigheter i varierande utsträckning. Flera av rekommendationerna har hanterats i och med Riksgäldens nya ramavtal om betalningstjänster och genom Sidas förändrade hantering av valutarisker i förhållande till sina samarbetspartner. Även om de åtgärder som vidtagits har lett till förbättringar, kvarstår några av de brister som granskningen belyser när det gäller att öka kunskapen om valutafrågor och att minska

<sup>261</sup> Riksgälden 2016-05-24 Ramavtal avseende betalningstjänster m.m. för statliga myndigheter mellan staten genom Riksgäldskontoret och Danske Bank A/S, Danmark, Sverige Filial, Dnr 2015/918, Bilaga 1b Tjänster i valuta, s. 33.

<sup>262</sup> Riksrevisionen 2014:19, *Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet*, s. 28.

<sup>263</sup> Regeringskansliet 2018-09-12 *Åtgärds-PM med anledning av EBA-studien "How predictable is Swedish aid? A Study of Exchange Rate Volatility"*, s. 5.

<sup>264</sup> Sida (2018) *General Conditions applicable to Grants from Sida to NGO:s regarding project/programme support and core support*.

<sup>265</sup> Riksgälden 2016-05-24 Ramavtal avseende betalningstjänster m.m. för statliga myndigheter mellan staten genom Riksgäldskontoret och Danske Bank A/S, Danmark, Sverige Filial, Dnr 2015/918.

<sup>266</sup> Intervjuanteckningar Sida, 2019-01-15; Intervjuanteckningar Regeringskansliet, 2019-01-16.

valutariskerna för mottagare av svenskt bistånd. Till exempel har Sida valt att inte anlita någon intern expert på valutafrågor. Det beror bland annat på att Sida kan vända sig till Riksgälden när ett sådant behov uppstår. Vidare är Sidas samarbetspartner fortfarande utsatta för risker när det gäller förändringar i valutakurser. Regeringskansliet och Sida har dock bedömt att kostnader för att åtgärda dessa brister skulle överstiga eventuella vinster.<sup>267</sup> En anledning till att åtgärds-kostnader riskerar att bli höga handlar om svårigheten i att göra exakta prognoser för utbetalningar. Enligt Sida är ett exakt utbetalningsdatum en förutsättning för en kostnadseffektiv valutasäkring.<sup>268</sup> Regeringskansliet understryker också att flera av de organisationer som Sverige ger bistånd till har egna system för att hantera förändringar i valutakurser och därför inte efterfrågar någon förändring i nuvarande system (detta gäller framför allt multilaterala organisationer).<sup>269</sup> Även om Riksrevisionens rekommendationer inte har hanterats fullt ut, uppger Regeringskansliet och Sida att de anser att valutafrågorna är hanterade på bästa möjliga sätt utifrån de nuvarande förutsättningarna.<sup>270</sup>

Hösten 2018 presenterades Expertgruppen för Biståndsanalys rapporten "Hur förutsägbart är svenskt bistånd? En studie om växelkursvolatilitet".<sup>271</sup> I sin respons till rapporten skriver Sida att myndigheten kommer att arbeta vidare med att utveckla modeller och verktyg för att mer systematiskt kunna bedöma valutarisker på strategi- och insatsnivå. En arbetsgrupp ska också tillsättas på Sida med syfte att utreda behovet av och förutsättningar för valutasäkring i olika typer av insatser.<sup>272</sup> Sida kommer också att ansluta sig till Riksgäldens valutakoncernkonto när så är möjligt.

### 3.16 Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet? (2014:21)

Riksrevisionen granskade om regeringen och Exportkreditnämnden (EKN) har skapat förutsättningar för effektivitet i systemet för exportkreditgarantier. Granskningens övergripande slutsats var att systemet kan bli mer effektivt. Bland annat bedömde Riksrevisionen att EKN:s överskott om 26 miljarder kronor har uppstått och hanterats på ett sätt som inte överensstämmer med budgetlagens skrivningar om god hushållning med statliga medel. EKN har behållit delar av överskott som borde ha

---

<sup>267</sup> Intervjuanteckningar Sida, 2019-01-15; Intervjuanteckningar Regeringskansliet, 2019-01-16; Regeringskansliet 2018-09-12 *Åtgärds-PM med anledning av EBA-studien "How predictable is Swedish aid? A Study of Exchange Rate Volatility"*.

<sup>268</sup> Intervjuanteckningar Sida 2019-01-15, se också Regeringskansliet 2018-09-12 *Åtgärds-PM med anledning av EBA-studien "How predictable is Swedish aid? A Study of Exchange Rate Volatility"*, s. 5.

<sup>269</sup> Intervjuanteckningar Regeringskansliet 2019-01-16, se också Regeringskansliet 2018-09-12 *Åtgärds-PM med anledning av EBA-studien "How predictable is Swedish aid? A Study of Exchange Rate Volatility"*, s. 5.

<sup>270</sup> Intervjuanteckningar Sida, 2019-01-15; Intervjuanteckningar Regeringskansliet, 2019-01-16.

<sup>271</sup> Östlund, Numí (2018) *How predictable is Swedish Aid? A Study of Exchange Rate Volatility*, Rapport 2018:3 till Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).

<sup>272</sup> Regeringskansliet 2018-09-12 *Åtgärds-PM med anledning av EBA-studien "How predictable is Swedish aid? A Study of Exchange Rate Volatility"*, s. 6.

betalats in till statskassan. Riksrevisionen drog också slutsatsen att EKN har fokuserat på stora och komplicerade exportaffärer på bekostnad av små.

Riksrevisionen rekommenderade *regeringen* att bland annat:

- vidta åtgärder för att anpassa EKN:s överskott till verksamhetens behov
- analysera möjliga konsekvenser av utvidgningen av EKN:s mandat år 2007.

Riksrevisionen rekommenderade *EKN* att bland annat:

- uppdatera sin premieberäkningsmodell för att undvika systematisk felprissättning
- säkerställa en service som främjar exportaffärer oavsett storlek på affär och företag.

### 3.16.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde *regeringen* i delar av Riksrevisionens kritik och anger redan vidtagna samt aviserade åtgärder inom tre granskade områden: EKN:s överskott, små och medelstora företags behov samt effekterna av EKN:s utvidgade mandat.

För att anpassa EKN:s eget kapital till verksamhetens behov har *regeringen* tidigare bett myndigheten om en analys av dess upparbetade överskott. Därefter har EKN sammanlagt (under 2014 och 2015) betalat in 2,815 miljarder till statskassan.<sup>273</sup>

*Regeringen* pekade också på att EKN fått i uppdrag att redovisa eventuella åtgärder för att uppdatera premieberäkningen. EKN uppmanades också att separat åiterrapportera intäkter och kostnader från dels den administrativa delen av verksamheten, dels den riskbaserade delen. Redovisningen skulle också inkludera vilka rationaliseringsåtgärder som vidtagits. Slutligen blev EKN i fortsättningen skyldigt att lämna förslag på hur överskott som uppkommer i den administrativa verksamheten ska disponeras<sup>274</sup>.

Enligt *regeringens* skrivelse skulle EKN fortsätta att öka kännedomen om exportkreditgarantier bland små och medelstora företag. I linje med Riksrevisionens rekommendation, skulle EKN enligt *regeringen* i fortsättningen använda sig av EU:s definition av små och medelstora företag. EKN skulle fortsätta arbetet med att öka och effektivisera sin regionala närvaro, framför allt i syfte att sänka trösklarna för små och medelstora företag. EKN skulle i samarbete med andra aktörer som bedriver

<sup>273</sup> Som en grundregel ska EKN ta ut en premie som motsvarar en garantis förväntade risknivå. Av konkurrensskäl tar EKN i vissa fall ut en högre avgift; skillnaden mellan premien och den förväntade risknivån ska betalas in till statskassan. Inbetalningarna består av tre delar: en engångsjustering av det överskott av de administrativa avgifter som EKN ackumulerat, inbetalningar av vinstavräkningar från tillfälliga åtgärder i samband med finanskrisen samt inbetalningar av så kallade icke förväntansriktiga premier.

<sup>274</sup> Tidigare har EKN haft ett undantag från 25 a § i avgiftsförordningen, där denna skyldighet uttrycks.

exportfrämjande särskilt betona verksamhet inriktad mot sådana företag. Med de åtgärder regeringen beskrev i skrivelsen ansåg regeringen att Riksrevisionens rapport var slutbehandlad.

Näringsutskottet välkomnade Riksrevisionens granskning. Man konstaterade att regeringen instämde i delar av Riksrevisionens kritik och att den hade för avsikt att genomföra flera av Riksrevisionens rekommendationer.<sup>275</sup> Riksdagen lade regeringens skrivelse till handlingarna.

### 3.16.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

#### **EKN:s överskott**

I regleringsbrevet för budgetåret 2015 gav regeringen EKN i uppdrag att fastställa hur stor del av myndighetskapitalet som skulle betalas in till statens centralkonto. EKN skulle också ge förslag på hur överskottet i myndighetens administration ska redovisas.<sup>276</sup>

För verksamhetsåret 2014 betalade EKN in 2,3 miljarder kronor till statskassan. Inbetalningarna bestod av tre delar: En engångsjustering av den administrativa reserven om 561 miljoner kronor, en första vinstavsräkning av tidigare utställda rörelsekreditgarantier till stora företag om 993 miljoner kronor samt en utbetalning av ej förväntansriktiga premier om 734 miljoner kronor.<sup>277</sup>

För verksamhetsåret 2015 avsåg EKN att betala in 270 miljoner kronor avseende ej förväntansriktiga premier. Vidare fortsatte EKN att vinstavräkna rörelsekreditgarantierna till stora företag; för 2015 innebar detta en inbetalning till statskassan om 245 miljoner kronor. Totalt innebar dessa poster en inbetalning till statskassan om 515 miljoner kronor. Som en följd av detta minskade EKN:s myndighetskapital mellan 2014 och 2016, från 25 till 21,4 miljarder kronor. 2017 ökade det dock till 22,8 miljarder kronor.<sup>278</sup>

De administrativa kostnaderna som andel av premieinbetalningarna till myndigheten minskade från 16,1 procent 2014 till 9,7 procent 2017.

I regleringsbrevet för budgetåret 2016 gav regeringen EKN uppdraget att ta fram en modell för premieberäkning så att varaktiga över- eller underskott inte uppstår och så att den administrativa reserven är justerad senast den 31 december 2020. EKN presenterade i sin årsredovisning 2016 en modell för premieberäkningen.

I regleringsbrevet för budgetåret 2018 gav regeringen EKN uppdraget att i form av tidsserier redogöra för utvecklingen av verksamhetens administrativa kostnader,

---

<sup>275</sup> Bet. 2014/15:NU13.

<sup>276</sup> Regleringsbrev för EKN budgetåret 2015.

<sup>277</sup> EKN, årsredovisning 2014.

<sup>278</sup> EKN, årsredovisningar 2014–2016.



inklusive lönekostnader och lokalkostnader. Redovisningen skulle även inkludera vilka åtgärder som under året vidtagits för att rationalisera och effektivisera verksamheten.

### Små och medelstora företags behov

Enligt regleringsbrev för budgetåren 2015, 2016, 2017 och 2018 skulle EKN redovisa antalet nya kunder bland små och medelstora företag enligt EU:s definition.<sup>279</sup> Av EKN:s årsredovisningar och regeringens åiterrapportering till riksdagen framgår att antalet kunder och affärer avseende små och medelstora företag i stort sett var oförändrat mellan 2014 och 2017.<sup>280</sup> Enligt regleringsbrev skulle EKN också redovisa resultatet av arbetet med att öka kännedomen bland små och medelstora företag om EKN:s tjänster. EKN:s mätningar av målgruppens kännedom 2017 visade att 39 procent av de små och medelstora företagen kände till EKN. Motsvarande andel för 2014 var 66 procent.<sup>281</sup>

EKN har genomfört en rad åtgärder med avseende på små och medelstora företag.

I årsredovisningen 2015 redogör EKN för att myndigheten verkar för att ha en ökad närvaro på många orter i Sverige. Ett exempel på detta är att myndigheten närvarar lokalt vid Almikontor runt om i landet.<sup>282</sup> Myndigheten framhöll också att den medverkade i Business Swedens delegationsresor och utbildningar och genomförde affärer tillsammans med Svensk Exportkredit (SEK). Av budgetpropositionen för 2016 framgår att EKN därutöver inrättade egen regional närvaro i Skåne, Västra Götaland och i Norrland.<sup>283</sup>

Av EKN:s årsredovisning 2017 framgår att EKN strävar efter att intensifiera samarbetet med Almi, Business Sweden och SEK om exportstöd för småföretagen.

Under 2017 fortsatte EKN sin marknadssatsning för att öka kännedomen bland de små och medelstora företagen. Under året tog EKN tillsammans med Almi och SEK initiativ för att utveckla finansieringsmöjligheter för små och medelstora företag, med avsikt att fortsätta arbetet under 2018.

I årsredovisningen 2017 redogör också EKN för sitt arbete med så kallade finansieringsguider, som har som syfte att vara ett kostnadseffektivt sätt att utöka den regionala satsningen samt öka kännedomen om EKN och dess produkter hos små och medelstora företag. Guiderna är lokala företagare med förankring i det lokala näringslivet, som på deltid arbetar för EKN. Hittills har fyra finansieringsguider avtalats med EKN. Dessa täcker regionerna Norrland, Västmanland, Dalarna, Skaraborg och Skåne.

<sup>279</sup> Regleringsbrev för EKN budgetåren 2015–2018.

<sup>280</sup> Budgetpropositionerna för 2016, 2017 och 2018 samt EKN:s årsredovisningar 2014–2017.

<sup>281</sup> Ibid.

<sup>282</sup> EKN, årsredovisning 2015.

<sup>283</sup> Budgetproposition för 2016, UO 24.

## **Regeringens exportstrategi**

I EKN:s regleringsbrev för budgetåret 2015 fick EKN uppdraget att medverka i framtagandet av en ny svensk exportstrategi. Detta redogjorde EKN för i årsredovisningen 2015 och lyfte fram att EKN är med och bemannar regionala exportcentrum som en del exportstrategin. Under 2016 skulle den arbetsgrupp som EKN ingick i upprätta en etableringsplan för övriga centrum i landet.

I EKN:s regleringsbrev för budgetåren 2016 och 2017 fick EKN uppdraget att bidra med stöd och expertkunskap inom sitt verksamhetsområde inom ramen för regeringens exportstrategi, när så var påkallat och i nära samarbete med andra relevanta myndigheter och organisationer. EKN skulle särskilt beakta frågor om hur verksamheten hos små och medelstora företag samt den regionala närvaron kan användas för att främja svensk export.

I årsredovisningen 2016 redogör EKN för att myndigheten ingår i de sex regionala exportcentrum som invigdes under 2016 i Skellefteå, Borlänge, Linköping, Växjö, Göteborg och i januari 2017 i Malmö.<sup>284</sup> Vidare hade EKN tillsammans med Tillväxtverket, Almi, Business Sweden, SEK och Enterprise Europe Network bidragit till koordinering av främjarinsatser, gemensamma projekt samt uppbyggnaden av den digitala plattformen [verksamt.se/utland](http://verksamt.se/utland).

I årsredovisningen 2017 redogör EKN för att myndigheten samverkar med Tillväxtverket, Almi, SEK, Business Sweden och affärsnätverket Enterprise Europe Network för fortsatt utveckling och bemanning av regional exportsamverkan. Vidare hade EKN fortsatt att arbeta med Tillväxtverket för att bygga ut webbplatsen [verksamt.se/utland](http://verksamt.se/utland).

## **Uppdrag till Tillväxtanalys att utvärdera EKN:s utvidgade mandat**

I samband med att förordningen (2007:656) om exportkreditgarantier trädde i kraft utvidgades EKN:s mandat. Som svar på Riksrevisionens rekommendation gav regeringen Tillväxtanalys i uppdrag att utvärdera det utvidgade mandatets effekt på sysselsättningen<sup>285</sup>.

I återrapporteringen av uppdraget drog Tillväxtanalys slutsatsen att reformen innebar en ändring i hur EKN bedömer vilka affärer och vilka företag som får komma i fråga för garantier.<sup>286</sup> Exportkreditnämndens (EKN) nya, utvidgade mandat reflekterar enligt

---

<sup>284</sup> De är en del av regeringens exportstrategi. Under året hade EKN medverkat i planering, implementering och invigning av dem.

<sup>285</sup> Återfinns i Tillväxtanalys analysplan för 2016.

<sup>286</sup> Tidigare krävdes att utländska garantitagare skulle påvisa att minst 50 procent av en order tillverkats i Sverige, utan att ta hänsyn till vikt värde som tillförts i Sverige. I dag ska myndigheten bedöma det svenska intresset i sådana affärer. En affär får numera garanteras om produktion av kunskapsintensiva och högt värdeskapande tjänster i början och slutet av värdekedjan sker i Sverige, även om tillverkningen sker

Tillväxtanalys väl svenska företags ökade deltagande i globala värdekedjor. Trots detta har reformen ännu inte lett till märkbara ändringar i EKN:s portföljsammansättning. EKN:s egen analys visar att det utökade mandatet haft en mycket begränsad påverkan på affärsvolymen och ingen effekt alls på riskportföljen<sup>287</sup>. Regeringens mål med det nya mandatet var att två utpekade grupper skulle få ökad tillgång till statliga garantier: svenska internationella koncerners dotterbolag i utlandet och små och medelstora företag. Detta mål kan sägas delvis vara uppfyllt. Trots att det ändrade regelverket underlättar för dessa företag att använda garantier kunde Tillväxtanalys inte se att möjligheten har använts i så stor utsträckning. Tillväxtanalys drar slutsatsen att det krävs ytterligare analysarbete för att kunna beräkna vilka effekter garantier har på företagens export. Det är enligt Tillväxtanalys svårt att uttala sig om garantiernas kausala effekter.

### 3.16.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Sammantaget har regeringen och EKN genomfört flera åtgärder som möter Riksrevisionens centrala rekommendationer. Myndigheten har betalat in 2,8 miljarder kronor till statskassan. Man har också vidtagit åtgärder som kan bidra till effektivitet och till att kapital inte ackumuleras i onödan. EKN har utvecklat såväl arbetet med små och medelstora företag som rapporteringen av arbetet med små och medelstora företag. Kunskapen om effekterna av EKN:s utvidgade mandat har också förbättrats.

## 3.17 Arbetsförmedlingens arbete vid varsel (RiR 2014:27)

Riksrevisionen granskade om Arbetsförmedlingen i sitt arbete med varsel har bidragit till att skapa effektiva omställningsinsatser för personer som varslats om uppsägning. Utgångspunkter för granskningen var lagen (1974:13) om anställningsfrämjande åtgärder (främjandelagen) och Arbetsförmedlingens interna instruktion. Enligt främjandelagen ska arbetsgivare inom vissa tidsgränser varsla Arbetsförmedlingen om driftsinskränkning. Arbetsförmedlingen har enligt den interna instruktionen vissa uppgifter att fullfölja med hänvisning till främjandelagen, exempelvis att erbjuda varslade stöd och att samverka med andra aktörer. Med utgångspunkt i främjandelagen och Arbetsförmedlingens instruktion kring varsel fokuserades därför granskningen på Arbetsförmedlingens rutiner, vägledning och interna stöd vid varsel, användning av varseltiden för att identifiera de varslades behov av insatser samt samverkan med andra berörda aktörer.

Granskningens övergripande bedömning var att Arbetsförmedlingens arbete med varsel i vissa avseenden skulle behöva förbättras för att förmedlingen bättre skulle kunna bidra till att skapa effektiva omställningsinsatser för personer som varslats om

---

utomlands. Detta skifte ligger enligt Tillväxtanalys i linje med regeringens ambitioner om en kunskapsdriven ekonomi.

<sup>287</sup> Skrivelse från EKN till regeringen, 2015-06-01, D15/00454.

uppsägning. Granskningen visade bland annat att en stor andel av förmedlingskontoren inte kände till förmedlingens handläggarsöd vid varsel och att de inte följde handläggarsödets rekommendation om att ha minst två handläggare med ansvar för varsel. Vidare visade granskningen att få varslade skrev in sig som arbetssökande före första arbetslöshetsdagen och att det fanns stora variationer i kontorens bedömningar av i hur stor omfattning bedömningsöd och handlingsplan används. Av granskningen framkom också att trygghetsorganisationerna var kritiska till hur överenskommelsen om samverkan efterföljdes och att få arbetsförmedlare kände till denna överenskommelse.

Riksrevisionen rekommenderade *Arbetsförmedlingen* att bland annat:

- förbättra informationen om de rutiner som gäller inom förmedlingen vid varsel, såsom vikten av att ha minst två handläggare med ansvar för varsel vid större varsel
- använda bedömningsöd och upprätta handlingsplan i samband med inskrivning av varslade
- utveckla fler vägar för att informera varslade om möjligheten att skriva in sig som ombytessökande vid Arbetsförmedlingen
- internt informera om trygghetsorganisationerna och deras roll i samband med varsel
- överväga att till trygghetsorganisationerna kommunicera Arbetsförmedlingens bedömningskriterier av arbetssökandes behov av stöd och insatser eller att skapa gemensamma bedömningskriterier
- se över avtalen med trygghetsorganisationerna och ha en dialog med dessa för att få till stånd ett mer välfungerande samarbete.

### 3.17.1 Regeringens skrivelse och riksdagens behandling med anledning av Riksrevisionens rapport

I en skrivelse<sup>288</sup> till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning instämde regeringen i granskningens övergripande bedömning att det fanns ett behov av att i vissa avseenden förbättra Arbetsförmedlingens arbete med varsel i syfte att kunna ge effektiva omställningsinsatser till personer som varslats om uppsägning. I skrivelsen påpekade emellertid regeringen att Riksrevisionens granskning gjordes utifrån den styrning av förmedlingen som gällde under den förra regeringen och att granskningen inte omfattade den faktiska hanteringen av varsel, enligt regeringens mening.

I skrivelsen angav regeringen vidare att Arbetsförmedlingen uppgett att de aktivt arbetar med de frågor som Riksrevisionen lyft fram i granskningen. Bland annat hade en översyn av det befintliga centrala avtalet med trygghetsorganisationerna påbörjats. Arbetsförmedlingen avsåg även att inleda en översyn av handläggarsöden och

---

<sup>288</sup> Skr. 2014/15:42 Riksrevisionens rapport om Arbetsförmedlingens arbete vid varsel m.m.

rutinerna för antalet handläggare med ansvar för varsel samt vidta åtgärder för att förbättra informationen till såväl arbetssökande som arbetsgivare i varselsituationer. Regeringen angav vidare att de hade för avsikt att följa Arbetsförmedlingens fortsatta arbete med såväl samverkan med trygghetsorganisationerna som förmedlingens övriga arbete med varsel.

I Arbetsmarknadsutskottets betänkande med anledning av Riksrevisionens rapport angav utskottet att det delar Riksrevisionens och regeringens bedömning att Arbetsförmedlingen, tillsammans med bland andra trygghetsorganisationerna, har en viktig roll i omställningsprocessen för varslade men att Arbetsförmedlingens arbete vid varsel i vissa avseenden behöver förbättras. Utskottet angav vidare att det förutsätter att regeringen mot bakgrund av Riksrevisionens rapport kommer att följa Arbetsförmedlingens fortsatta arbete i såväl frågan om samverkan med trygghetsorganisationerna som förmedlingens övriga arbete med varsel. Med dessa ställningstaganden föreslog utskottet att riksdagen skulle lägga Riksrevisionens granskning till handlingarna, vilket bifölls av riksdagen.

### 3.17.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

#### **Regeringens övriga åtgärder**

I budgetpropositionen 2016 angav regeringen att Arbetsförmedlingen aktivt deltar i samverkan med trygghetsorganisationer i omställningsinsatser vid nedläggningar och strukturomvandlingar som drabbar enskilda orter.<sup>289</sup>

Arbetsförmedlingens samverkan med trygghetsorganisationerna och arbetsmarknadens parter i samband med varsel tas upp i budgetpropositionen för 2018 i anslutning till redogörelsen för insatser till varslade vid Volvo Trucks och Ericsson under 2015.<sup>290</sup> Regeringen anger att dessa projekt, som har haft stöd av Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter (EGF), har haft en positiv betydelse för samverkan. En effektutvärdering av ett tidigare sådant projekt gjordes i anslutning till Riksrevisionens granskning och presenterades i rapporten *Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars – omskolad till arbete?* (RiR 2015:1).

Därutöver anger regeringen att granskningsrapporten har gett värdefull information om stöd till varslade och uppsagda. Utöver detta har regeringen inte vidtagit några ytterligare åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport. Regeringen kan inte heller lämna någon information om hur deras löpande uppföljning har lett till

<sup>289</sup> Prop. 2015/16/:1. Budgetpropositionen.

<sup>290</sup> Prop. 2017/18:1. Budgetpropositionen.

förbättringar i Arbetsförmedlingens verksamhet och planerar inga ytterligare åtgärder med anledning av rapporten.<sup>291</sup>

### 3.17.3 Avslutande bedömning

Följande redogörelse utgår ifrån en promemoria från Arbetsförmedlingen som tagits fram med anledning av Riksrevisionens uppföljningsrapport.<sup>292</sup>

#### **Förändringar i verksamheten**

Arbetsförmedlingen anger att de har vidtagit flera förändringar i verksamheten med anledning av Riksrevisionens rapport. Förändringarna har syftat till att stärka samarbetena, ha en helhetssyn på uppdraget och att mer utgå ifrån kundernas behov.

Arbetsförmedlingen har uppdaterat sina erbjudanden och tjänster till arbetsgivare vid varsel. Erbjudandet *ställa om* innehåller tjänsten *varsel* som syftar till att ge arbetsgivaren och medarbetaren stöd under hela processen. Det har också utsetts särskilda arbetsförmedlare som ska stödja kunder vid varsel. För den arbetssökandes del har förändringarna inneburit att man kan skriva in sig som ombytessökande digitalt och boka planeringssamtal på distans.

Arbetsförmedlingen har också upprättat ett handläggarsstöd som beskriver hur varsel ska handläggas nationellt och lokalt, samt uppdaterat sina interna instruktioner för handläggning av varsel. Av denna instruktion framgår att det på alla arbetsmarknadsenheter ska finnas ett antal arbetsförmedlare med ansvar för varsel.

Överenskommelsen mellan Arbetsförmedlingen och omställningsorganisationerna har setts över och i februari 2016 kom en ny överenskommelse som tydliggör samarbetets utformning. I november 2017 slöts samverkansavtal mellan Trygghetsfonden TSL och Arbetsförmedlingen som avser att implementera en framtagen arbetsmodell vid varsel. Arbetsförmedlingen har också tagit fram en nationell modell vid stora varsel tillsammans med Trygghetsfonden TSL. Överenskommelsen innebär att Arbetsförmedlingen vid stora varsel är sammankallande till nationellt varselmöte med omställningsorganisationerna och parterna. Syftet med mötena är att göra en fördjupad analys av varslet och att ge regeringen möjlighet att bedöma om aktuellt varsel uppfyller kriterierna för att ansöka från europeiska globaliseringsfonden EGF. Det är sedermera regeringen som ger Arbetsförmedlingen i uppdrag att ansöka om medel från EGF.

Arbetsförmedlingen anger att både arbetsgivare och arbetssökande har nyttjat de nya digitala kanalerna för att skriva in sig som ombytessökande. Eftersom arbetssökande kan styra tidpunkt och tidsbokning på Arbetsförmedlingens webbplats är tillgängligheten större än tidigare.

---

<sup>291</sup> E-post från Arbetsmarknadsdepartementet, 2019-01-09.

<sup>292</sup> Arbetsförmedlingen. Svar på uppföljande frågor gällande Riksrevisionens rapport Arbetsförmedlingens arbete vid varsel (RiR 2014:27) dnr 2018/00599877.

De nya handläggargrupperna för varsel på Arbetsförmedlingen har fått spridning internt. Handläggargruppen medför enligt Arbetsförmedlingen att det är lättare för varselansvariga arbetsförmedlare att bistå arbetssökande och arbetsgivare med hjälp.

Arbetsförmedlingen uppger vidare att samarbetet med trygghetsorganisationerna har förbättrats, något som ger bättre förutsättningar för att varslades kompetens tas tillvara på arbetsmarknaden. Det i sin tur underlättar strukturomvandling och stärker matchningen på arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen planerar att ytterligare utveckla det digitala erbjudandet ställa om och tjänsten varsel. Med planerad start hösten 2019 kommer arbetsgivare kunna delta i webinarier och ta del av arbetsgivarpoddar.

Arbetsförmedlingen avser att löpande stärka samarbetet med omställningsorganisationerna.

Arbetsförmedlingen anger att granskningen har lett till att myndigheten tillsatte en arbetsgrupp som tydliggjorde det nationella ansvaret vid varsel.

#### 3.17.4 Avslutande bedömning och kommentarer

Den sammantagna slutsatsen är att Arbetsförmedlingen har förstärkt sina rutiner kring varsel och gjort förändringar som underlättar för både arbetsgivare och varslade. Likaså har Arbetsförmedlingens samarbete med trygghetsorganisationerna förstärkts vilket ligger i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Dessa förändringar bör leda till att Arbetsförmedlingen kan hantera stora varsel på ett effektivare sätt, både utifrån arbetsgivarens och den varslades perspektiv.

### 3.18 Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten (2015:2)

Riksrevisionen granskade om kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten fungerar effektivt. Granskningen visar att den ansvariga kontrollmyndigheten, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun), har fått förutsättningar att bedriva kontrollverksamheten på ett effektivt sätt och att myndigheten utför de uppgifter den har enligt lag och förordningar. Granskningen visar också att försvarsunderrättelsemyndigheterna tar Siuns synpunkter på allvar och genomför åtgärder i enlighet med Siuns beslut. Det finns dock delar av Siuns kontrollverksamhet som behöver utvecklas, exempelvis dokumentationen av arbetsprocessen och kontrollärendena samt tydlighet i besluten.

Riksrevisionen rekommenderade *Siun* och *Försvarsmakten* att:

- bedöma var försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs inom Försvarsmakten.

Riksrevisionen rekommenderade *Siun* att:

- ta fram dokumentation om de metoder som används i granskningsverksamheten och nya rutiner för att pröva vilken dokumentation som ska sparas i akten för varje kontrollärende
- se över formuleringarna i sina beslut för att göra dessa tydligare.

### 3.18.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I sin skrivelse med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen med Riksrevisionens iakttagelse att en väl fungerande kontroll av försvarsunderrättelseverksamheten är central med hänsyn till den höga sekretess som omgärdar verksamheten. Vidare konstaterade regeringen att rekommendationerna vänder sig till *Siun* och Försvarmakten, och att myndigheterna sedan tidigare arbetar med flera av de åtgärder som Riksrevisionen rekommenderar. Regeringen angav att den skulle hålla sig informerad om *Siun*s fortsatta arbete, men att det inte fanns skäl att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av rapporten. Regeringen angav att ärendet avslutades i och med skrivelsen.<sup>293</sup>

Utskottet delade Riksrevisionens samlade bedömning, i likhet med regeringen, att *Siun* fått de förutsättningar och medel som myndigheten behöver för att kunna bedriva verksamheten på ett effektivt sätt. Utskottet ville dock framhålla att gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamheten och annan verksamhet måste vara tydlig och att det därför är viktigt att omhänderta Riksrevisionens rekommendation rörande gränsdragningen. Utskottet instämde dock i regeringens bedömning att det inte var nödvändigt att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av rapporten.<sup>294</sup> Riksdagen välkomnade i sin skrivelse regeringens utfästelse att hålla sig informerad om *Siun*s fortsatta utvecklingsarbete.<sup>295</sup>

### 3.18.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen redovisar årligen i en skrivelse till riksdagen resultatet av den uppföljning och granskning av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamheten som genomförts under året. Skrivelsen är den årliga rapport som riksdagen har begärt i samband med riksdagsbehandlingen av lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelsetjänsten.<sup>296</sup> Av dessa skrivelser framgår att regeringen håller sig informerad om *Siun*s arbete. Inga ytterligare åtgärder från regeringen har vidtagits

---

<sup>293</sup> Skr. 2014/15:142.

<sup>294</sup> Bet. 2015/16FöU2.

<sup>295</sup> Rskr. 2015/16:30.

<sup>296</sup> Skr. 2015/16:70, Skr. 2016/17:70 och Skr. 2017/18:70



med anledning av Riksrevisionens granskning eller som resultat av den löpande informationen från myndigheten.<sup>297</sup>

Siun gavs möjlighet att yttra sig inför regeringens skrivelse, och myndighetens syn presenteras i skrivelsen. Myndigheten redovisar även sina åtgärder med anledning av rekommendationerna i sin årsredovisning för 2015 och i ett skriftligt underlag med anledning av denna uppföljning<sup>298</sup>. Siun framhöll att klargörandet av vilken verksamhet som är försvarsunderrättelseverksamhet är en grundläggande fråga som myndigheten arbetar kontinuerligt med. Samma frågeställning kan uppstå även hos de andra försvarsunderrättelsemyndigheterna, varför Siun har att göra samma bedömning även hos dessa myndigheter, i förekommande fall.

Vidare framförde Siun att myndigheten som en del av den planerade verksamheten arbetat med att dokumentera förutsättningarna för sin kontroll. Myndigheten bedömer att detta arbete omhändertar Riksrevisionens rekommendation. När det gäller rutiner för vad som ska sparas i akterna för kontrollärendena uppger Siun att myndigheten under 2015 har utformat rutiner för att underlätta framtida utvärdering och uppföljning. Siun har stor respekt för att myndighetens verksamhet måste gå att följa upp och utvärderas och har lagt kraft på att underlätta det. Samtidigt är det en grundläggande skyldighet för Siun att upprätthålla säkerheten kring verksamheten. Siun arbetar kontinuerligt för att balansera dessa två intressen.

Siun framhöll att myndigheten fortlöpande arbetar med att förbättra utformningen av besluten, och att myndigheten i samband med detta har beskrivit på sin webbplats hur vissa begrepp ska tolkas. Siun remitterar alltid ärendebeskrivningen till myndigheten innan beslut fattas för att säkerställa att ärendebeskrivningen är korrekt, för att undvika missförstånd. Med anledning av Riksrevisionens rapport har dessutom klarspråksutbildning kommit att bli en del av kompetensutvecklingen.

Siuns uppfattning är att verksamhetens kvalitet har stärkts i och med att samtliga av Riksrevisionens rekommendationer har omhändertagits.

### 3.18.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Rapporten verkar ha tagits emot väl av såväl regeringen som Siun. Enligt Siun innebar Riksrevisionens granskning ett stort mervärde för myndigheten, som kunde använda slutsatserna för att ytterligare utveckla verksamheten. Siun uppger att de även idag har fortsatt nytta av granskningen.<sup>299</sup>

<sup>297</sup> Tjänsteanteckning, 2018-12-18.

<sup>298</sup> Dnr 97-2018Ö:2, Siun.

<sup>299</sup> Ibid.

## 4 Uppföljning av den årliga revisionens granskningsverksamhet

Riksrevisionens årliga revision granskar årsredovisningarna för statliga myndigheter och en del andra organisationer.<sup>300</sup> I granskningsarbetet 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>301</sup> Revisionen ska ske i enlighet med god revisionssed.

Riksrevisionens årliga revision ska arbeta förebyggande. Fel och brister ska kommuniceras med de berörda så snart som möjligt så att de eventuellt kan åtgärdas innan årsredovisningen beslutas. Det förebyggande arbetet minskar risken för väsentliga fel i årsredovisningen.

Riksrevisionen granskade totalt 228 årsredovisningar för revisionsåret 2017. I detta avsnitt redovisas en uppföljning av den årliga revisionens granskningsverksamhet.

### 4.1 Revisionsprocessens tre faser

Revisionsprocessen består av tre olika faser: I *planeringsfasen* bedömer revisorerna risker för väsentliga fel i årsredovisningen. I riskbedömningen tar revisorn hänsyn till om ett eventuellt fel kan påverka de ekonomiska beslut som riksdag och regering fattar med grund i årsredovisningen. Med utgångspunkt i riskbedömningen görs sedan en plan för vad som behöver granskas under året. I underlaget till riskanalysen ingår information om bland annat tidigare års modifieringar i myndigheternas revisionsberättelser.

Granskningsplanen kommuniceras med myndighetsledningen och tidpunkterna för granskningen bestäms i dialog med myndigheten. Riskidentifiering och bedömning är en process som pågår under hela revisionsåret. Riskbedömningen kan därför behöva omvärderas allt eftersom revisorerna får ny information; därmed kan nya risker tillkomma under året.

---

<sup>300</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 samt Kungliga Djurgårds Förvaltning.

<sup>301</sup> Detta gäller med undantag för granskningen av årsredovisningen för staten, Regeringskansliet samt Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårds Förvaltning. Där ska det inte göras någon bedömning av om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

I *granskningsfasen* påbörjas det praktiska arbetet med att granska de risker som identifierats i planeringsfasen. Årsredovisningarna granskas vanligtvis i februari och i mars.

Tidigare under året genomförs den så kallade tidigarelagda granskningen. Granskningsarbetet syftar till att inhämta information relaterat till de risker som revisorn identifierat i riskanalysen. Denna information kallas revisionsbevis. Ett revisionsbevis kan vara en inspektion, en observation, en extern bekräftelse, en analytisk granskning eller en upprepning av aktivitet. Revisorerna kommunicerar löpande med den granskade myndigheten så att eventuella fel kan förebyggas och att årsredovisningen därmed ger en rättvisande bild.

Granskningsprocessens tredje fas är *rapportering*. När all granskning är avslutad går den ansvariga revisorn igenom alla iakttagelser för att bedöma om dessa kan påverka utformningen av revisionsberättelsen. Om iakttagelserna inte är väsentliga lämnas en standardutformad revisionsberättelse. Om revisorn däremot bedömer att det finns felaktigheter som påverkar årsredovisningen på ett väsentligt sätt lämnas en modifierad revisionsberättelse där revisorn beskriver felaktigheterna.

Ibland identifierar revisorn andra felaktigheter, men som inte är så väsentliga att de påverkar revisionsberättelsen. Då tar den ansvariga revisorn ställning till om de ska rapporteras muntligt eller skriftligt till myndigheten. Om det sker skriftligt avges en så kallad revisionsrapport. I revisionsrapporterna lämnar Riksrevisionen vanligtvis rekommendationer till myndigheten. Riksrevisionen har som policy att lämna en skriftlig revisionsrapport när en modifierad revisionsberättelse lämnas. Motivet för detta är att myndigheten som fått modifierad revisionsberättelse ska få mera detaljerad information om Riksrevisionens iakttagelser och bedömning. Men man kan göra undantag om felen är sådana att det inte behövs någon ytterligare information.

## 4.2 Uppföljning av revisionsberättelser och revisionsrapporter

Riksrevisionen har följt upp om myndigheter och övriga granskade organisationer har vidtagit åtgärder med anledning av de modifierade revisionsberättelserna och med anledning av de rekommendationer som i revisionsrapporter riktades till myndigheter och övriga organisationer för revisionsåret 2017. Detta för att bedöma genomslaget av den årliga revisionens granskningsarbete.

### 4.2.1 Modifierade revisionsberättelser

Revisionsberättelsen beskriver Riksrevisionens bedömning av om årsredovisningen innehåller väsentliga fel eller inte. Riksrevisionen lämnar revisionsberättelser till

regeringen och i vissa fall till riksdagen.<sup>302</sup> Den granskade myndigheten får en kopia.

Revisionsberättelsen innehåller fem separata uttalanden. De tre första uttalandena handlar om årsredovisningen och om årsredovisningen är upprättad enligt gällande regelverk, om den ger en rättvisande bild och om resultatredovisningen är förenlig 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 förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Om den ansvariga revisorn bedömer att årsredovisningen innehåller väsentliga fel ska den modifiera ett eller flera uttalanden i revisionsberättelsen. Modifieringar i uttalanden kan göras genom reservation, genom uttalande med avvikande mening eller genom att Riksrevisionen avstår från ett uttalande. När en myndighet under regeringen får en modifierad revisionsberättelse ska myndigheten inom en månad redovisa sina åtgärder till regeringen. Regeringen ska i sin tur till riksdagen redovisa sina och myndighetens planerade eller vidtagna åtgärder.<sup>303</sup>

- *Uttalande med reservation* används när revisorn drar slutsatsen att det finns väsentliga fel men att dessa inte är genomgripande för årsredovisningen. Uttalande med reservation används också om revisorn inte kunnat inhämta tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis och drar slutsatsen att möjliga fel inte är genomgripande.
- *Uttalande med avvikande mening* används om revisorn drar slutsatsen att det finns väsentliga fel som är genomgripande och att årsredovisningen därför inte ger en rättvisande bild.
- *Avstå från att uttala sig* används om revisorn inte kan inhämta tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis och revisorn bedömer att möjliga effekter av oupptäckta fel kan vara både väsentliga och genomgripande. Detta kan även vara fallet om myndigheten inte anger vilket ramverk för finansiell rapportering som används när myndigheten upprättar sin redovisning. För revisorn innebär avsaknad av normer för hur redovisningen ska vara upprättad att det inte finns kriterier att granska mot.

---

<sup>302</sup> 10 § lagen (2202:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Revisionsberättelsen som avser Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens jubileumsfond ska lämnas till riksdagen.

<sup>303</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. När den ansvariga revisorn bedömer att det finns betydande brister i myndighetens interna styrning och kontroll eller i den slutliga årsredovisningen lämnas en skriftlig revisionsrapport. I revisionsrapporten beskrivs de identifierade bristerna, vilka eventuella effekter dessa kan få samt förslag på lämpliga åtgärder. Myndigheten får möjlighet att faktagranska utkast till rapporten. Revisionsrapporten skickas till myndighetens ledning. Om den ansvariga revisorn bedömer att regeringen bör ta del av innehållet skickas revisionsrapporten även till berört departement.

### **Behandlingen av den årliga revisionens revisionsberättelser med modifierade uttalanden**

Antalet modifierade revisionsberättelser har de senaste fem åren varierat mellan 4 och 16 per år. Riksrevisionen har för revisionsåret 2017 lämnat 14 revisionsberättelser med modifiering. För samtliga revisionsberättelser använde Riksrevisionen uttalande med reservation. En mer utförlig framställning finns i bilaga 2.

Skälen för uttalande kan exempelvis vara överskridande av anslagskredit, överskridande av låneram och bemyndiganderam eller avsaknad av väsentlig information.

Som framgår av framställningen i bilagan har myndigheterna vidtagit åtgärder i de flesta fall. I något fall har myndigheten fått vänta på svar från regeringen som en omständighet av den sena regeringsbildningen. Åtgärder från regeringen kan exempelvis vara att myndigheten fått en utökad låneram, att rutiner ses över och förändras eller att nya kontrollfunktioner installeras.

#### **4.2.2 Revisionsrapporter med rekommendationer**

En modifierad revisionsberättelse kompletteras normalt med en revisionsrapport som Riksrevisionen lämnar till myndighetens ledning. En kopia av rapporten lämnas för kännedom till regeringen. Revisionsrapporten innehåller normalt rekommendationer. I rapporten uttrycker Riksrevisionen också önskemål om att myndigheten ska redovisa sina åtgärder till Riksrevisionen. Revisionsrapporter kan också upprättas under året och utan att vara knutna till en modifierad revisionsberättelse.

I revisionsrapporten beskriver Riksrevisionen de identifierade bristerna, vilka eventuella effekter dessa kan få samt förslag på lämpliga åtgärder. Myndigheten får möjlighet att faktagranska utkast till rapporten. Revisionsrapporten skickas till myndighetens ledning. Om den ansvariga revisorn bedömer att regeringen bör ta del av innehållet skickas revisionsrapporten även till det berörda departementet.

### **Behandlingen av rekommendationer i de årliga revisionens revisionsrapporter**

För revisionsåret 2017 har Riksrevisionen lämnat 25 revisionsrapporter till sammanlagt 22 myndigheter (inklusive regeringen och regeringskansliet). Revisionsrapporterna omfattar sammanlagt 100 rekommendationer, vilket framgår av tabell B8 i bilagan.<sup>304</sup> Tre av dessa avsåg myndigheter som även fått modifierad revisionsberättelse. Antalet rekommendationer per myndighet varierar, och det går inte att dra några långtgående slutsatser av att en myndighet fått ett stort antal rekommendationer.

Uppföljningen av revisionsrapporterna visar att myndigheterna har vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapporter. I tabellen framgår att myndigheterna (inklusive regeringen och Regeringskansliet) helt eller delvis har vidtagit åtgärder med anledning av 73 av de sammantaget 100 rekommendationerna. Att en myndighet inte

<sup>304</sup> För en mer utförlig redovisning av undersökningen, se bilaga 4.

vidtagit åtgärder vid tidpunkten för uppföljningen kan bero på att det av tidsmässiga skäl ännu inte varit möjligt.

De rekommendationer som den årliga revisionen lämnat avser ett flertal olika aspekter av myndigheternas årsredovisning. De kan beröra hur myndigheternas verksamhet utvecklats i förhållande till deras mandat och uppdrag. Ett exempel är att Riksrevisionen rekommenderat Statens jordbruksverk att föreslå att regeringen förtydligar om det bedöms vara lämpligt att myndigheten säljer djurfoder. Jordbruksverket har sedan dess haft dialog med regeringen. I mars 2019 tog regeringen beslut om att Jordbruksverket ska rapportera hur myndigheten säkerställt att den försäljning som sker av foder är nödvändig för att utföra myndighetens uppgifter.

Genom att rikta rekommendationer till myndigheter har Riksrevisionen också bidragit till att motverka risker för att jävssituationer uppstår. Ett exempel är att Riksrevisionen har rekommenderat Kungliga Musikhögskolan att snarast se över prissättningen för hyresavgiften avseende andrahandsuthyrningen till ett bolag där personer ur högskolans ledning ingått som ledamöter i styrelsen. Riksrevisionen rekommenderade Kungliga Musikhögskolan att också göra en dokumenterad bedömning av huruvida de aktuella personernas bisysslor som ledamöter i styrelsen i det aktuella bolaget är lämpliga. Musikhögskolan har sedan dess sagt upp avtalet i syfte att upprätta nytt avtal med mer marknadsmässig hyra och personerna i högskolans ledning har lämnat sina styrelseuppdrag i bolaget.

I revisionsrapporterna framgår vidare att Riksrevisionen uppmärksammat och pekat på riskerna med hur behörigheten till känsliga it-system fördelats ut på myndigheterna. Bland annat rekommenderas Statens pensionsverk att analysera behovet av användare med hög behörighet i systemen och begränsa antalet till användare som behöver detta för sina arbetsuppgifter. Ett sådant arbete har också inletts.

Vidare har Riksrevisionen uppmärksammat brister i intern styrning och kontroll hos myndigheterna. Riksrevisionen rekommenderar till exempel Formas att införa egna kontroller av bidragsmottagarens ekonomiska återsrapportering och ekonomiska redovisning för att säkerställa god hushållning med statens medel. Formas har vidtagit åtgärder för att hantera den uppmärksamade bristen.

## 5 Basuppföljning

I det här kapitlet redovisas resultatet av en översiktlig uppföljning av 30 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen. Rapporterna har publicerats under perioden april 2016 till december 2016 och har behandlats av riksdagens utskott under riksdagsåret 2016/17. Uppföljningen sker således på förhållandevis kort sikt, ungefär 2–3 år efter publicering.

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

I bilaga 3 redovisas en analys av regeringens skrivelser i syfte att följa upp hur regeringen hanterat rekommendationerna i de granskningsrapporterna som är föremål för basuppföljning. Nedan redovisas basuppföljningar för följande granskningsrapporter:

### Granskningsrapporter som regeringen har behandlat i skrivelser 2016

Rapport	Rapporttitel	Utskott	Sida
RiR 2016:3	Erfarenheter av OPS-lösningen för Arlandabanan	TU	146
RiR 2016:4	Statens kreditförluster på studielån	UbU	149
RiR 2016:5	Nationella samordnare som statligt styrmedel	KU	122
RiR 2016:6	Granskning av Årsredovisning för staten 2015	FiU	106
RiR 2016:7	Skyddet för pensionssparare – och pensionsbolagens investeringar i säkerställda obligationer	FiU	107
RiR 2016:8	Informationssäkerhetsarbete på nio myndigheter	FöU	119
RiR 2016:9	Säkra och effektiva läkemedel – hur hanterar staten läkemedelsindustrins inflytande?	SoU	143
RiR 2016:10	Asylboende – Migrationsverkets arbete med att ordna boenden åt asylsökande	SfU	133
RiR 2016:11	Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet	SfU	136
RiR 2016:12	Stiftelsen Riksbankens jubileumsfond – bidrar till svensk forskning	UbU	151

RiR 2016:13	Utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap – förutsättningar för effektiv insats?	UU	154
RiR 2016:14	Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?	FiU	110
RiR 2016:15	Det livslånga lärandet inom högre utbildning	UbU	152
RiR 2016:16	Behövs myndigheternas delårsrapporter? – Nyttan och kostnader	FiU	112
RiR 2016:17	Ett förutsägbart bistånd – trots en osäker finansiering	UU	155
RiR 2016:18	Teracom och marknäten – mediepolitik, monopol och krisberedskap	KrU	123
RiR 2016:19	Statens servicecenter – Har administrationen blivit effektivare?	FiU	114
RiR 2016:20	Att hantera ett komplicerat skattesystem – Arbetet med att förenkla för företagen	SkU	131
RiR 2016:21	Förberedande och orienterande utbildning – Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning	AU	103
RiR 2016:22	Statliga stöd till innovation och företagande	NU	127
RiR 2016:23	En god arbetsmiljö för alla – Statliga insatser inom arbetsmiljöområdet	AU	103
RiR 2016:24	Internationella jämförelser av inkomstskillnader – Sveriges möjligheter att bidra med statistik	FiU	115
RiR 2016:25	Statens förenade områden	MJU	125
RiR 2016:26	Upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns	JuU	120
RiR 2016:27	Granskning av budgetpropositionen för 2017	FiU	117
RiR 2016:28	Förutsättningar för en säker kraftöverföring – Styrningen av Svenska kraftnät i genomförandet av energiömläggningen	NU	129
RiR 2016:29	Statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården	SoU	145
RiR 2016:30	Statliga investeringar i allmänna farleder	TU	147
RiR 2016:31	Är sjukskrivning bra för hälsan?	SfU	138
RiR 2016:32	Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring?	SfU	140



## 5.1 Arbetsmarknadsutskottet

---

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

Regeringen	Skr. 2016/17:87
Riksdagen	Bet. 2016/17:AU13, rskr 2016/17:308

Riksrevisionen har granskat hur Arbetsförmedlingen styr, använder och följer upp insatsen Förberedande och orienterande utbildning (FUB). Granskningen omfattar Arbetsförmedlingen.

Innan Riksrevisionen genomförde granskningen var kunskapen om användningen och effekter av FUB mycket begränsad. Riksrevisionens granskning visar bland annat att arbetssökande deltar i fler FUB och att de deltar under en längre tid. Vidare visar granskningen att Arbetsförmedlingens styrning och uppföljning av insatsen kan förbättras. Närmast behövs kunskaper om insatsens effekter på individnivå för att verksamheten ska kunna utvecklas och målgrupper preciseras. Vidare konstateras bland annat att Arbetsförmedlingens styrning ger utrymme för en flexibel användning av insatsen, men däremot främjar den inte hushållning med resurser. Dessutom konstaterar Riksrevisionen att analysen vid upphandling av utbildningen kan stärkas.

Riksrevisionen rekommenderade Arbetsförmedlingen att i högre utsträckning följa upp och analysera insatsens resultat och effekter samt att förbättra dokumentationen av insatsen för att därmed öka möjligheterna för analyser av insatsens resultat.

#### Regeringens skrivelse

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten framhöll regeringen att granskningen är ett viktigt bidrag till det utvecklingsarbete av FUB som Arbetsförmedlingen har påbörjat. Vidare angav regeringen att det är angeläget att Arbetsförmedlingen beaktar och i möjligaste mån tar till vara på den effektiviseringspotential som identifierats i granskningen. Regeringen uttryckte att den fortsatt kommer följa Arbetsförmedlingens arbete i frågan noga. Regeringen ansåg Riksrevisionens rapport som slutbehandlad genom skrivelsen.<sup>305</sup>

I Arbetsmarknadsutskottets betänkande<sup>306</sup> med anledning av regeringens skrivelse föreslogs två tillkännagivanden till regeringen:

1. Regeringen bör vidta nödvändiga åtgärder för att insatsen Förberedande och orienterande utbildning ska kunna följas upp på ett bättre sätt.

---

<sup>305</sup> Skr. 2016/17:87. Riksrevisionens rapport om Förberedande och orienterande utbildning – Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning.

<sup>306</sup> Bet. 2016/17:AU13. Insatsen Förberedande och orienterande utbildning.

2. Regeringen bör vidta nödvändiga åtgärder så att resurserna inom arbetsmarknadspolitiken riktas till insatser som ger bättre resultat än Förberedande och orienterande utbildning.

Utskottet föreslog riksdagen att avslå motionsyrkande om upphandling av bland annat insatsen FUB. Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut och lade regeringens skrivelse till handlingarna.<sup>307</sup>

För att möta tillkännagivandena från riksdagen gav regeringen ett nytt uppdrag till Arbetsförmedlingen i myndighetens regleringsbrev för budgetåret 2018.<sup>308</sup> Uppdraget innebar att Arbetsförmedlingen senast den 22 februari 2019 ska redogöra för vidtagna insatser för att förbättra möjligheterna att följa upp FUB. Avseende punkt två i riksdagens tillkännagivande har ännu inga åtgärder vidtagits av regeringen. Av regeringens skrivelse framgår att denna punkt fortfarande är under beredning inom Regeringskansliet.<sup>309</sup>

Arbetsförmedlingen har vidtagit flera åtgärder för att hantera de rekommendationer som Riksrevisionen lämnade. Myndigheten har påbörjat ett arbete med att ta fram en strategi för upphandlade arbetsförmedlingstjänster. Tjänster som till exempel FUB ska därmed följas upp systematiskt för att säkerställa kvaliteten. Vidare ska deltagarenkäter användas för att ta del av hur deltagarna upplever insatsens kvalitet.<sup>310</sup>

Nämnevärt är även att Riksrevisionen har fortsatt att granska resultat av FUB. Se granskningarna *Effekter av Arbetsförmedlingens Förberedande och orienterande utbildning (RiR 2017:20)* samt *Förberedande och orienterande utbildning – uppföljning av deltagare inom etableringsuppdraget (RiR 2018:12)*.

---

#### **RiR 2016:23 En god arbetsmiljö för alla – Statliga insatser inom arbetsmiljöområdet**

---

Regeringen	Skr. 2016/17:82
Riksdagen	Bet. 2016/17:AU10, rskr 2016/17:227

---

I den svenska modellen för arbetsmiljöarbete har arbetsgivarna huvudansvaret för arbetsmiljön och arbetet för en god arbetsmiljö ska ske i samverkan med arbetstagarerna. Statens styrmedel på arbetsmiljöområdet är framför allt lagstiftning, information och tillsyn. Arbetsmiljöverket är ansvarig förvaltningsmyndighet för arbetsmiljöfrågor. Riksrevisionen granskade om de statliga arbetsmiljöinsatserna bidrar till att en god arbetsmiljö kan uppnås. I granskningen undersöktes regeringens styrning av Arbetsmiljöverket och myndighetens arbete med statistik och analys, föreskrifter,

---

<sup>307</sup> Rskr. 2016/17:308.

<sup>308</sup> Regleringsbrev dnr A2017/02442/A.

<sup>309</sup> Skr. 2017/18:75. *Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2017*.

<sup>310</sup> Arbetsförmedlingen (2017). *Årsredovisning 2016*.

information och kommunikation samt myndighetens tillsyn av arbetsgivares arbetsmiljöarbete.

En av Riksrevisionens huvudsakliga slutsatser var att regeringen riktade många detaljerade uppdrag till Arbetsmiljöverket som riskerade att ta resurser från nödvändigt utvecklingsarbete på myndigheten. En iakttagelse var också att det saknades en löpande utvärdering av arbetsmiljöpolitiken och effekterna av den.

Vad gäller Arbetsmiljöverkets arbete påtalade Riksrevisionen att antalet besök på arbetsplatser hade minskat kraftigt över tid. Tillsynsprojekten hade ibland brister i genomförandet och projekten trängde undan uppföljning av tips och regionalt initierad tillsyn. Det saknades även ett fungerande system för att identifiera arbetsplatser med brister i arbetsmiljön. De tips och anmälningar som inkom till myndigheten hanterades inte på ett bra sätt.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att säkerställa att Arbetsmiljöverkets utvecklingsarbete inte trängs undan av för många regeringsuppdrag. Vad gäller Arbetsmiljöverket föreslog Riksrevisionen att myndigheten skulle utveckla arbetsmiljöstatistiken, förbättra planeringen av tillsynsprojekten, utveckla hanteringen av tips och anmälningar och ta fram rutiner för hur inspektörerna ska agera om de misstänker oegentligheter som berör en annan myndighets tillsynsområde.

### Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten uppgav regeringen att den instämmer i Riksrevisionens iakttagelser om styrningen av arbetsmiljöpolitiken. Regeringen angav också att den i huvudsak instämmer i rekommendationerna som riktas till Arbetsmiljöverket och att den avser att följa upp dessa rekommendationer i myndighetsdialogen med Arbetsmiljöverket. I skrivelsen angav regeringen att den har varit återhållsam med att ge Arbetsmiljöverket nya regeringsuppdrag i regleringsbrevet för 2017 för att ge myndigheten goda förutsättningar att fokusera på befintliga uppdrag, övrig verksamhet och nödvändigt utvecklingsarbete.<sup>311</sup> Även i regleringsbrevet för 2018 och 2019 har det varit få uppdrag till Arbetsmiljöverket i jämförelse med tidigare år.<sup>312</sup>

I juli 2018 inrättades Myndigheten för arbetsmiljökunskap som är ett nationellt kunskapscentrum för arbetsmiljöfrågor. Myndigheten ska sammanställa och sprida kunskap om arbetsmiljö och utvärdera utformningen, genomförandet och effekterna av arbetsmiljöpolitiken.<sup>313</sup> Det finns därmed förutsättningar för att Riksrevisionens iakttagelse om att det saknades en löpande utvärdering av arbetsmiljöpolitiken och effekterna av denna, kan åtgärdas.

<sup>311</sup> Skr. 2016/17:82.

<sup>312</sup> Arbetsmiljöverkets regleringsbrev för 2018, A2018/01987/ARM samt Arbetsmiljöverkets regleringsbrev för 2019, A2018/02008/ARM.

<sup>313</sup> Inrättande av Myndigheten för arbetsmiljökunskap dir. 2017:94.

I Arbetsmarknadsutskottets betänkande angav Arbetsmarknadsutskottet att det anser att det är viktigt att regeringen följer upp arbetsmiljöstrategins prioriteringar och fortsätter sitt arbete med att bli ännu mer tydlig i sin styrning av arbetsmiljöpolitiken. Utskottet föreslog i och med detta att skrivelsen skulle läggas till handlingarna och det bifölls av riksdagen.

Arbetsmiljöverket har i enlighet med Riksrevisionens rekommendation arbetat med att införa ett enhetligt arbetssätt för hur tips och anmälningar ska hanteras inom myndigheten. Det har lett till nya arbetssätt för hur Arbetsmiljöverket bedömer vilka tips som ska leda till en tillsynsinsats.<sup>314</sup> Enligt Arbetsmiljöverkets årsredovisning för 2017 ökade även andelen inspektioner utifrån tips och anmälningar. Vad gäller övriga rekommendationer till myndigheten finns inget omnämnt i de skriftliga källor som använts för denna uppföljning och det går därför inte att med befintligt underlag säga hur myndigheten har arbetat med dessa.

## 5.2 Finansutskottet

---

### RiR 2016:6 Granskning av Årsredovisning för staten 2015

---

Regeringen	Skr. 2016/17:36
Riksdagen	Bet. 2015/16:FiU28, rskr 2016/17:147

---

Riksrevisionen har granskat *Årsredovisning för staten 2015*. Årsredovisningen är en skrivelse som enligt budgetlagen (2011:203) bland annat ska innehålla en uppföljning av de budgetpolitiska målen, utfallen på samtliga anslag och inkomsttitlar samt en balans- och resultaträkning. Årsredovisningen lämnas av regeringen och bidrar till att riksdagen kan utöva sin finans- och kontrollmakt såsom den beskrivs i regeringsformen.

I granskningen drogs slutsatsen att utgiftstakets roll som stödjare av överskottsmålet allvarligt har försvagats. Riksrevisionen ansåg också att regeringens beslut om tidigare-läggning av utgifter från 2016 till 2015 i praktiken innebar en ändring av utgiftstaket. Här menade Riksrevisionen att det går att diskutera lämpligheten i att regeringen beslutar att flytta utgifter mellan budgetåren utan riksdagens godkännande. Vidare borde förändringen av det finansiella sparandet mellan budget och utfall redovisats tydligare.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att i sin svarsskrivelse till riksdagen förklara om och hur utgiftstaket fortfarande kan ses som en stöttepelare till överskottsmålet. Regeringen rekommenderades också att i kommande årsredovisningar mer utförligt förklara varför det finansiella sparandet utvecklas

---

<sup>314</sup> Prop. 2018/19:1 Utgiftsområde 14, s. 64.

annorlunda än i den beslutade budgeten samt beskriva vilka inkomster och utgifter av engångskaraktär som frånräknats i kalkylen av det strukturella sparandet.

### Efter granskningen

Regeringen behandlade granskningen i skrivelse 2016/17:36. Regeringen ansåg att utgiftstakets nivå bör understödja uppfyllandet av överskottsmålet men att fastställandet av utgiftstakets nivå är ett politiskt beslut som inte kan reduceras till en beräkning enligt en i förväg bestämd formel. Regeringen anförde 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. I frågan om tidigareläggning av utgifter ansåg regeringen sig ha agerat inom budgetlagens bestämmelser och de regelverk som styr transfereringarna.

Regeringen instämde i behovet av att mer utförligt redovisa avvikelser från den beslutade budgeten och att redovisa de engångseffekter som beaktats i omvandlingen från finansiellt till strukturellt sparande. Regeringen avsåg att fortsätta arbetet med att, inom ramen för budgetlagens bestämmelser, löpande förtydliga och förbättra transparensen i redovisningen.

Granskningsrapporten riksdagsbehandlades i bet. 2016/17:FiU15. Utskottet 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. Granskningsrapporten lades till handlingarna (rskr 2016/17:147).

I årsredovisningen för staten 2016 har regeringen förtydligat redovisningen i linje med Riksrevisionens rekommendationer.

---

### RiR 2016:7 Skyddet för pensionssparare

Regeringen	2016/17:40
Riksdagen	Bet. 2016/17:FiU16, rskr 2016/17:148

---

Riksrevisionen har granskat reglering och tillsyn över den särskilda förmånsrätt som ska skydda pensionssparare respektive investerare av säkerställda obligationer. Granskningen avsåg åren 2006–2013 och berör pensionsbolag som utlovat garanterade pensionsbelopp och banker som gett ut säkerställda obligationer. Syftet med granskningen var att bedöma om regeringens och Finansinspektionens agerande under denna tidsperiod har svarat mot målet om ett högt konsumentskydd.

Riksrevisionen ansåg att regeringen och Finansinspektionen i sitt agerande, under aktuell period, inte i tillräckligt hög grad beaktade att finansiell reglering påverkar

obligationsmarknaden, att skyddet av förmånsrätten är beroende av de av Finansinspektionen beslutade värderingsreglerna och att Finansinspektionens tillsyn i högre utsträckning behöver motsvara behovet att skydda förmånsrätten. Enligt Riksrevisionen borde Finansinspektionen i högre utsträckning prioriterat fördjupade undersökningar ute hos pensionsbolag och utgivande banker när tillsynsbehovet ökade under krisen.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att säkerställa att den konsekvensanalys som görs i samband med att förslag om finansiell reglering lämnas till riksdagen inkluderar analyser av hur efterfrågan på obligationer och andra värdepapper kan påverkas av förslagen, att en utvärdering görs av vilka effekter som reglering och andra åtgärder från staten har haft för pensionsbolagen i deras roll som motparter vid statens och bankernas utgivning av obligationer och att en översyn av lagen om utgivning av säkerställda obligationer med fokus på att stärka skyddet av investerarnas förmånsrätt görs.

Riksrevisionen rekommenderade Finansinspektionen att lägga vikt vid bedömningar av tillgångarnas kvalitet hos pensionsbolagen som investerar i och bankerna som ger ut säkerställda obligationer, att utveckla strategier för fördjupad tillsyn ute hos pensionsbolag och banker för att skydda den särskilda förmånsrätten, att bedöma pensionsbolagens ekonomiska förutsättningar att klara av låga räntor och slutligen att klargöra hur de oberoende granskarnas arbete ska integreras i Finansinspektionens särskilda tillsyn över säkerställda obligationer och hur granskarna ska genomföra och rapportera sitt uppdrag till Finansinspektionen.

### **Efter granskning**

I sin skrivelse (2016/17:40) med anledning av Riksrevisionens granskning poängterar regeringen att det är viktigt att dra lärdom av de insatser som genomfördes under granskningsperioden för att förebygga kriser. Regeringen menade att det även gäller vilka effekter som regleringar och andra åtgärder från statens sida hade under perioden för pensionsbolagen i deras roll som motparter vid statens och bankernas utgivning av obligationer. Bland annat bör effekterna av åtgärderna för den särskilda förmånsrätten uppmärksammas. Samtidigt ansåg regeringen att finanskrisens omfattning gjorde att det då varken fanns tid eller resurser för att göra omfattande konsekvensanalyser. Regeringen prioriterar dock att dra lärdom av de insatser som genomfördes under krisåren för att förebygga nya kriser.

Beträffande en översyn av lagen om utgivning av säkerställda obligationer ansåg regeringen att det för tillfället inte var nödvändigt. Som skäl framförde regeringen att Finansinspektionen, sedan finanskrisen, löpande tilldelats ökade befogenheter och ökade resurser. Dessutom hade regleringen inom området skärpts

och det pågick inom EU-kommissionen en översyn av tillsynsförordningen<sup>315</sup>, kapitaltäckningsdirektivet<sup>316</sup> och krishanteringsdirektivet<sup>317</sup> (det så kallade bankpaketet), vilket bedömdes påverka marknaden för säkerställda obligationer.

Finansinspektionen var genomgående avvisande till Riksrevisionens rekommendationer och menade bland annat att myndigheten redan lägger vikt vid bedömningar av tillgångarnas kvalitet<sup>318</sup>, att förutsättningar för pensionsbolagen att klara av låga räntor var ett av fokusområdena för tillsynen över pensionsbolagen<sup>319</sup> och att Finansinspektionen redan har integrerat dialogen med särskilda granskare inom den löpande banktillsynen.

Med utgångspunkt i regeringens skrivelse beslutade riksdagen att lägga regeringens skrivelse till handlingarna.

Efter skrivelsen har flera händelser skett som berör det granskade området. Bland annat har lagen om utgivning av säkerställda obligationer ändrats och de så kallade matchningsreglerna har skärpts (om än marginellt)<sup>320</sup>. En ny reglering för tjänstepensionsföretag är under remissbehandling och föreslås införas i lag den 1:a maj 2019<sup>321</sup>. Vidare lämnade EU-kommission den 23 november 2016 förslag på ändringar i tillsynsförordningen, kapitaltäckningsdirektivet och krishanteringsdirektivet (det så kallade bankpaketet)<sup>322</sup>. Som en följd av bankpaketet har en ny fordringsklass i svensk förmånsrättsordning införts<sup>323</sup> och regeringen har tillsatt en kommitté med uppgift att lämna förslag till de författningsändringar som krävs i övrigt<sup>324</sup>.

<sup>315</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag.

<sup>316</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag.

<sup>317</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag.

<sup>318</sup> I Finansinspektionens årsredovisning för 2015 och 2016 betonar Finansinspektionen att marknaden för säkerställda obligationer är viktig för finansiell stabilitet och att myndigheten i sin tillsyn lagt ett större fokus på den marknaden.

<sup>319</sup> I två analysrapporter (nr 3 och nr 13) och i *Finansinspektionens tillsynsrapporter för försäkringsföretag* för åren 2015, 2016 och 2017 och i *Finansinspektionens stabilitetsrapporter* för åren 2017 och 2018 lyfter Finansinspektionen fram risken med låga räntor för pensionsbolag.

<sup>320</sup> Prop. 2015/16:105 *Justerade matchningsregler för säkerställda obligationer*, bet. 2015/16:FiU32, rskr. 2015/16:252

<sup>321</sup> Promemoria Fi2018/02661/FPM, *En ny reglering för tjänstepensionsföretag*.

<sup>322</sup> Paketet omfattar bl.a. kommissionens förslag COM(2016) 850 final om ändring av tillsynsförordningen, COM (2016) 854 final om ändring av kapitaltäckningsdirektivet, COM (2016) 851 om ändring av krishanteringsdirektivet och COM (2016) 851 final om ändring av förordning (EU) nr 806/2014

<sup>323</sup> Prop. 2017/18:292, *Förbättrade förutsättningar för effektiv resolution av banker*, bet. 2018/19:FiU16, rskr. 2018/19:38.

<sup>324</sup> Dir. 2018:116 *EU:s bankpaket om riskreducerande åtgärder*.

---

**RiR 2016:14 Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?**

---

Regeringen	Skr. 2016/17:54
Riksdagen	Bet. 2016/17:FiU17, rskr 2016/17:187

---

Riksrevisionen har granskat om regeringen använt digitaliseringens möjligheter för att effektivisera den offentliga förvaltningen. Granskningen bestod av en analys av regeringens styrning, kartläggning av nuläget, fallstudier av e-tjänsterna Mina meddelanden, e-arkiv och öppna data samt en samhällsekonomisk bedömning av e-tjänsterna. Myndigheter som berördes var Datainspektionen, Riksarkivet, Skatteverket, Statens servicecenter och Vinnova.

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 landsting skulle kunna ta sitt ansvar. Slutligen visade granskningen att det fanns en outnyttjad samhällsekonomisk potential i Mina meddelanden, e-arkiv och öppna data.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att stärka greppet om e-förvaltningen och besluta vilka frågor som var strategiskt viktiga och som borde prioriteras. Regeringen rekommenderades även att utse en aktör som "äger" e-förvaltningsfrågan och som har mandat att hantera bristande förutsättningar. Riksrevisionen rekommenderade dessutom regeringen att på ett samlat sätt utreda vilka författningsändringar som behövs för att kunna skapa en digital förvaltning.

Regeringen rekommenderades också att ta fram en nationell strategi för arbetet med öppna data, uppdra åt Riksarkivet att ta fram en nationell strategi för införandet av e-arkiv i den offentliga förvaltningen samt ha som krav att offentlig posthantering ska ske digitalt, antingen genom Mina meddelanden eller annan e-tjänst.

**Efter granskningen**

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 kommer utgöra ett värdefullt underlag för det fortsatta arbetet på området. Regeringen uppgav att ett antal åtgärder var vidtagna på området som var i



linje med Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen ansåg därmed att granskningsrapporten var slutbehandlad.<sup>325</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, samt att offentliga handlingar som med liten eller ingen kostnad kan bli öppna data också ska tillgängliggöras. Genom att öka utbudet av öppna data ansåg Riksdagen att medborgarna kan få effektivare och bättre service.<sup>326</sup> Regeringen presenterade i budgetpropositionen för 2018 ett antal vidtagna åtgärder på området, bland annat regeringsuppdrag till Tillväxtverket, Statskontoret och Riksarkivet.<sup>327</sup> Regeringen ansåg därmed att tillkännagivandet var slutbehandlat.<sup>328</sup>

Regeringen gav i november 2016 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 om att det kvarstår utmaningar i gällande lagstiftning, samt till Riksrevisionens rekommendation om att på ett samlat sätt utreda vilka författningsändringar som behövs för att kunna skapa en digital förvaltning.<sup>329</sup>

Under 2016 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att analysera och ge förslag till en effektiv styrning av nationella digitala tjänster, med utgångspunkt i Mina meddelanden och svensk e-legitimation.<sup>330</sup> Utredningen fick ett tilläggsdirektiv om att analysera hur digitaliseringen i den offentliga sektorn kunde stärkas genom att samla ansvaret för dessa frågor till en myndighet. I tilläggsdirektivet hänvisade regeringen till Riksrevisionens slutsats om att utvecklingen inte har hanterats på ett kostnadseffektivt sätt.<sup>331</sup>

Under 2017 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn. I kommittédirektivet hänvisade regeringen bland annat till Riksrevisionens bedömning att den offentliga förvaltningen behöver öka förmågan att ta tillvara digitaliseringens

<sup>325</sup> Skr. 2016/17:54. *Riksrevisionens rapport om den offentliga förvaltningens digitalisering.*

<sup>326</sup> Finansutskottets betänkande 2016/17:FiU17. *Riksrevisionens rapport om den offentliga förvaltningens digitalisering*, Finansutskottets betänkande 2017/18:FiU25. *Statlig förvaltning och statistikfrågor*, Rskr. 2017/18:180.

<sup>327</sup> Prop. 2017/18:1 utg.omr. 2 avsnitt 6.3.2 (s. 96).

<sup>328</sup> Skr. 2017/18:75. *Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2017.*

<sup>329</sup> Dir. 2016:98. *Rättsliga förutsättningar för en digitalt samverkande förvaltning.*

<sup>330</sup> Dir. 2016:39. *Effektiv styrning av nationella digitala tjänster i en samverkande förvaltning (N 2016:01).*

<sup>331</sup> Dir. 2016:97. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster i en samverkande förvaltning.*

möjligheter.<sup>332</sup> Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) inledde sin verksamhet i september 2018.<sup>333</sup>

Regeringen har även vidtagit åtgärder gällande de nationella digitala tjänsterna Mina meddelanden, öppna data och e-arkiv. Regeringen har i regleringsbrev för 2017 gett 19 myndigheter i uppdrag att vidta åtgärder för att öka anslutningen till Mina meddelanden och mängden meddelanden som skickas digitalt.<sup>334</sup> DIGG har, sedan myndighetens inrättande, övertagit ansvaret för infrastrukturen Mina meddelanden. Skatteverket har fått i uppdrag av DIGG att förvalta tjänsten.<sup>335</sup> Riksarkivet och Tillväxtverket fick i uppdrag att främja vidareutnyttjandet av data.<sup>336</sup> Riksarkivets uppdrag överfördes sedan till DIGG vid myndighetens inrättande.<sup>337</sup> Regeringen har även beslutat om ett förlängt uppdrag till Statens servicecenter att införa en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv.<sup>338</sup>

Utöver ovan nämnda åtgärder har regeringen antagit en digitaliseringsstrategi samt inrättat ett digitaliseringsråd och en statssekreterargrupp med ansvar för samordning av arbetet med politiken för digitalisering.<sup>339</sup>

---

#### RiR 2016:16 Behövs myndigheternas delårsrapporter? – Nyttan och kostnader

---

Regeringen	Skr. 2016/17:52
Riksdagen	Bet. 2016/17:FiU19, rskr 2016/17:183

---

Ett 60-tal myndigheter hade fram till 1 januari 2018 kravet att lämna delårsrapporter till regeringen, med inlämning senast den 15 augusti varje år. Detta framgick av 8 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB).

Delårsrapporten skulle innehålla resultat och balansräkning, anslagsredovisning och prognos över verksamhetens kostnader och intäkter för det pågående räkenskapsåret.

Riksrevisionen genomförde en granskning av kravet på delårsrapporter, där det undersöktes om nyttan och användningen av myndigheternas delårsrapporter står i

---

<sup>332</sup> Dir. 2017:117. *Inrättande av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn*. Fi 2017:09 *Utredningen om inrättande av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn*.

<sup>333</sup> Förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

<sup>334</sup> Prop. 2017/18: 1, utg.omr.2.

<sup>335</sup> Användarvillkor Mina meddelanden, 1:1. Villkoren trädde i kraft 2018-09-01. <https://www.minameddelanden.se/mm/villkorminameddelanden.html> Se även Förordning (2018:357) om myndighetsgemensam infrastruktur för säkra elektroniska försändelser.

<sup>336</sup> Fi2015/02025/SFÖ, Fi2016/01537/SFÖ. *Uppdrag till Riksarkivet att främja statliga myndigheters arbete med att tillgängliggöra data för vidareutnyttjande*. Fi2016/01589/SFÖ (delvis), Fi2017/01431/DF (delvis), Fi2017/02164/DF. *Uppdrag till Tillväxtverket att främja öppen och datadriven innovation*.

<sup>337</sup> Regeringsbeslut Fi2017/04640/DF. *Uppdrag med anledning av inrättandet av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn*.

<sup>338</sup> Fi2017/01440/DF. *Förlängt uppdrag till Statens servicecenter att utveckla en förvaltningsgemensam e-arkivtjänst*.

<sup>339</sup> Regeringen 2017. *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi*. N2017/03643/D.

paritet med de resurser som myndigheterna och Riksrevisionen använder för att ta fram och granska delårsrapporterna. Granskningen visade att användningen av delårsrapporterna var begränsad i förhållande till nedlagda resurser. Delårsrapporterna hade liten betydelse för myndigheternas interna styrning och kontroll. Den sammantagna kostnaden för myndigheterna och Riksrevisionen för arbete med delårsrapporterna uppskattas till cirka 21 miljoner kronor årligen.

Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen att ta bort kravet på att lämna delårsrapport, med undantag för affärsverken. Det skulle enligt Riksrevisionen innebära att resurser kan frigöras som kan användas bättre både hos de aktuella myndigheterna och hos Riksrevisionen.

### **Efter granskningen**

Regeringen inkom i december 2016 med sin skrivelse till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport (skrivelse 2016/17:52). Här redovisades att regeringen i juni 2016 hade gett Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att utreda konsekvenserna av att slopa kravet på myndigheterna att lämna delårsrapporter. I uppdraget ingick att överväga om andra krav på myndigheterna behöver ställas och att lämna förslag på nödvändiga författningsändringar. Regeringen avsåg att efter att ha tagit del av ESV:s rapport bedöma behovet av eventuella författningsändringar. Riksdagens beslut var att lägga skrivelsen till handlingarna.

I sin uppdragsrapportering till regeringen 30 januari 2017 förslog ESV, i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer, att kravet på att myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen ska lämna delårsrapport kan tas bort.

ESV bedömde samtidigt att det i samband med ett borttagande av kravet på delårsrapport är viktigt att myndigheternas ledningar tar ställning till hur de ska behålla en god redovisningskvalitet. Respektive departement bör också göra en bedömning för varje myndighet om det finns risker för kvaliteten i redovisningen, eller något annat särskilt styrbehov, som behöver hanteras, när delårsrapporten tas bort. ESV ansåg vidare att kravet på delårsrapport bör tas bort tidigast 2018, då styrning, planering och uppföljning för ett helt räkenskapsår kan anpassas till att delårsrapporten inte finns kvar.

Baserat på Riksrevisionens granskningsrapport och ESV:s bedömning av Riksrevisionens rekommendationer beslutade regeringen i augusti 2017 att ta bort det generella kravet på delårsrapport för de aktuella myndigheterna. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2018. Det betydde att de 60 aktuella myndigheterna – motsvarande alla som lydde under internrevisionsförordningen (2006:1228) – inte längre behöver upprätta någon delårsrapport. Kravet på delårsrapport blev kvar för affärsverken, enligt reglerna i 10 kap. 2 § FÅB.

En följd effekt var att ESV anpassade sina föreskrifter och allmänna råd till förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring. ESV tog också bort reglerna om

brytdag vid halvårsskifte i föreskrifterna till 10 § bokföringsförordningen. Särskilda regler om rapportering vid halvårsskifte togs också bort i föreskrifter och allmänna råd till 21 § bokföringsförordningen.

Kravet på delårsrapporter hade införts år 1997, i samband med statens omläggning av budgetår till kalenderår. Motiven var bl.a. att budgetprocessen och det statsfinansiella läget ställde högre krav på uppföljning och kontroll. Delårsrapporterna skulle dessutom vara ett viktigt beslutsunderlag inför budgetpropositionen och förbättra kvaliteten i den löpande redovisningen. Innan Riksrevisionens granskningsrapport hade publicerats 2016 fanns ingen större diskussion om att delårsrapporterna skulle avskaffas. Därför kan detta ses som ett exempel på en granskning där Riksrevisionens granskningsrapport har fått en tydlig verkningsgrad.

---

#### **RIR 2016:19 Statens servicecenter – Har administrationen blivit effektivare?**

Regeringen	Skr. 2016/17:77
Riksdagen	Bet. 2016/17:FiU37, rskr 2016/17:174

Riksrevisionen granskade om inrättandet av Statens servicecenter (SSC) har inneburit att internadministrationen blivit effektivare. De flesta myndigheterna var nöjda med kvaliteten i servicecentrets tjänster, men få ansåg att tjänsterna hade ökat deras effektivitet. Servicecentret uppnådde regeringens anslutningsmål, men hade svårt att uppnå stordriftsfördelar då främst små myndigheter var anslutna. Brister i it-systemen hade försenat möjligheterna till stordrift.

#### **Efter granskningen**

Regeringen instämde i Riksrevisionens bedömning att SSC haft otillräckliga förutsättningar för att genomföra sitt uppdrag. Regeringen ansåg dock att inrättandet av SSC inneburit kostnadsbesparingar för staten som helhet.

Regeringen framhöll vidare, i skrivelsen med anledning av granskningsrapporten, vikten av att samverka mellan SSC och de myndigheter som använder sig av dess tjänster präglas av tillit och regeringen införde därför i SSC:s regleringsbrev för 2017 målet att kundnöjdheten ska öka.<sup>340</sup>

I och med skrivelsen ansåg regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Riksdagen beslutade på förslag från finansutskottet att lägga regeringens skrivelse till handlingarna.<sup>341</sup>

I budgetpropositionen för 2018 angav regeringen att utgångspunkten är att fortsätta att utvidga förordningsregleringen av myndigheters anslutning till SSC:s lönerelaterade

---

<sup>340</sup> Skr. 2016/17:77, *Riksrevisionens rapport om Statens servicecenter*.

<sup>341</sup> Bet. 2016/17:FiU37, rskr. 2016/17:174.

tjänster. Med utgångspunkt i ett förslag från SSC avser regeringen att analysera om anslutningen till myndighetens beställnings- och fakturatjänster också bör regleras i förordning.

I fråga om förordningsregleringen av SSC:s lönerelaterade tjänster har SSC haft kontakter med myndigheter i syfte att kartlägga och förstå behov samt för att få kännedom om myndigheternas inställning till att ansluta sig till SSC:s lönerelaterade tjänster och när i tiden det skulle kunna ske.<sup>342</sup>

En samlad organisation för lokal statlig service inrättas vid Statens servicecenter från och med den 1 januari 2019 och övertar den statliga lokala service som bedrivits vid servicekontor i samverkan mellan Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Finansiering sker genom en minskning av anslagen för dessa myndigheter.

---

#### **RiR 2016:24 Internationella jämförelser av inkomstskillnader – Sveriges möjligheter att bidra med statistik**

Regeringen	Skr. 2016/17:65
Riksdagen	Bet. 2016/17:FiU39, rskr 2016/17:202

Riksrevisionen har granskat 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). Syftet med granskningen är att undersöka hur SCB motiverat sitt ställningstagande och att undersöka om det finns alternativa lösningar.

Riksrevisionens rättsliga genomgång av förutsättningarna för SCB att lämna ut uppgifter till LIS visar att det krävs en författningsreglerad skyldighet för att möjliggöra ett utlämnande av uppgifterna. Riksrevisionen rekommenderar att regeringen, utifrån en avvägning av den nytta databasen innebär för forskningens behov och den enskildes behov av integritet, tar ställning till om uppgifter ska lämnas ut till LIS.

#### **Efter granskningen**

I regeringens svar på Riksrevisionens skrivelse<sup>343</sup> välkomnas Riksrevisionens granskning på området. Regeringen anger att de delar Riksrevisionens bedömning av intresset för inkomstfördelningsfrågor och betydelsen av LIS och av att uppgifter från svenska myndigheter ingår i databasen.

---

<sup>342</sup> Statens servicecenter, Plan för anslutning av myndigheter till lönerelaterade tjänster, hämtad 2019-01-03, <http://www.statenssc.se/omstatensservicecenter/uppdrag/planforanslutninglon.1763.html>.

<sup>343</sup> Skr. 2016/17:65 med anledning av Riksrevisionens rapport om internationella jämförelser av inkomstskillnader.

Gällande Riksrevisions slutsatser är regeringen enig om att det krävs en sekretessbrytande bestämmelse för att SCB ska kunna lämna ut uppgifterna. Regeringen nämner dock att vissa frågor behöver utredas närmare, bland annat exakt vilka uppgifter som bör lämnas ut och i vilket format utlämnandet i så fall skulle ske, samt SCB:s möjligheter att utifrån personuppgiftslagen (1998:204) lämna ut uppgifterna. Regeringen nämner avslutningsvis att den avser att utreda lämpliga och möjliga åtgärder för att ge SCB rättsliga förutsättningar för att leverera uppgifter till LIS. Regeringen angav med denna skrivelse att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad. Riksdagen har lagt regeringens skrivelse till handlingarna (bet. 2016/17FiU:39, rskr 2016/17: 202).

Med anledning av rapporten gav regeringen senare tilläggsdirektiv 2017:61 till Forskningsdatautredningen (U 2016:04). Bland annat önskade man att utredningen skulle analysera vilken rättslig reglering som behövs och är lämplig för att SCB ska ha möjlighet att lämna ut uppgifter om individers inkomstförhållanden som skulle kunna ingå i databasen, som administreras av LIS.

I slutbetänkandet SOU 2018:36 *Rätt att forska – långsiktig reglering av forskningsdatabaser* presenterar utredningen förslag på en sekretessbrytande bestämmelse som kan möjliggöra överlämnade av uppgifter. Bestämmelsen ska inte enbart vara tillämplig på LIS, utan gälla alla forskningsdatabaser som drivs av forskningshuvudmän som omfattas av dataskyddsförordningen. Förslaget innebär att en uppgift för vilken sekretess gäller under vissa omständigheter ska få röjas för en forskningshuvudman utanför Sverige. Utredningen anser att en sådan bestämmelse möjliggör önskvärda forskningssamarbeten inom EU men ändå bibehåller skydd för den personliga integriteten. Skyddet av uppgifterna måste uppfylla de krav på säkerhet vid behandling av personuppgifter som ställs i dataskyddsförordningen.

Vidare anger utredningen att det inte kan vara svårt för en svensk myndighet att avgöra om en forskningsdatabas inom EU uppfyller de villkor som krävs för att uppgifterna ska få röjas. Utredningen föreslår att en myndighet, till exempel Vetenskapsrådet, får i uppdrag av regeringen att i samråd med Datainspektionen bistå myndigheterna med information om hur mottagande forskningsdatabas behandlar personuppgifter.

I proposition 2017/18:298 *Behandling av personuppgifter för forskningsändamål* nämner regeringen att de avser att föreslå nödvändiga anpassningar till dataskyddsförordningen kommer att ske bland annat i samband med beredningen av SOU 2018:36 *Rätt att forska – långsiktig reglering av forskningsdatabaser*.

Inga rekommendationer lämnades till SCB med anledning av granskningsrapporten men den omnämns i myndighetens årsredovisning 2016. SCB aviserar emellertid inga åtgärder med anledning av rapporten.

**RiR 2016:27 Granskning av budgetpropositionen för 2017**

Regeringen	Skr. 2016/17:138
Riksdagen	Bet. 2016/17:FiU20, rskr 2016/17:349

Budgetpropositionerna är ett viktigt beslutsunderlag för riksdagen. Det ställer krav på att redovisningen är tydlig och transparent. Vidare är det viktigt att regeringen lämnar välgrundade förslag till riksdagsbeslut. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen granskat tillämpningen av det finanspolitiska ramverket och transparensen i redovisning av finanspolitiken i budgetpropositionen för 2017 (2016/17:1). I granskningen lämnades fem rekommendationer till regeringen.

När det gäller budgetberäkningens medelfristiga perspektiv så framförde Riksrevisionen att den bör kompletteras med alternativa scenarier. I de ordinarie beräkningarna stärks den offentliga sektorns finansiella sparande till följd av de beräkningsantaganden som görs. Antagandena ger en svag utgiftsutveckling som, om den realiserar, innebär lägre personaltäthet i de offentligt finansierade välfärdstjänsterna och lägre ersättningsgrad i de statliga transfereringarna till hushållen. Genom att även redovisa alternativa scenarier som beskriver utvecklingen under antagandet om att det offentliga åtagandet bibehålls kan regeringen stärka underlaget för den finanspolitiska diskussionen.

I granskningen lämnades även en rekommendation om hur regeringen kunde öka förutsebarheten i finanspolitiken i samband med att regeringen lämnade förslag om nytt överskottsmål. Då det nya målet sannolikt skulle komma att träda i kraft 2019 ansåg Riksrevisionen att regeringen kunde öka finanspolitikens förutsebarhet genom att ange ett riktmärke för den offentliga sektorns strukturella sparande för 2018. Riktmärket skulle då uttrycka en anpassning mot det nya överskottsmålet.

När det gäller regeringens motivering av nya utgiftstak ansåg Riksrevisionen att dessa bör innehålla regeringens syn på avvägningen mellan offentliga utgifter och skattepolitikens långsiktiga inriktning. I samband med en sådan redovisning bör regeringen även ge sin syn på hur det offentliga åtagandet bör utvecklas på längre sikt.

I granskningen framfördes också att regeringen i de ekonomiska propositionerna bör tillhandahålla en analys av väsentliga risker som kan komma att påverka de offentliga finanserna i ett tio–femtonårsperspektiv. Analysen bör syfta till att tidigt upptäcka, utreda och diskutera riskernas betydelse samt eventuella behov av åtgärder.

I granskningen lämnades även flera rekommendationer om hur de långsiktiga hållbarhetsberäkningarna kan utvecklas.

## Efter granskningen

Regeringen behandlade granskningen i skrivelse 2016/17:138. Där instämmer regeringen delvis i det som Riksrevisionen framhållit avseende behovet av transparens och tydlighet i budgetpropositionen. Vidare framhåller regeringen att den kontinuerligt arbetar med att utveckla innehållet i propositionen i den riktning som Riksrevisionen rekommenderar. Detta gäller bland annat redovisningen av risker som kan komma att påverka de offentliga finanserna och beräkningarna av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. På ett antal punkter delar dock inte regeringen Riksrevisionens syn.

När det gäller budgetberäkningens medelfristiga perspektiv framhåller regeringen bland annat att utgångspunkten för finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna måste vara en prognos som är baserad på den politik som riksdagen har beslutat om, och den nya politik som regeringen föreslår i den aktuella propositionen. Regeringen menar även att den huvudsakliga välfärdsproduktionen sker i den kommunala sektorn och att det finns beräkningar som beskriver det reala kostnadstrycket i denna sektor.

Avseende behovet av riktmärke för sparandet 2018 delar regeringen inte Riksrevisionens syn om att det råder oklarhet om vilket mål som regeringen avser att nå. Uppföljningen sker i förhållande till det av riksdagen beslutade överskottsmålet.

När det gäller motiven till nya utgiftstak delar regeringen Riksrevisionens syn på att det finns ett nära samband mellan utgiftstakets nivå, skattepolitikens inriktning och det finansiella sparandet i den offentliga sektorn. Regeringen menar emellertid att det av praktiska skäl är svårt att på ett ingående sätt bedöma utgiftstakets förhållande till utvecklingen på inkomstsidan därför att prognoserna är så osäkra. I och med skrivelsen ansåg regeringen att granskningsrapporten var färdigbehandlad.

Granskningen riksdagsbehandlades i bet. 2016/17:FiU20, där utskottet föreslog att riksdagen skulle lägga skrivelsen handlingarna. Utskottet föreslog också två tillkännagivanden till regeringen med anledning av motionsyrkanden i en följdmotion till skrivelsen. De två tillkännagivandena handlade om att regeringen bör redovisa sysselsättningseffekter av de reformer som föreslås och aviseras i budgetpropositionen samt att regeringen bör sätta utgiftstak så att de återfår sin styrande effekt. Riksdagen biföll utskottets förslag.

I 2017 års ekonomiska vårproposition (2016/17:100) redovisade regeringen hållbarhetsberäkningar som i flera avseenden utvecklats enligt de rekommendationer som lämnades i granskningen.



### 5.3 Försvarsutskottet

---

#### RiR 2016:8 Informationssäkerhetsarbete på nio myndigheter

---

Regeringen	Skr. 2016/17:42
Riksdagen	Bet. 2016/17:FöU8, rskr 2016/17:145

---

Syftet var att granska hur nio myndigheter arbetar med sin informationssäkerhet. Granskningen har också omfattat frågan om regeringen säkerställer intern styrning och kontroll av informationssäkerheten samt kostnadsbilden för informationssäkerhet i statsförvaltningen. Tre myndigheter har varit särskilt djupt granskade: Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket genom prestandamätning gentemot kraven på informationssäkerhetsarbete i ISO-standard 27000. Sex myndigheter har granskats på sedvanligt sätt: Affärsverket svenska kraftnät, Post- och telestyrelsen, Bolagsverket, Sjöfartsverket, Lantmäteriet samt Statens tjänste- och pensionsverk. Dessutom har regeringen och dess kansli samt Ekonomistyrningsverket granskats i de delar som berör området.

Granskningens huvudsakliga slutsatser är att arbetet med informationssäkerhet inte når upp till en godtagbar nivå och att regeringen inte har efterfrågat tillräckligt med information från myndigheterna om kostnaderna för informationssäkerheten.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till regeringen:

- öka tydligheten i myndighetsstyrningen, så att var och en av myndigheterna uppnår god informationssäkerhet inom rimlig tid
- överväg att ge MSB<sup>344</sup> i uppdrag att ta fram en modell eller ett metodstöd för hur myndigheterna på ett effektivt sätt kan samordna resultat och processer
- 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.

#### Efter granskningen

Regeringen har pekat ut två utredningar – dels *Nationell strategi för informations- och cybersäkerhet* (SOU 2015:23), dels *En ny säkerhetsskyddslag* (SOU 2015:25), som viktiga underlag i ett kommande arbete med att utforma en nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet. Statliga myndigheter kommer att utgöra en central målgrupp för strategin. Regeringen instämmer i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelser och kommer att överväga hur den nationella strategin bör utformas för att

---

<sup>344</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

hantera iakttagelserna. Regeringen ansåg sig därmed att ha slutbehandlat granskningsrapporten.<sup>345</sup>

Av den sedermera framtagna nationella strategin för samhällets informations- och cybersäkerhet framgår att Riksrevisionen har påtalat bristerna i informationssäkerheten i statsförvaltningen.<sup>346</sup>

Riksdagens försvarsutskott har vid behandlingen av rapporten uttalat att det är oroande att Riksrevisionen funnit att arbetet med informationssäkerhet på de granskade myndigheterna ligger på en för låg nivå och inte heller ser ut att ha utvecklats i tillräcklig grad över tid. Utskottet anser dock att främst regeringens arbete med att ta fram en nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet i närtid är lovvärt och att det därför inte för tillfället är motiverat att vidta ytterligare åtgärder. Därmed har riksdagen avslutat ärendet.<sup>347</sup>

Två av de särskilt granskade myndigheterna har reagerat.

Arbetsförmedlingen har uppgett att man har vidtagit och planerar ytterligare åtgärder med anledning av bland annat Riksrevisionens granskning.<sup>348</sup>

Försäkringskassan har uppgett att Riksrevisionens iakttagelser är allvarliga, och att det kvarstår allvarliga brister inom informationssäkerheten. Myndighetens bedömning var att det på grund av detta fanns brister i den interna styrningen och kontrollen, eftersom man inte har förmått att tillräckligt effektivt och systematiskt hantera de risker som finns inom området informationssäkerhet med effektiva kontrollåtgärder.<sup>349</sup>

Övriga granskade myndigheter har inte redovisat några åtgärder till följd av Riksrevisionens granskning.

## 5.4 Justitiekammaren

---

### RIR 2016:26 Upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns

---

Regeringen	Skr. 2016/17:118
Riksdagen	Bet. 2016/17:JuU25, rskr 2016/17:322

---

Syftet med granskningen var att bedöma om de tillfälliga gränskontroller vid inre gräns som infördes i november 2015 upprättades på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Riksrevisionen konstaterade att Polismyndigheten i stort upprättade gränskontrollerna

---

<sup>345</sup> Skr. 2016/17:42, s. 9.

<sup>346</sup> Skr. 2016/17:213, s. 5.

<sup>347</sup> Bet. 2016/17:FöU8, rskr. 2016/17:145.

<sup>348</sup> Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016, s. 167.

<sup>349</sup> Försäkringskassans årsredovisning 2016, s. 205 och 210.

på ett ändamålsenligt sätt. Däremot fanns det brister i myndighetens beredskap, styrning och uppföljning, utan vilka de tillfälliga gränskontrollerna hade kunnat upprättas på ett mer effektivt sätt.

Granskningen visade också att regeringen beslutade om återinförande och förlängning av de tillfälliga gränskontrollerna utan ordentlig styrning och uppföljning av dem. Detta medförde enligt Riksrevisionen stora risker, särskilt som det har handlat om en större polisinsats i en för Polismyndigheten redan ansträngd situation, tillämpningen av en restriktiv undantagsregel och att gränskontroller kan få stora konsekvenser för enskilda personer.

I granskningen pekade Riksrevisionen på åtgärder som skulle förbättra förmågan att i framtiden upprätta tillfälliga gränskontroller vid inre gräns mer effektivt och med högre kvalitet. Riksrevisionen menade att regeringen borde se över utlänningslagen och utlänningsförordningen avseende Polismyndighetens och Migrationsverkets respektive ansvar. Vidare ansåg Riksrevisionen att Polismyndigheten borde planera för anpassning och utrustning av möjliga kontrollplatser vid tillfälliga gränskontroller vid inre gräns, uppdatera sina beredskapsplaner, ta fram principer för urval av förstärkningspersonal och genomföra en bredare utbildningsinsats inom myndigheten avseende utlänningsrätt.

### Efter granskningen

I skrivelse 2016/17:118 lämnade regeringen sitt svar på Riksrevisionens granskning. Regeringen delade inte Riksrevisionens bedömning att regeringens styrning hade varit otydlig eftersom beslutet att införa tillfälliga gränskontroller vid inre gräns enligt regeringen angav syftet med dem. Regeringen ansåg inte heller att regeringens uppföljning av insatsen hade varit otillräcklig utan menade att de löpande kontakterna med myndigheterna och myndigheternas lägesbilder gav tillräcklig information. Vidare framförde regeringen att ansvarsfördelningen mellan Polismyndigheten och Migrationsverket är tydlig, varför en översyn av utlänningslagen och utlänningsförordningen inte behövdes. Regeringen ansåg därmed att Riksrevisionens rapport var slutbehandlad.

Justitieutskottet föreslog riksdagen att lägga regeringens skrivelse till handlingarna och avslå ett yrkande i en följdmotion.<sup>350</sup>

Polismyndigheten har enligt sin årsredovisning för 2016 genomfört utbildningsinsatser avseende gränskontrollverksamhet inom myndigheten. I årsredovisningen för 2017 diskuterar myndigheten även vad den behöver för att ha beredskap och förmåga att upprätta ändamålsenliga gränskontroller vid inre gräns.

---

<sup>350</sup> Se bet. 2016/17:juU25.

## 5.5 Konstitutionsutskottet

---

### RiR 2016:5 Nationella samordnare som statligt styrmedel

---

Regeringen	Skr. 2016/17:23
Riksdagen	Bet. 2016/17:KU13, rskr 2016/17:136

---

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 tillsyn och offentligt ansvarsutkrävande. Bakgrunden till granskningen var att det blivit allt vanligare för regeringen att tillsätta nationella samordnare samtidigt som kunskapen om när styrmedlet fungerar är begränsad.

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

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 skapas otydliga ansvarsförhållanden med begränsade möjligheter till insyn.

Utöver det flexibla mandatet identifierade Riksrevisionen fyra faktorer som är av stor betydelse för att styrningen ska bli framgångsrik: samordnarnas kompetens och legitimitet, etablerandet av en ömsesidig dialog, prioritering av målgrupper samt frågornas karaktär. Samtidigt framgick att det inte alltid fanns intresse eller kapacitet att förvalta den information som samordnare inhämtar och omsätta den i det fortsatta arbetet. Riksrevisionen lämnade inga rekommendationer med anledning av granskningen.

#### Efter granskningen

I sin skrivelse (skr. 2016/17:23) 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 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.

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. Med detta ansåg regeringen att Riksrevisionens rapport var slutbehandlad.

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. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

## 5.6 Kulturutskottet

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

Regeringen	Skr. 2016/17:74
Riksdagen	Bet. 2016/17:KrU7, rskr 2016/17:210

Teracom Group AB är en statlig vinstdrivande koncern med samhällsuppdraget att tillhandahålla utsändningar av rikstäckande radio och TV i Sverige. Eftersom koncernen i praktiken har monopol på att erbjuda utsändningstjänster i marknät är prissättningen reglerad av Post- och telestyrelsen (PTS).

Riksrevisionen har granskat Teracom med syftet att undersöka huruvida bolagets verksamhet är effektiv med avseende på målet att public service ska nå hela befolkningen. Granskningen omfattade Teracom Boxer Group AB<sup>351</sup>, regeringens styrning av bolaget samt PTS. Riksrevisionen konstaterade i granskningsrapporten att

<sup>351</sup> Koncernen bytte namn till Teracom Group i december 2016 som ett resultat av försäljningen av Boxer Sverige.

Teracom genomgick en strategisk omorientering och Riksrevisionen ansåg detta vara förknippat med så stora risker att regeringen borde ta aktiv ställning till den nya inriktningen. Vidare ansåg Riksrevisionen att för stora delar av koncernens verksamhet saknade motiv för statligt ägande och regeringen rekommenderades därför att ser över vilka verksamheter som fortsatt bör vara statligt ägda. Granskningen fann även att aktiebolagsformen inte nödvändigtvis är optimal för marknäten och rekommenderade regeringen att överväga vilken driftsform som är lämpligast.

Vad gäller prisregleringen bedömde Riksrevisionen att marknaden för marknät bör betraktas som ett naturligt monopol. Ändå används en styrning och reglering som är anpassad efter marknader med normala konkurrensförhållanden. Detta får till följd å ena sidan att offentliga resurser inte används effektivt, å den andra att trycket på Teracom att effektivisera sin verksamhet minskar. Riksrevisionen rekommenderade regeringen se över huruvida den nuvarande prisregleringen kan ersättas med ägarstyrning. Härigenom skulle man även bättre kunna se till att bolaget inte hämmar privat företagande genom att utnyttja sin monopolställning. I det fall prisregleringen tilläts fortsätta rekommenderade Riksrevisionen PTS att överväga att använda en prisregleringsmodell som inte tar bort Teracoms incitament till effektiviseringar.

### **Efter granskningen**

I sin skrivelse med anledning av granskningsrapporten uppgav regeringen att den på flera punkter inte delar Riksrevisionens bild och gav exempel på hur den aktivt har tagit ställning till Teracoms strategi. Regeringen ansåg inte att koncernen riskerar att missbruka sin monopolliknande ställning men instämde i att koncernens övergripande uppdrag kan 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 incitament 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.

I skrivelsen aviserade regeringen flera åtgärder i linje med granskningens rekommendationer. Bland annat avsåg regeringen under 2017 att fastställa nya och relevanta ekonomiska mål för Teracom Group samt komplettera dessa med minst ett uppdragsmål. I samband med detta skulle också kapitalstrukturen ses över. 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 Riksrevisionens rapport vara slutbehandlad. En ny bolagsordning var uppe för beslut vid en extra bolagsstämma i december 2017. I 2018 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2017/18:140) anges emellertid att något uppdragsmål

ännu inte utvecklats och de ekonomiska målen förblev oförändrade från föregående år. Med denna skrivelse ansåg regeringen Riksrevisionens rapport som slutbehandlad.

Vid riksdagsbehandlingen av regeringens skrivelse noterade kulturutskottet att regeringen avsåg att vidta åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Riksdagen lade regeringens skrivelse till handlingarna.

## 5.7 Miljö- och jordbruksutskottet

### RiR 2016:25 Statens förorenade områden

Regeringen	Skr. 2016/17:111
Riksdagen	Bet. 2016/17:MJU19, rskr 2016/17:222

Staten äger minst 10 000 förorenade områden med varierande risker för människors hälsa och för miljön och ett betydande antal områden där det förekommer oexploderad ammunition (OXA), som kan medföra direkt fara för liv och hälsa.

Riksrevisionen har granskat förutsättningarna för en effektiv prioritering av sanering av statens förorenade områden. Granskningen innefattar även riskerna för betydande utgifter för sanering och om redovisning och rapportering av riskerna är transparent. Granskningen omfattar primärt regeringen, Fortifikationsverket, Försvarsmakten, Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning (SGU) samt Trafikverket.

Den övergripande slutsatsen är att det finns betydande brister i kartläggningen av statens förorenade områden. Få skattningar av kostnaderna för sanering har gjorts. Detta försvårar både bedömningar av i vilken ordning och takt sanering bör ske för att vara effektiv och riskbedömningar i fråga om människors hälsa och miljön.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utveckla en övergripande vägledning med principer för prioritering utifrån övergripande samhällsnytta mellan olika saneringsbehov i fråga om statens förorenade eller riskfyllda områden. Andra rekommendationer handlar bland annat om att dels förtydliga regleringen av Försvarsmaktens ansvar för avhjälpande av föroreningar, dels förtydliga regleringen av ansvar mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket för sanering av föroreningar och röjning av OXA. Regeringen rekommenderas också att överväga återrapporeringskrav på myndigheternas arbete med förorenade områden, samt att utveckla rapporteringen till riksdagen om statens förorenade eller riskfyllda områden i årsredovisningen för staten.

Riksrevisionen rekommenderar myndigheterna att bland annat utveckla sin kartläggning och att översiktligt skatta kostnader för sanering samt att utveckla samverkan om hanteringen av förorenade områden. En rekommendation riktas till

Trafikverket med innebörd att kartlägga omfattningen på en övergripande nivå av statens åtagande enligt miljögarantin.

### Efter granskningen

I sin skrivelse till riksdagen instämmer regeringen i Riksrevisionens övergripande slutsats att det finns betydande brister i kartläggningen av statens förorenade områden och få skattningar av kostnaderna för sanering.<sup>352</sup> I enlighet med Riksrevisionens rekommendation uppdrog regeringen åt Naturvårdsverket att under 2018 utveckla en övergripande vägledning med principer för prioritering, riskvärdering samt en skälighetsbedömning. Myndigheten ska också verka för en mer utvecklad samverkan och kunskapsöverföring mellan berörda myndigheter om statens förorenade områden. Uppdraget ska redovisas i april 2019.<sup>353</sup>

Vidare gav regeringen i regleringsbrevet för 2017 Trafikverket i uppdrag att på en övergripande nivå kartlägga omfattningen av statens åtagande enligt miljögarantin och att utveckla dialogen med de berörda bolagen om hanteringen av garantin.<sup>354</sup> Kartläggningen redovisades i juni 2018 och utifrån de beräkningar som kunnat göras inom ramen för uppdraget föreslår Trafikverket att kostnaden för statens åtagande enligt miljögarantin anges till ett intervall om 2,5–3,5 miljarder kronor.<sup>355</sup> Trafikverket har på olika sätt utvecklat dialogen med berörda bolag sedan 2016, exempelvis genom månadsvisa möten och samarbetsrutiner.<sup>356</sup>

Regeringen utvärderar Försvarmaktens förslag om att 5 a § i myndighetens instruktion bör ändras eftersom nuvarande lydelse kan tolkas som att myndigheten har en vidare skyldighet än vad som framgår av miljöbalken.<sup>357</sup>

Regeringen ser däremot inte någon anledning att förtydliga ansvarsfördelningen mellan Försvarmakten och Fortifikationsverket med hänvisning till överenskommelsen mellan myndigheterna från 2015 som reglerar ansvaret för avhjälpande av föroreningar och sanering av OXA.<sup>358</sup> Vad gäller rekommendationen att överväga återrapporteringskrav på myndigheterna bedömer regeringen att den redovisning och de lägesbeskrivningar som görs är tillräckliga och att ingen ytterligare åtgärd behöver vidtas.<sup>359</sup> Eftersom årsredovisningen för staten i normalfallet bygger på myndigheternas konsoliderade årsredovisningar och myndigheterna successivt

---

<sup>352</sup> Skr. 2016/17:111, om Riksrevisionens rapport om förorenade områden, s. 11.

<sup>353</sup> Miljö- och energidepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Naturvårdsverket*, s. 6.

<sup>354</sup> Näringsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Trafikverket inom UO 22 Kommunikationer*, s. 3.

<sup>355</sup> Trafikverket, *Redovisning av regeringsuppdraget rörande kartläggning av statens åtagande enligt miljögaranti*, s. 4.

<sup>356</sup> Trafikverket, *Trafikverkets Miljörapport 2017*, s. 60.

<sup>357</sup> Skr. 2016/17:111, om Riksrevisionens rapport om förorenade områden, s. 11.

<sup>358</sup> *Ibid.*, s. 9.

<sup>359</sup> *Ibid.*, s. 10.



utvecklar metoderna för att redovisa kostnader för sanering och röjning, bedömer regeringen att inga ytterligare åtgärder behövs.<sup>360</sup> Regeringen avser att följa upp myndigheternas hantering av Riksrevisionens rekommendationer.<sup>361</sup> Regeringen anser i och med det att granskningsrapporten är slutbehandlad. Miljö- och jordbruksutskottet delar regeringens bedömningar och välkomnar genomförda och planerade åtgärder. Riksdagen beslutade att lägga regeringens skrivelse till handlingarna.<sup>362</sup>

## 5.8 Näringsutskottet

### RiR 2016:22 Statliga stöd till innovation och företagande

Regeringen	Skr. 2016/17:79
Riksdagen	Bet. 2016/17:NU11, rskr 2016/17:193

Varje år betalar staten ut cirka 27 miljarder kronor<sup>363</sup> i stöd till näringslivet. Utvärderingar ger ingen entydig bild av vilka effekter de utbetalda stöden har för enskilda företag eller för Sveriges ekonomiska tillväxt. Riksrevisionen har därför granskat 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.

Riksrevisionen bedömde i granskningsrapporten att regeringen inte har en tillräckligt samlad och tydlig bild av stöden och deras effekter. Detta leder till att det är svårt att svara på frågan om stöden uppnår de huvudsakliga syftena att kompensera för marknadsmisslyckanden, att stimulera forskning och utveckling samt att skapa ett systemperspektiv för att främja och styra teknisk utveckling. Stöden utvärderas kontinuerligt av forskare och utredare, men lärdomarna av detta tas inte alltid till vara. Vidare saknas användbara 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.

<sup>360</sup> Skr. 2016/17:111, om Riksrevisionens rapport om förenade områden.

<sup>361</sup> Ibid, s. 12.

<sup>362</sup> Bet. 2016/17:MJU19, rskr. 2016/17:222, s. 8.

<sup>363</sup> Uppgift från 2016.

## Efter granskningen

I sin skrivelse<sup>364</sup> till riksdagen instämde regeringen i Riksrevisionens slutsats att ett utvecklingsarbete behövs för att få en bättre överblick över och effektivitet i systemet med statliga stöd till innovation och företagande. Regeringen ansåg att det behövs fler metoder som gör det möjligt med mer omfattande analyser och utvärderingar av de statliga insatsernas effekter. I linje med Riksrevisionens rekommendation ansåg regeringen att Tillväxtanalys ska ha en central roll i att hålla ihop utvecklingsarbetet så att det på ett användbart sätt bidrar till mer systematisk och sammanhållen kunskap om företagsstöden.

Regeringen uppgav i skrivelsen att de inlett ett internt arbete inom Regeringskansliet för att konkretisera näringspolitikens mål. Regeringen gav också ett metodutvecklingsuppdrag till Tillväxtanalys<sup>365</sup> att i nära dialog med Regeringskansliet och i samverkan med relevanta näringslivsfrämjande myndigheter ta fram förslag till en sammanhållen uppsättning metoder för att analysera och utvärdera offentliga insatser som ska leda till strukturomvandling och ekonomisk förnyelse.

I 2017 års regleringsbrev för berörda myndigheter lade regeringen även till ett återrapporteringskrav för att ta tillvara synergier i myndigheternas verksamheter och för att undvika överlappningar i syfte att bättre bidra till att målen för näringspolitiken, energipolitiken och den regionala tillväxtpolitiken uppnås.

Utskottet<sup>366</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 av hur de statliga anslagsmedlen används och vilka resultat de får. Riksdagen lade regeringens skrivelse till handlingarna.

I linje med vad Riksrevisionen rekommenderat har regeringen gett Tillväxtanalys i uppdrag att lämna förslag på hur 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, ska kunna utvecklas. Uppdraget genomfördes bland annat genom en seminarierie där de av Riksrevisionen granskade myndigheterna deltog. Uppdraget avrapporterades<sup>367</sup> i

---

<sup>364</sup> Skr. 2016/17:79.

<sup>365</sup> Uppdrag om metoder och modeller för utvärderingar och analyser av statliga insatser N2017/04366/A 2017-06-22.

<sup>366</sup> Riksdagen bet. 2016/17:NU11.

<sup>367</sup> Förslag till förbättrad utvärdering av näringspolitiska insatser (PM 2018:13).

rapporten *Förslag till förbättrad utvärdering av näringspolitiska insatser* (PM 2018:13). Rapporten var tänkt att fungera som ett stöd för myndigheter som arbetar med att genomföra näringspolitiska insatser i deras arbete med att formulera uppföljningsbara och mätbara mål.

---

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

Regeringen	Skr. 2016/17:148
Riksdagen	Bet. 2016/17:NU21, rskr 2016/17:332

I rapporten granskas regeringens och Affärsverket svenska kraftnäts (Svenska kraftnäts) styrning mot en säker kraftöverföring till samhällsekonomiskt försvarbara kostnader. Fokus är den finansiella och verksamhetsmässiga styrningen av Svenska kraftnät och utbyggnaden av stamnätet, mot bakgrund av omställningen mot mer förnybara energislag.

Den samlade slutsatsen är att regeringens styrning av Svenska kraftnät behöver utvecklas och att styrelsens roll i investeringsbesluten delvis är oklar. Bristerna avser utformningen av finansieringsmodellen för Svenska kraftnät samt Svenska kraftnäts uppdrag, styrelsearbete och beslutsunderlag i form av bland annat samhällsekonomiska analyser.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att bland annat 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. Vidare bör regeringen fastställa riktlinjer för samhällsekonomiska analyser inom elområdet och överväga om en oberoende tredje part ska pröva Svenska kraftnäts samhällsekonomiska analyser samt utreda Svenska kraftnäts del i ansvaret för den långsiktiga effektbalansen.

Riksrevisionen rekommenderar även Svenska kraftnäts styrelse att bland annat genomföra öka uppföljningar och utvärderingar av genomförda investeringsprojekt och använda resultaten för att utveckla och effektivisera verksamheten samt utveckla affärsverkets kompetens vad gäller samhällsekonomiska analyser.

#### **Efter granskningen**

Efter granskningen meddelade regeringen i sin skrivelse<sup>368</sup> att den initierat en översyn av den finansiella styrningen av Svenska kraftnät inklusive de ekonomiska mål och värderingsmetod för kapital. Resultatet av översynen skulle presenteras i

---

<sup>368</sup> Skr. 2016/17:148 om Riksrevisionens rapport *Förutsättningar för en säker kraftöverföring*.

budgetpropositionen för 2018. I budgetpropositionen för 2018<sup>369</sup> aviserade regeringen dock att resultatet av översynen skulle presenteras i budgetpropositionen för 2019. I budgetpropositionen för 2019 anger regeringen att en översyn av Svenska kraftnäts ekonomiska mål pågår.<sup>370</sup>

I sin skrivelse meddelade regeringen att den avsåg ge Energimarknadsinspektionen ett uppdrag för att identifiera vilka typer av effekter som ska ingå i en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning och föreslog riktlinjer för kvantifiering av dessa effekter. Även förslaget att en oberoende tredje part ska pröva de samhällsekonomiska analyserna skulle analyseras. Regeringen avsåg även 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 de avsåg att följa upp Svenska kraftnäts styrelses hantering av Riksrevisionens rekommendationer.<sup>371</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 gällande 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>372</sup>

I budgetpropositionen för 2018<sup>373</sup> redovisade regeringen att den lagt in ett återrapporteringskrav i Svenska kraftnäts regleringsbrev för 2018 om att den rapportering som följer av Svenska kraftnäts instruktion även ska inkludera en bedömning av förutsättningarna för att långsiktigt upprätthålla kraftbalansen. Regeringen kompletterade i juni 2018 det uppdrag om effektbalansen som Svenska kraftnät har enligt sin instruktion<sup>374</sup>, att även inkludera en bedömning av förutsättningarna för att långsiktigt upprätthålla kraftbalansen. Den nya bestämmelsen trädde i kraft den 1 augusti 2018. Regeringen ansåg därmed att riksdagens tillkännagivande om återkommande effektanalyser var tillgodosett och slutbehandlat och utskottet gjorde samma bedömning.<sup>375</sup>

---

<sup>369</sup> Prop. 2017/18:1 Budgetproposition för 2018, Utgiftsområde 21, s. 46, bet. 2017/18:NU3, rskr. 2017/18:97.

<sup>370</sup> Prop. 2018/19:1 Budgetproposition för 2019, Utgiftsområde 21, s. 58, bet. 2018/19:NU3, rskr. 2018/19:101.

<sup>371</sup> Årsredovisning för staten 2016, skr. 2016/17:101.

<sup>372</sup> Bet. 2016/17:NU21, rskr. 2016/17:332.

<sup>373</sup> Prop. 2017/18:1 utg.omr. 21, s. 24.

<sup>374</sup> Förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät.

<sup>375</sup> Bet. 2018/19:NU3.

När det gäller utredningen rörande samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar har Energimarknadsinspektionen nu redovisat sitt uppdrag.<sup>376</sup> I rapporten föreslås att ett krav införs på att samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar ska finnas med när en ansökan om nätkoncession för stamnätsledningarna lämnas in, och att nätkoncession endast får meddelas om anläggningen är samhällsekonomiskt lönsam. En lönsamhetsbedömning ska ingå i en ansökan om nätkoncession och denna bedömning ska vara granskad av en fristående aktör. Rapporten är remitterad.<sup>377</sup> I budgetpropositionen för 2019 skriver regeringen att den förnärvarande bereds inom Regeringskansliet och att tillkännagivandet därmed ännu inte är slutbehandlat.<sup>378</sup>

## 5.9 Skatteutskottet

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

Regeringen	Skr. 2016/17:81
Riksdagen	Bet. 2016/17:SkU27, rskr 2016/17:257

Sverige har ett i flera avseenden komplicerat skattesystem, vilket kan göra det svårt för skattebetalarna att göra rätt för sig. Detta riskerar i sin tur att minska förtroendet för systemet och därigenom viljan att betala skatt. Mot bakgrund av hur viktigt ett väl fungerande skattesystem är för bland annat finansieringen av den offentliga sektorn har Riksrevisionen granskat hur Skatteverket och regeringen arbetar för att hantera den komplexitet i skattesystemet som berör företagen. I granskningen undersöktes den del av Skatteverkets förebyggande arbete som syftar till att tillgodose företagets behov av vägledning samt huruvida regeringen bedrivit ett aktivt och ändamålsenligt arbete för att förenkla skattelagstiftningen.

I granskningen konstaterade Riksrevisionen att Skatteverket bedrivit sitt förebyggande arbete på ett effektivt sätt, men att det finns utrymme för vissa förbättringar. Det noterades bland annat att dyr och tidskrävande utveckling av e-tjänster har medfört att det inom verksamheten upplevts svårt att få igenom förbättringsförslag rörande e-tjänsternas utformning. Det noterades även vissa problem kopplade till verktyget för kommunikation mellan rättsavdelningen och handläggare i behov av stöd vid rättsligt komplicerade frågor. Riksrevisionen lyfte dock i positiv bemärkelse fram Skatteverkets kontinuerliga arbete med att uppmuntra och omhänderta signaler från verksamheten om förenklings- och förändringsbehov.

<sup>376</sup> Samhällsekonomiska analyser vid investeringar i stamnätet för el, Ei R2018:06.

<sup>377</sup> Dnr M2018/01132/Ee.

<sup>378</sup> Budgetproposition för 2019, prop. 2018/19:1.

Den del av granskningen som avsåg regeringens regelförenklingsarbete byggde på en genomgång av regeringens förslag till regelförändringar på skatteområdet och en genomgång av Skatterättsnämndens förhandsbesked. Baserat på detta konstaterade Riksrevisionen att regeringens arbete skedde i låg takt och att förslagen som hade förenklings syfte ofta var av begränsad omfattning. Det noterades även att de vanligaste beskattningsfrågorna i Skatterättsnämndens förhandsbesked endast i ett fåtal fall varit föremål för förenklingsinsatser från regeringens sida. Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen att intensifiera arbetet med att förenkla skattereglerna för företag.

### Efter granskningen

I sin skrivelse till riksdagen delade regeringen Riksrevisionens bedömning att förenklingsarbetet är viktigt för att upprätthålla förtroendet för skattesystemet. Regeringen påtalade dock att nyttan av förenklingar alltid ska vägas mot behovet av att värna skatteintäkterna, åstadkomma rättvisa mellan skattskyldiga samt motverka skattefusk och skatteundandragande. Regeringen konstaterade vidare att det i ett komplext skattesystem är viktigt att den enskilda företagaren får god service, stöd och information från Skatteverket. Regeringen såg således positivt på Riksrevisionens slutsats att Skatteverket arbetar på ett effektivt sätt för att tillgodose företagets behov av vägledning. I skrivelsen angavs även att regeringen tillsatt en särskild utredare för att göra en översyn av mervärdesskattelagen med målet att regelverket ska få en tydligare struktur och bli mer överskådligt. Regeringen betraktade i och med skrivelsen Riksrevisionens rapport som slutbehandlad.<sup>379</sup> Översynen av mervärdesskattelagen ska redovisas senast den 1 april 2020.<sup>380</sup>

Regeringens skrivelse föranledde en motion (C, M, L, KD) där det anfördes att regelförenklingsarbetet går för långsamt och är av alltför begränsad omfattning. Regeringen borde därför, enligt författarna, vidta ytterligare åtgärder för att öka takten i regelförenklingsarbetet för företagen och återkomma till riksdagen med en utförligare redogörelse.<sup>381</sup> Skatteutskottets behandling av regeringens skrivelse och ovanstående motion resulterade i ett förslag till riksdagen om att lägga skrivelsen till handlingarna och tillstyrka motionsförslaget om ett tillkännagivande till regeringen. Till betänkandet lämnades en reservation (S, MP, V) där det framhölls att regeringen bedriver ett förenklingsarbete och att något tillkännagivande inte är nödvändigt.<sup>382</sup> Riksdagen biföll utskottets förslag.<sup>383</sup>

Regeringen behandlade riksdagens tillkännagivande i budgetpropositionen för 2018. Där påtalades att regeringen alltid överväger möjligheterna till förenklingar i varje enskilt lagstiftningsarbete, men att det vid utformningen av skatteregler ofta uppstår

---

<sup>379</sup> Skr. 2016/17:81.

<sup>380</sup> Kommittédirektiv 2016:58 och tilläggsdirektiv 2018:112.

<sup>381</sup> Motion till riksdagen 2016/17:3604.

<sup>382</sup> Skatteutskottets betänkande 2016/17:SkU27.

<sup>383</sup> Rskr. 2016/17:257.

målkonflikter mellan önskemålet att åstadkomma förenklingar och andra principer och värden. Regeringen informerade vidare om att det i förenklingssyfte infördes en omsättningsgräns för mervärdesskatt för företag med mycket liten omsättning den 1 januari 2017. I propositionen aviserades 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 den här redovisningen i budgetpropositionen för 2018 betraktade regeringen riksdagens tillkännagivande som slutbehandlat.<sup>384</sup>

## 5.10 Socialförsäkringsutskottet

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

Regeringen	Skr. 2016/17:63
Riksdagen	Bet. 2016/17:SfU19, rskr 2016/17:143

Migrationsverket har huvudansvaret för mottagandet av asylsökande och ska tillhandahålla boenden för dem som inte kan ordna det själva. När granskningen genomfördes hade antalet asylsökande till Sverige ökat stadigt under flera år. Under 2015 sökte drygt 160 000 personer asyl i Sverige, det högsta antalet någonsin.

Syftet med granskningen var att undersöka hur Migrationsverket hade klarat sitt uppdrag att ordna asylboenden under 2012–2015 samt om myndighetens arbete med att ordna asylboenden kan effektiviseras och kvaliteten i verksamheten förbättras. Granskningen rörde inte ensamkommande asylsökande barns boenden som kommunerna ansvarar för.

Granskningens slutsats var att Migrationsverket klarade sin uppgift att ordna boenden åt de asylsökande som kom till Sverige under perioden 2012–2015. Under hösten 2015, när antalet asylsökande ökade kraftigt, visade Migrationsverket stor handlingskraft och lyckades nästintill varje dag ordna boenden åt de asylsökande som behövde det. Boendesituationen löstes genom att Migrationsverket upphandlade flera tillfälliga boenden, ökade antalet asylsökande på befintliga boenden och tog bruk av kommunala evakueringsplatser. Riksrevisionen bedömde dock att Migrationsverket hade kunnat utföra sitt uppdrag mer effektivt eftersom det hade funnits möjlighet att ordna asylboenden till en lägre kostnad och samtidigt säkerställa att boendena uppfyllde myndighetens krav.

Riksrevisionens rekommendationer riktade sig endast till Migrationsverket. Myndigheten rekommenderades att analysera hanteringen av och beredskapen inför flyktingsituationen hösten 2015 samt förbättra beredskapen för att ordna asylboenden

<sup>384</sup> Regeringens proposition 2017/18:1.

vid eventuella extraordinära situationer. Riksrevisionen lade också till en rad rekommendationer som syftade till att

- öka antalet prioriterade boenden, det vill säga lägenhetsboenden och självhushåll (så kallade ABE och ABK)
- förbättra upphandlingen av tillfälliga boenden och kontrollerna av upphandlade boenden både vad gäller boendestandard och fakturor från leverantörerna.

## Efter granskningen

### Regeringen

Av regeringens skrivelse framgår att regeringen delar Riksrevisionens övergripande bedömning att det i Migrationsverkets arbete med boenden har funnits brister, bland annat i kontroll och uppföljning av boenden. Regeringen anser att en förklaring till bristerna kan vara att Migrationsverket under hösten 2015 försattes i en mycket svår situation på grund av det höga antalet asylsökande. Regeringen konstaterar att granskningen inte innehåller några rekommendationer till regeringen men framhåller att granskningen blir ett viktigt underlag för Migrationsverkets fortsatta arbete med boendeanskaffning. Migrationsverket har lämnat en intern skrivelse till regeringen med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Mot bakgrund av denna konstaterar regeringen att Migrationsverket arbetar aktivt med flera av Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen anser vidare att Migrationsverkets rutiner för boendeanskaffning och kontroller bör utvecklas i vissa avseenden och framhåller att den är mycket angelägen om att Migrationsverket har ett kostnadseffektivt och långsiktigt hållbart boendebestånd som klarar en viss variation i antal asylsökande. Regeringen uppger att den har för avsikt att ha en fortsatt nära dialog med Migrationsverket angående myndighetens arbete att ordna boenden åt asylsökande. I och med skrivelsen ansåg regeringen att Riksrevisionens rapport var slutbehandlad.

Granskningsrekommendationer tycks i hög grad fått inverkan på regeringens regleringsbrev till Migrationsverket för 2017 och 2018<sup>385</sup>. I regleringsbrevet för 2016 fanns inga återrapporteringskrav vad gäller boenden medan det i regleringsbrevet för både 2017 och 2018 finns särskilda mål och återrapporteringskrav för boendebeståndet.

I båda dessa regleringsbrev framhålls att det är ett mål att boendebeståndet ska vara kostnadseffektivt. I regleringsbrevet för 2017 står dessutom att "Migrationsverket ska ha en väl fungerande intern styrning och kontroll av boendeverksamheten samt en beredskapsplan för situationer med ett oförutsägbart högt antal asylsökande". Migrationsverket ska särskilt redovisa hur myndigheten har arbetat för att uppnå en ökad kostnadseffektivitet i boendet, hur den interna styrningen och kontrollen av

---

<sup>385</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Migrationsverket, Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Migrationsverket.



boendeverksamheten har skärpts samt hur myndighetens strategiska inköpsarbete har utvecklats.

Granskningen har också ingått som underlag till betänkandet till den av regeringen tillsatta utredningen om mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända.<sup>386</sup>

### **Riksdagen**

Socialförsäkringsutskottet välkomnade Riksrevisionens granskning och såg positivt på regeringens skrivelse och de åtgärder som redovisas där med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. 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, det vill säga avsluta ärendet. Kammaren biföll utskottets förslag.

### **Migrationsverket**

Av regeringens skrivelse framgår att Migrationsverket inkom med en intern skrivelse till regeringen med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Någon närmare beskrivning av innehållet i den interna skrivelsen finns dock inte i regeringens skrivelse.

I Migrationsverkets återrapportering till regeringen i myndighetens årsredovisning för 2017 slår myndigheten fast att målet om ett kostnadseffektivt och långsiktigt hållbart boendebestand har uppnåtts genom att kostnaden per boendeplats har minskat under året.<sup>387</sup> Den större delen av boendebeståndet utgörs nu av självhushållsplatser i verkets egen regi. Av årsredovisningen framgår vidare att Migrationsverket under året har arbetat för en bättre styrning och kontroll av boendeverksamheten, och myndigheten redovisar flera åtgärder inom detta område. Myndigheten har också tagit fram en ny beredningsplan för ett kraftigt ökat antal asylsökande där det nya är en beskrivning av hur myndigheten ska arbeta med extern och intern samverkan.

<sup>386</sup> *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande*, SOU 2018:22.

<sup>387</sup> Migrationsverkets årsredovisning 2017.

---

**RiR 2016:11 Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet**

---

Regeringen	Skr. 2016/17:51
Riksdagen	Bet. 2016/17:SfU10, rskr 2016/17:144

---

Syftet med granskningen är att kartlägga och bedöma regeringens, med fokus på Socialdepartementet, och Försäkringskassans övergripande arbete med att motverka felaktiga utbetalningar under perioden 2012–2015. Granskningen omfattar förmånerna assistansersättning, bostadsbidrag, sjukersättning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning, vilka står för hälften av myndighetens försäkringsutgifter.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar har varit nedprioriterat sedan 2012. Det grundar Riksrevisionen på att det inte genomförts någon ny skattning av de totala kostnaderna för felaktiga utbetalningar, att handläggare upplever att snabbhet prioriterats framför att göra rätt samt att varken regeringen eller Försäkringskassan efterfrågat eller utvärderat i vilken mån insatserna minskar de felaktiga utbetalningarna.

Riksrevisionens rekommendationer är i huvudsak att regeringen och Försäkringskassan ska mäta de totala felaktiga utbetalningarna och påbörja ett utvecklingsarbete för att minska osäkerheten i beräkningarna. Vidare bör Försäkringskassan mäta effektiviteten i sina insatser för att minska de felaktiga utbetalningarna.

### **Efter granskningen**

Regeringen anser att det är viktigt att Försäkringskassans arbete med felaktiga utbetalningar prioriteras och bedrivs på ett effektivt sätt, för att värna statens resurser och upprätthålla förtroendet och legitimiteten för socialförsäkringssystemen. Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att Försäkringskassans arbete med att motverka felaktiga utbetalningar kan följas upp ytterligare, men anser att det saknas belägg för att konstatera att arbetet har prioriterats ner. Regeringen menar att det inte framgår av Riksrevisionens granskning vad som har förändrats jämfört med tidigare år och som har inneburit att arbetet har eller kan anses ha prioriterats ner. Regeringen anser inte att Riksrevisionen redogör för hur myndigheten har kommit fram till denna slutsats.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelse om att någon övergripande uppskattning inte har genomförts de senaste åren och delar uppfattningen att det finns fördelar med att känna till omfattningen av felaktiga utbetalningar. Däremot menar regeringen att det går att bedöma Försäkringskassans respektive regeringens arbete med att motverka felaktiga utbetalningar utan en sådan skattning.

Vidare bedömer regeringen att Försäkringskassan bedriver ett aktivt arbete med att motverka felaktiga utbetalningar genom att till exempel utveckla riskbaserade kontroller samt säkerställa kontrollmoment i handläggningen. Regeringen följer årligen kontrollverksamheten och dess resultat och menar att det finns indikationer på att kontrollerna har blivit mer effektiva, en iakttagelse som även Riksrevisionen gör. Regeringen menar att myndighetssamverkan är centralt för att bedriva ett gott arbete med att motverka felaktiga utbetalningar, men uppfattar inte att variationer i kraven på myndighetssamverkan i olika myndigheters instruktioner har försvårat arbetet såsom Riksrevisionen hävdar.

Sammantaget bedömer regeringen inte att det finns skäl att vidta särskilda åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Däremot hänvisar regeringen till ett antal åtgärder som vidtagits för ett fortsatt upprätthållande av arbetet med att förhindra felaktiga utbetalningar. Till exempel beslutade regeringen den 30 juni 2016 om en delegation mot överutnyttjande och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (dir. 2016:60)<sup>388</sup> och en särskild utredare fick i uppdrag utvärdera tillämpningen av bidragsbrottslagen och de effekter som lagen har fått (dir. 2016:61)<sup>389</sup>. I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.<sup>390</sup>

Socialförsäkringsutskottet framhåller att korrekta beslut och hög kvalitet i handläggningen är en förutsättning för att upprätthålla rättssäkerhet och legitimitet för socialförsäkringssystemet. Utskottet menar att det därför är viktigt att fusk och felaktiga utbetalningar motverkas i så stor utsträckning som möjligt. Samtidigt konstateras att omfattningen av de felaktiga utbetalningarna inom socialförsäkringen inte har undersökts sedan 2010. Utskottet delar Riksrevisionens bedömning att det behöver göras återkommande studier av omfattningen av felaktiga utbetalningar och att ett sådant underlag krävs för att kunna utvärdera genomförda insatser och utforma framtida åtgärder. I enlighet med Riksrevisionens rekommendation föreslår utskottet att riksdagen gör ett tillkännagivande om att regeringen bör se till att Försäkringskassan regelbundet mäter storleken på felaktiga utbetalningar.<sup>391</sup> Utskottet föreslår även att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna, det vill säga avslutar ärendet.<sup>392</sup> Riksdagen biföll utskottets förslag och lade skrivelsen till handlingarna.<sup>393</sup>

<sup>388</sup> Delegationen har ett brett uppdrag och kommer att hantera flera av de områden som också Riksrevisionen påtalar bör förbättras.

<sup>389</sup> Syftet med utvärderingen är att följa upp och undersöka hur bestämmelserna har fungerat i praktiken och om intentionerna med reformen har uppnåtts. Utredaren ska vidare utvärdera lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar i välfärdssystemen.

<sup>390</sup> Skr. 2016/17:51.

<sup>391</sup> Utskottet tillstyrker därmed motionerna 2016/17:3582 (M, C, L, KD) och 2016/17:3587 (SD).

<sup>392</sup> Bet. 2016/17: Sfu10.

<sup>393</sup> Rskr. 2016/17:144.

Med anledning av riksdagens tillkännagivande avser regeringen återkomma till riksdagen och hänvisar till att en särskild utredare fått i uppdrag (dir. 2016:61) att utvärdera tillämpningen av bidragsbrottslagen (dir. 2007:612) och de effekter som lagen har fått. Utredaren ska vidare utvärdera lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar i välfärdssystemen.<sup>394</sup> Utredningstiden förlängdes till den 28 februari 2018. Betänkandet har varit ute på remiss fram till den 15 juni 2018.<sup>395</sup> Därefter har ingen ytterligare åtgärd vidtagits. Vidare avser regeringen återkomma till riksdagen efter att delegationen mot överutnyttjande av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (dir. 2016.60, Fi 2016:07) redovisar sitt betänkande.<sup>396</sup> Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 december 2019.<sup>397</sup>

I den senaste budgetpropositionen nämns Riksrevisionens rapport och regeringen hänvisar bland annat till utredningen (SOU 2017:37) om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden som har lämnat förslag på åtgärder för att förebygga, förhindra, upptäcka och beivra välfärdsbrottslighet. Förslagen bereds i Regeringskansliet.<sup>398</sup>

Avslutningsvis framhåller Försäkringskassan i årsredovisningen 2017 bland annat att en ökad grad av automatisering i handläggningen kan bidra till att minska antalet felaktiga utbetalningar och att steg i denna riktning har tagits under året inom till exempel assistansersättningen och sjukförsäkringen.<sup>399</sup> Försäkringskassan hävdar även att antalet upptäckta felaktiga utbetalningar minskar sedan föregående år, liksom andelen felaktiga utbetalningar som orsakas av Försäkringskassan.<sup>400</sup>

#### **RiR 2016:31 Är sjukskrivning bra för hälsan?**

Regeringen	Skr. 2016/17:170
Riksdagen	Bet. 2016/17:SfU20, rskr 2016/17:317

Riksrevisionen har analyserat vilka effekter ett nekande av sjukpenning har för individen med avseende på hälsa, inkomster och användning av sjukförsäkringen, i

<sup>394</sup> Mot bakgrund av resultatet av utvärderingen ska utredaren ta ställning till om det finns behov av ändringar i bidragsbrottslagen eller lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och i så fall lämna förslag till nödvändiga författningsändringar. Utredaren får även lämna förslag till andra åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar.

<sup>395</sup> *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering* (SOU 2018:14). Utredningen har kallat sig Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen.

<sup>396</sup> Utredningen har bl.a. i uppdrag att genomföra en omfattningsstudie av felaktiga utbetalningar. I direktivet framgår att delegationen bör pröva om det är möjligt och lämpligt att använda sig av tidigare tillämpade metoder eller om nya metoder behövs för att bedöma omfattningen.

<sup>397</sup> Skr. 2017/18:75, s. 98 (regeringens årliga skrivelse nr 75 som avser åtgärder under 2017 med anledning av riksdagens skrivelser).

<sup>398</sup> Prop. 2017/18:1 utgiftsområde 12, s. 26.

<sup>399</sup> Försäkringskassans årsredovisning 2017, s. 3.

<sup>400</sup> *Ibid*, s. 32.

syfte att granska i vad mån sjukförsäkringen används på det sätt som lagen föreskriver. I granskningen utnyttjas ett naturligt experiment i sjukskrivningsprocessen som gör att konsekvenserna av nekandet kan mätas med stor tillförlitlighet. 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 drar 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, eftersom sjukförsäkringen relativt oftare används av individer med låga inkomster och för att nekande av sjukpenning ökar individens inkomster. Inga rekommendationer lämnades i rapporten.

### Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten betonar regeringen vikten av att bryta den uppåtgående trenden för sjukfrånvaron och att åtgärder på bred front är nödvändiga. Regeringen har bland annat gett Försäkringskassan i uppdrag att stärka sin sjukförsäkringshandläggning för att förbättra sjukskrivningsprocessen (dnr S2015/07316/SF). Skrivelsen betonar vikten av att Försäkringskassan gör de lagstadgade prövningarna av rätten till ersättning vid dag 90, 180 och 365 i tid och att man säkerställer den försäkrades möjligheter till återgång i arbete. Regeringen lyfter vidare fram vikten att Försäkringskassan utarbetar kontrollstationer även efter ett års sjukskrivning för att säkra en aktiv handläggning som förhindrar omotiverat långa sjukperioder. Försäkringskassans resurser har förstärkts i syfte att stärka handläggningen.

Med koppling till resultaten i granskningen meddelar regeringen också att de avser följa upp vad som händer med försäkrade som nekas sjukpenning. Försäkringskassan har getts i uppdrag att kartlägga och analysera sysselsättning och försörjningskällor bland dem som nekas ersättning mellan dag 180 och 380 i rehabiliteringskedjan.<sup>401</sup>

<sup>401</sup> Regeringskansliet, hämtad 2019-03-20, <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2017/03/uppdrag-om-okad-kunskap-for-bättre-stöd-tillbaka-från-sjukskrivning/>. Uppdraget redovisades i Försäkringskassans studie *Ökad kunskap för bättre stöd tillbaka från Sjukskrivning*, hämtad 2019-03-20, <https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/1a110d28-c269-4bf9-b091-a8a4bc34d111/okad-kunskap-for-bättre-stöd-tillbaka-från-sjukskrivning.pdf?MOD=AJPERES&CVID=>.

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.

I kommittémotion 2016/17:3731 begär Johan Forssell med flera (M) ett tillkännagivande om att regeringen bör vidta åtgärder som följer av de slutsatser som Riksrevisionen framhåller samt säkerställa att förslag på sjukförsäkringsområdet baseras på faktabaserad kunskap. Utskottet konstaterar att regeringen beslutat om ett brett åtgärdsprogram (S2015/07316/SF) och att resursförstärkningar har gjorts. Vidare delar utskottet regeringens bedömning att det krävs åtgärder på bred front av flera olika aktörer för att skapa bättre möjligheter att stanna kvar i eller återgå i arbete. Utskottet gör alltså ingen annan bedömning än den regeringen gjort av Riksrevisionens rapport och avstyrker därför motionen.

---

**RiR 2016:32 Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring?**

Regeringen	Skr. 2016/17:176
Riksdagen	Bet. 2016/17:SfU22, rskr 2016/17:318

Nya regler infördes 2008 för arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES och Schweiz. Riksrevisionen har granskat hur arbetskraftsinvandringssystemet har tagits i bruk efter reformen 2008, hur tillståndsprövningen fungerat utifrån arbetsgivarnas behov och om kontrollsystemet har förutsättningar för att komma till rätta med missbruk av systemet. Granskningen omfattade regeringen och Migrationsverket.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att det bör vara möjligt både att korta ned handläggningstiderna för arbetstillstånd och att förbättra kontrollen av villkoren för tillstånd. Granskningen visade att arbetskraftsinvandringarna utgör ett betydande inslag i ett mindre antal yrkesgrupper och branscher. Vidare visade granskningen att arbetsgivarnas förutsättningar för att kunna rekrytera arbetskraft från tredje land inte är tillräckligt goda, bland annat eftersom handläggningstiderna för flera ärendetyper är långa. De långa handläggningstiderna är delvis ett resultat av att den kontroll som ska förhindra missbruk av systemet har utökats. En annan slutsats var att det fortsatt finns problem med skenanställningar och löner under det så kallade försörjningskravet.<sup>402</sup>

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att säkerställa att Migrationsverket har förutsättningar för att korta handläggningstiderna utan att det går ut över den nödvändiga kontrollen. I det sammanhanget menade Riksrevisionen att regeringen borde överväga att ge Migrationsverket direktåtkomst till vissa registeruppgifter hos Skatteverket som Utlänningsdatautredningen (dir. 2014:76) har föreslagit.

---

<sup>402</sup> Riksrevisionen 2016:32, *Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring?*, s. 5–6.

Riksrevisionen rekommenderade Migrationsverket att precisera hur kravet att arbetskraftsinvandrarnas löner ska motsvara kollektivavtal eller praxis för yrket eller i branschen, ska tillämpas när arbetsplatsen inte har tecknat kollektivavtal eller har ett sifferlöst avtal. Vidare rekommenderades myndigheten att vidta åtgärder så att handläggningstiderna minskas och skillnaden i handläggningstider mellan olika ärendekategorier begränsas till vad som är skäligt utifrån den arbetsinsats som olika ärendekategorier kräver. Myndigheten rekommenderades även att tillse att efterkontrollen är strategisk och får tillräckliga resurser, så att förstagångsärenden i branscher där lön under försörjningskravet är vanligt kontrolleras i rimlig utsträckning. Myndigheten rekommenderades också att utveckla de rutiner som ska säkerställa att lika ärenden behandlas lika avseende den kontroll som genomförs, och arbeta med rutiner som hindrar att överflödiga kompletteringar begärs in. Myndigheten rekommenderades dessutom att säkerställa nödvändig bredd i handläggargorganisationen beträffande kompetens för att analysera den ekonomiska information som krävs in av företagen, så att informationen mer konsekvent kommer till användning i kontrollen.<sup>403</sup>

## Efter granskningen

### Regeringens skrivelse

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten delade regeringen Riksrevisionens övergripande slutsats att det bör vara möjligt att både korta ned handläggningstiderna och förbättra kontrollen. Regeringen delade också Riksrevisionens bedömning att det är problematiskt med de allt längre handläggningstiderna och med skenanställningar och löner som inte når upp till villkoren för arbetstillstånd.<sup>404</sup> Regeringen vidtog flera åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. I regleringsbrevet för 2017 fick Migrationsverket i uppdrag att ta fram en handlingsplan för att korta handläggningstiderna inom arbetstillstånd betydligt. Myndigheten uppmanades också att ta fram en strategi för en mer ändamålsenlig tillgänglighet och service till sökande och intressenter, i syfte att minska svarstider och öka effektiviteten. I regleringsbrevet för 2018 angav regeringen att handläggningstiderna för ansökningar om uppehållstillstånd på grund av bland annat arbete ska vara så korta som möjligt med hänsyn till ärendets beskaffenhet. Migrationsverket lämnade i februari 2017 till regeringen en handlingsplan där målet bland annat är att halvera den öppna balansen av ärenden till slutet av 2017 med sikte på att från och med 2018 kunna handlägga samtliga inkomna nya ärenden inom den tidsfrist på fyra månader som anges i utlänningsförordningen. Vidare avsåg regeringen att vidta åtgärder för att Migrationsverket ska ges direktåtkomst till vissa uppgifter hos

<sup>403</sup> Riksrevisionen 2016:32, *Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring?*, s. 13–14.

<sup>404</sup> Skr. 2016/17:176, *Riksrevisionens rapport om arbetskraftsinvandring*, s. 5–6.

bland annat Skatteverket. Detta arbete pågår inom Regeringskansliet. Regeringen ansåg Riksrevisionens rapport som slutbehandlad genom skrivelsen.<sup>405</sup>

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

Socialförsäkringsutskottet instämde med regeringen i Riksrevisionens övergripande slutsats att Migrationsverkets handläggningstider bör minska och att kontrollen bör effektiviseras.<sup>406</sup> Utskottet ansåg att regeringen inte hade vidtagit tillräckliga åtgärder mot vare sig långa handläggningstider eller missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring. Två följdmotioner väcktes med anledningen av skrivelsen. Motion 2016/17:3717 begärde ett tillkännagivande om att regeringen bör vidta ytterligare åtgärder för att vidareutveckla regelverket och tillämpningen av regelverket för arbetskraftsinvandring. Utskottet instämde i denna motion men avstyrkte den andra motionen. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.<sup>407</sup> I april 2017 beslutade riksdagen om ett tillkännagivande<sup>408</sup> om att Migrationsverket bör få direktåtkomst till vissa uppgifter hos bland annat Skatteverket och om ett uppdrag till Migrationsverket som syftar till att utveckla reglerna för arbetskraftsinvandring och ett förstärkt arbete mot missbruk av dem.<sup>409</sup>

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2018 att den avsåg att återkomma med förslag på hur arbetskraftsinvandras villkor och deras ställning på arbetsmarknaden kan stärkas. I budgetpropositionen för 2019 framhöll regeringen att Justitiedepartementet bland annat ska lämna förslag på författningsändringar som säkerställer att arbetskraftsinvandrare inte utvisas på grund av att arbetsgivaren utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd. Förslaget avses gälla även om felet upptäcks efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat felet. Regeringen ansåg att tillkännagivandet därmed var slutbehandlat.<sup>410</sup> Därutöver framhöll regeringen att Migrationsverkets efterkontroller ska utgöra ett effektivt redskap för att se till att villkoren följs.<sup>411</sup>

### **Migrationsverkets behandling av granskningsrapporten**

För att effektivisera handläggningen och kontrollen av arbetstillståndsärenden har Migrationsverket vidtagit en rad åtgärder. I budgetunderlaget 2018–2021 till regeringen framhöll Migrationsverket att myndigheten ska minska handläggningstiderna, bland annat genom ökad digitalisering och automatisering samt utveckling av arbetssättet

---

<sup>405</sup> Skr. 2016/17:176, s. 6–7 och skr. 2017/18:75, s. 58.

<sup>406</sup> Bet. 2016/17:SfU22, s. 8.

<sup>407</sup> Motion 2016/17:3717, bet. 2016/17:SfU22, rskr. 2016/17:318.

<sup>408</sup> Motion 2016/17:3267.

<sup>409</sup> Bet. 2016/17:SfU22, s. 8–9. Se även bet. 2016/17:SfU17, rskr. 2016/17:236.

<sup>410</sup> Prop. 2018/19:1 utgiftsområde 8, s. 23–24.

<sup>411</sup> Prop. 2017/2018:1, s. 31.



som förväntas öka förmågan att snabbt växla om verksamheten utifrån aktuell prognos och behov.<sup>412</sup> Vidare framhöll Migrationsverket att man har vidtagit flera åtgärder inom produktionsplanering, kompetensutveckling, ökad processeffektivitet, styrning och uppföljning samt resursförstärkning för att effektivisera. Migrationsverket ändrade också hanteringen av certifieringssystemet för arbetsgivare i arbetstillståndsärenden, i syfte att fler arbetsgivare ska omfattas och därmed möjliggöra kortare handläggningstider. Vidare införde Migrationsverket indikationsbaserade kontroller, som innebär att sökanden vid ansökan om förlängning ska visa upp kontrolluppgift för föregående inkomstår. Hösten 2017 beslutade Migrationsverket att införa ett datasystem som förväntas korta handläggningstiderna. Systemet samlar information om lägsta kollektivavtalsenliga lön efter yrke och bransch, och kan på så sätt effektivisera handläggningen.<sup>413</sup>

## 5.11 Socialutskottet

### RiR 2016:9 Säkra och effektiva läkemedel – hur hanterar staten läkemedelsindustrins inflytande?

Regeringen	Skr. 2016/17:39
Riksdagen	Bet. 2016/17:SoU12, rskr 2016/17:171

Syftet med granskningen var att undersöka om regeringen och myndigheterna agerar effektivt och med integritet i den statliga läkemedelskontrollen och styrningen med kunskap, och därmed verkar för läkemedelspolitikens primära mål att främja folkhälsan.

För att behålla fokus på folkhälsan behöver regeringen, Läkemedelsverket, Socialstyrelsen och Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) dels vara medvetna om de institutionella utmaningarnas karaktär, dels göra prioriteringar som speglar denna medvetenhet. Granskningen visar att det finns vissa brister i båda avseendena. Granskningen visade att Läkemedelsverket har prioriterat ned viss granskning av läkemedelssäkerhet och att Läkemedelsverket inte tillräckligt håller isär främjande och kontrollerande funktioner. Regeringens styrning av Läkemedelsverket sänder också dubbla signaler. Riksrevisionen menade vidare att Läkemedelsverkets avgiftsfinansiering kan leda till fel prioriteringar. Vad gäller kunskapsstyrningen menade Riksrevisionen att myndigheterna har insikt i det generella problemet med skevheter i publicerat material men att man inte kompenserar för dem på ett effektivt sätt. Närheten till läkemedelsföretag utmanar också myndigheternas integritet.

<sup>412</sup> Migrationsverket, Budgetunderlaget 2018–2021, s. 12–13.

<sup>413</sup> Migrationsverket, Årsredovisning 2017, s. 72–73.

Riksrevisionen rekommenderade *regeringen* att:

- inte involvera Läkemedelsverket i sin innovationspolitik
- ge Läkemedelsverket tydligare incitament att inte prioritera ner de renodlat säkerhetsorienterade uppgifterna
- ge myndigheterna i uppdrag att samverka för en mer producentoberoende styrning med kunskap.

Läkemedelsverket rekommenderades att prioritera upp arbetet med läkemedelssäkerhet. SBU och Socialstyrelsen rekommenderades att vidta ytterligare åtgärder för att reducera skevheten i de kunskapsunderlag de använder.

### **Efter granskningen**

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten uppgav regeringen att den inte delar Riksrevisionens bedömning. Utskottet fann inga skäl för riksdagen att göra några tillkännagivanden med anledning av två inkomna motionsyrkanden. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag att avslå motionsyrkandena och lade regeringens skrivelse till handlingarna.<sup>414</sup>

Avseende om regeringen ska involvera Läkemedelsverket i sin innovationspolitik bedömde regeringen att målet för innovationsarbete bör finnas kvar i Läkemedelsverkets regleringsbrev. I det senaste regleringsbrevet för 2019 finns inte innovationsmålet kvar.

För att säkerställa ett kontrollsystem som hanterar risk för otillbörlig påverkan har regeringen gett Läkemedelsverket, Socialstyrelsen och SBU i uppdrag att inventera och vid behov revidera nuvarande rutiner och arbetssätt. Detta uppdrag redovisades till Regeringskansliet (Socialdepartementet) under hösten 2017.

Vad gäller samverkan mellan myndigheterna för en mer producentoberoende kunskap menar regeringen att förutsättningarna för detta stärkts genom att man den 1 juli 2015 inrättade det statliga rådet för styrning med kunskap när det gäller hälso- och sjukvård och socialtjänst. Läkemedelsutredningen<sup>415</sup> lyfte fram flera frågor kopplade till behovet av producentoberoende kunskap och lyfte till exempel fram att kunskap från Läkemedelsverkets regulatoriska material går att nyttja bättre samt att kunskapsunderlagen bör omfatta information om läkemedlets relativa effekt och en bedömning av osäkerhet i effektskattningen. Forskning om effekt och säkerhet i klinisk användning behöver också finansieras helt eller till stor del med offentliga medel, och utredningen föreslår ett utökat anslag till klinisk behandlingsforskning.

När det gäller avgiftsmodellen hänvisade regeringen till ett beredningsarbete inom Regeringskansliet i fråga om förordning (2010:1167) om avgifter för den statliga kontrollen av läkemedel.

---

<sup>414</sup> Bet. 2016/17: SoU12, rskr. 2016/17:171.

<sup>415</sup> SOU 2018:89, *Tydligare ansvar och regler för läkemedel*.

**RiR 2016:29 Statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården**

Regeringen	Skr. 2016/17:110
Riksdagen	Bet. 2016/17:SoU19, rskr 2016/17:346

Riksrevisionen har granskat statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården. Syftet med granskningen var att undersöka om de riktade statsbidragen till hälso- och sjukvården fungerat som avsett. Granskningen visade att eftersom statsbidragen ser så olika ut och pågår olika länge blir styrningen svåröverskådlig. Granskningen visade också att landstingen tog emot bidragen på olika sätt, vilket också påverkade resultaten av dem. Det var också genomgående svårt att veta vad bidragen lett till eftersom få bidrag utvärderades.

**Efter granskningen**

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.<sup>416</sup>

Med anledningen av granskningen föreslog socialutskottet att fem tillkännagivanden skulle riktas till regeringen med anledning av motionsyrkanden som rör riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården:

- 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.
- Riktade, väl avvägda och tidsbegränsade statsbidrag, exempelvis prestationsbaserade statsbidrag, kan vara ett effektivt redskap bland annat när det gäller landstings och kommuners förmåga att hantera vissa utmaningar och problem. Det bör vara ett krav vid införandet av prestationsbaserade statsbidrag att de regelbundet utvärderas, och det ska gälla även efter det att bidraget har upphört.

Utskottet föreslog att skrivelsen läggs till handlingarna.<sup>417</sup> Kammaren biföll utskottets förslag.<sup>418</sup>

I regeringens skrivelse till riksdagen som innehåller vidtagna åtgärder under 2017 meddelade regeringen att skrivelsen med anledning av granskningen inte är

<sup>416</sup> Skr. 2016/17:110, s. 4–6.

<sup>417</sup> Betänkande 2016/17:SoU19, s. 1.

<sup>418</sup> Rskr. 2016/17:346.

slutbehandlad. När det gäller de två första tillkännagivandena, bortre tidsgräns och uppföljning och effektutvärdering, bereds frågorna i Regeringskansliet och regeringen avsåg att återkomma i budgetpropositionen för 2019. Detta gjorde regeringen inte. När det gäller de tre andra tillkännagivandena uppgav regeringen att dessa bereds i Regeringskansliet.<sup>419</sup>

## 5.12 Trafikskottet

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

Regeringen	Skr. 2016/17:20
Riksdagen	Bet. 2016/17:TU9, rskr 2016/17:101

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 har granskat hur OPS-lösningen för Arlandabanan fungerat sedan Arlandabaneavtalen slöts 1994.

Granskningen visade att OPS-lösningen för Arlandabanan i huvudsak har fungerat väl men att det finns både för- och nackdelar och att detta är erfarenheter som bör beaktas om OPS ska användas i framtida infrastrukturprojekt. En erfarenhet är att OPS kan bidra till att infrastrukturanläggningar färdigställs i tid och drivs med få störningar. Arlandabanan har sedan trafikstart 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.

#### Efter granskningen

I sin skrivelse med anledning av rapporten instämde regeringen i Riksrevisionens iakttagelser av hur statens insyn och inflytande har reglerats i avtalen om Arlandabanan. Regeringen instämde även i Riksrevisionens iakttagelser angående

<sup>419</sup> Skr. 2017/18:75, s. 106.

erfarenheterna av hur OPS-lösningen fungerat. Regeringen angav att den inte avser att vidta några åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser. Regeringen ansåg dock att Riksrevisionens granskning kan komma att fungera som underlag inför framtida beslut om genomförandeformer för infrastrukturprojekt. Regeringen hänvisade i skrivelsen till en av regeringen tillsatt kommitté med uppdrag att utreda om större offentliga infrastrukturinvesteringar kan finansieras genom uttag av en särskild skatt eller avgift.<sup>420</sup>

Trafikutskottet anordnade i april 2016 en offentlig utfrågning om finansieringsmodeller för transportinfrastruktur, där riksrevisor informerade om granskningen. Utskottet konstaterade i sitt betänkande angående granskningen och regeringens skrivelse att det redan pågår ett aktivt utvecklingsarbete vad gäller samhällsekonomiska metoder och modeller för infrastrukturplaneringen.<sup>421</sup> Skrivelsen lades till handlingarna.<sup>422</sup>

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 belegg om sådana effektivitetsvinster saknas föreslog kommittén att ett försöksprogram med minst tre OPS-projekt startas inom transportinfrastrukturområdet.<sup>423</sup> Kommitténs slutbetänkande behandlade inte frågan om OPS.<sup>424</sup>

Regeringen beslutade i januari 2017 om en flygstrategi.<sup>425</sup> Som en del i flygstrategin inrättade regeringen i maj 2017 det så kallade Arlandarådet, som bland annat ska lämna underlag om hur marktransporterna vid Arlanda kan utvecklas.

---

#### **RiR 2016:30 Statliga investeringar i allmänna farleder**

---

Regeringen	Skr. 2016/17:164
Riksdagen	Bet. 2016/17:TU18, rskr 2016/17:329

---

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 Vägverket 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

---

<sup>420</sup> Dir. 2016:59.

<sup>421</sup> Bet. 2016/17:TU4

<sup>422</sup> Rskr. 2016/17:101.

<sup>423</sup> SOU 2017:13, *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?*, mars 2017.

<sup>424</sup> SOU 2018:13, *Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift?*, februari 2018.

<sup>425</sup> Pressmeddelande, *Regeringen presenterar en svensk flygstrategi*, 26 januari 2017.

saknar kunskaper inom sjöfartsområdet. Syftet med denna granskning var därför att undersöka om det i praktiken är så att investeringsalternativ i farleder prövas på ett likvärdigt sätt som inom övriga trafikslag.

I granskningen kunde Riksrevisionen konstatera att planeringsprocessen nu är mer sammanhållen än den tidigare, och mer konkurrensneutral mellan trafikslagen. En brist var dock att många av utredningarna inte följt den av riksdagen och regeringen beslutade så kallade fyrstegsprincipen, som 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 det bör finnas tydligare motiveringar till varför vissa projekt genomförs och andra inte. En annan brist 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 i stället 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 kan inverka negativt på hur bedömningar av samhällsekonomisk lönsamhet beaktas inför investeringsbeslut om farleder. Det har funnits en 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 enligt Riksrevisionen upphöra.

### **Efter granskningen**

Granskningsrapporten synes ha lett till en viss påverkan på regeringens styrning av Trafikverket.

I skrivelsen 2016/17:164 till riksdagen delar regeringen Riksrevisionens syn att det bör finnas tydligare motiveringar till varför projekt genomförs eller inte. Enligt regeringens uppdrag till Trafikverket att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet ska Trafikverket redovisa ytterligare namngivna objekt (det vill säga större investeringsprojekt) som övervägts för planförslaget men som ej ingår i förslaget, motsvarande en ökning av de ekonomiska medlen för namngivna objekt med 10 procent. I den senaste nationella transportplanen för 2018–2029, som beslutades av regeringen på förslag från Trafikverket, har också denna förändring genomförts.

Regeringen håller också med Riksrevisionen om att det 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 förekommer risk för dubbelräkning av nyttor och om det finns några osäkerheter i beräkningarna av nyttor och kostnader. Enligt Trafikverket följs nu denna princip. Riksrevisionen har dock inte haft utrymme att inom ramen för denna uppföljning undersöka om så är fallet.

I den infrastrukturproposition, *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling* (prop. 2016/17:21), som presenterades på senhösten 2016 framgick tydligt att det inte ska finnas något krav på medfinansiering av farledsinvesteringar. En av de rekommendationer som Riksrevisionen lämnade till regeringen ska därmed följas. I den senaste nationella transportplanen finns fyra projekt med som gäller investeringar i farleder. Samtliga dessa har medfinansiering, men alla fyra projekten har också pågått ett bra tag och fanns även med i den förra nationella transportplanen för 2014–2025. Det är därför för tidigt att uttala sig om huruvida det ännu skett en reell förändring till följd av Riksrevisionens rekommendation och regeringens styrning. Dock finns i den senaste transportplanen med en sjöfartsinvestering som tillhörde de 10 procenten som hamnade ”under strecket” och där medfinansiering inte har räknats in i kalkylerna. Möjligen är detta en indikation på att en förändring är på gång.

## 5.13 Utbildningsutskottet

### RiR 2016:4 Statens kreditförluster på studielån

Regeringen	Skr. 2016/17:34
Riksdagen	Bet. 2016/17:UbU8, rskr 2016/17:168

Den samlade stocken av studielån från Centrala studiestödsnämnden (CSN) uppgick till 207 miljarder kronor år 2015. Av dessa fordringar betraktade CSN nästan 28 miljarder kronor, cirka 14 procent, som osäkra till följd av lånevillkorens utformning och bristande betalningsvilja.

Studielåneportföljen utgör en betydande finansiell tillgång. Studielånen är också en del av studiestödet vars uppgift bland annat är att bidra till ett högt deltagande i utbildning. Därför avspeglar låneräntan inte kreditrisken, utan subventioneras av staten. Sedan 2014 synliggörs statens kostnad för nya studielån genom att anslagsmedel avsätts för framtida förväntade förluster.

Riksrevisionens granskning omfattade regeringens redovisning av förväntade förluster på statens budget och CSN:s insatser för att säkerställa återbetalningen av lån.

Granskningen visade att förväntade förluster på studielån inte beräknas enligt etablerade metoder och att de ansträngningar CSN gjort för att öka återbetalningen av obetalda studieskulder inte fått avsedd effekt. Granskningen visade också att regeringen tydligare skulle kunna informera riksdagen om hur statens kostnader för studielån fördelar sig mellan lånevillkorens utformning respektive missköta betalningar.

Riksrevisionen lämnade sju rekommendationer, varav tre till CSN. CSN rekommenderades att fullfölja arbetet med att utreda möjligheten att införa prediktiva analysmetoder och att fortsatt utreda varför inbetalningarna från låntagare i utlandet sjunker i förhållande till det debiterade beloppet. CSN rekommenderades även att utöka samarbeten avseende adressutbyten för indrivning av obetalda skulder från låntagare i utlandet.

Regeringen rekommenderades att förändra metoden för beräkning av förväntade förluster och att förtydliga redovisningen på statens budget. Regeringen rekommenderades även att göra en översyn av träffsäkerheten i trygghetsreglerna samt att verka för att få till stånd internationella avtal.

### **Efter granskningen**

Av regeringens skrivelse framgår att regeringen, med anledning av Riksrevisionens rapport, gav CSN i uppdrag att öka återbetalningen av obetalda skulder. I uppdraget ingick att CSN skulle utreda förbättrade analysmetoder och att analysera varför inbetalningarna från de utlandsbosatta minskar. Uppdraget innefattade dessutom bland annat att CSN skulle vidta eller föreslå åtgärder för att säkerställa tillgång till korrekta adresser och kontaktuppgifter till låntagare i utlandet samt kartlägga hur trygghetsreglerna inom studiestödssystemet används.

Regeringen höll med i Riksrevisionens rekommendation om att regeringen bör verka för att få till stånd fler internationella avtal som gör det möjligt att driva in studielån från låntagare bosatta i andra länder med stöd av beslut eller dom i Sverige.

Regeringen ansåg inte att det var aktuellt att göra några förändringar av metoden för beräkning av förväntade förluster. I skrivelsen skrev regeringen att den avsåg att föra en dialog med CSN kring hur modellen eventuellt kunde utvecklas. Regeringen påpekade även att uppdraget som CSN fått delvis syftade till att förbättra möjligheterna till analys, då Riksrevisionen pekat på att nuvarande modell hade begränsade möjligheter till detta.

Regeringen avsåg heller inte att förtydliga indelningen av hur stor del av avsättningen för kreditförluster som bedöms bero på lånevillkorens utformning respektive missköta betalningar i anslagsposter, utan utvecklade i stället resultatredovisningen från och med budgetpropositionen för 2017.<sup>426</sup>

---

<sup>426</sup> Prop. 2016/17:1 Budgetpropositionen för 2017, utg.omr. 15, avsnitt 2.4.8, bet. 2016/17:UbU2, rskr. 2016/17:106.



Utbildningsutskottet instämde i regeringens bedömningar och såg särskilt positivt på det breda uppdrag som CSN fått efter Riksrevisionens granskning. Slutligen lyfte utskottet fram vikten av att säkerställa en bättre återbetalning av skulder från personer som bor i utlandet och föreslog därefter att skrivelsen läggs till handlingarna. Beslut fattades den 2 mars 2017.

CSN återrapporerade sitt uppdrag i januari och mars 2017. Myndighetens slutsatser berörde bland annat att fortsatt utreda hur resultaten av de prediktiva modellerna kan användas för att öka framtida inbetalningar genom exempelvis regelförändringar och förebyggande insatser. CSN avsåg även att fortsatt utveckla samarbetet med andra myndigheter, både nationellt och internationellt, för att säkerställa korrekta adresser till låntagare.<sup>427</sup>

---

#### **RiR 2016:12 Stiftelsen Riksbankens jubileumsfond – bidrar till svensk forskning**

---

Regeringen	-
Riksdagen	Bet. 2016/17:UbU4, rskr 2016/17:17

---

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 har granskat 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 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. Resultatet av granskningen överlämnades som en redogörelse till riksdagen (redog. 2015/16: RR6).

---

<sup>427</sup> CSN, *Öka återbetalningen av obetalda skulder*, 2017 och CSN, *Inbetalningar av studielån från låntagare bosatta utomlands – utveckling och orsaker*, 2017.

### **Efter granskningen**

Regeringen har inte hanterat granskningsrapporten eftersom RJ är en verksamhet under riksdagen.

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.

Enligt RJ:s årsberättelse för 2016 har Riksrevisionens effektivitetsrevision samt årliga revision bland annat resulterat i tydligare regler för uthyrning av lägenheter, motpartsavtal och rapportering till styrelsen om regelefterlevnad och överträdelser av reglerna för RJ:s finansiella investeringar.

---

### **RiR 2016:15 Det livslånga lärandet inom högre utbildning**

Regeringen	Skr. 2016/17:67
Riksdagen	Bet. 2016/17:UbU9, rskr 2016/17:327

Riksrevisionen har granskat 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 kunskapen om denna efterfrågan är därmed 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 av och lärosätenas arbete med fortbildning inte garanterar att utbudet motsvarar den efterfrågan och det behov som finns hos arbetsgivare och bland yrkesverksamma. Riksrevisionen rekommenderade därför att regeringen förtydligar lärosätenas roll vad gäller att tillhandahålla fortbildning och ser över de incitamentsstrukturer som kan påverka lärosätenas möjligheter att erbjuda fortbildning.

### **Efter granskningen**

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 men 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>428</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.<sup>429</sup> Beträffande Riksrevisionens andra rekommendation, att förtydliga lärosätenas roll vad gäller att tillhandahålla fortbildning, så bedömde regeringen att det inte var möjligt att lämna en bedömning och bad att få återkomma i frågan. Regeringen hänvisade till betänkandet *Högre utbildning under tjugo år* (2015:70) som även den, i vissa delar, berörde denna fråga och som vid tillfället bereddes inom Regeringskansliet.<sup>430</sup>

Gällande Riksrevisionens tredje rekommendation, att regeringen bör se över de incitamentsstrukturer som kan påverka lärosätenas möjligheter att erbjuda fortbildning, så instämde regeringen i bedömningen att det finns ett behov att se över de incitamentsstrukturer som kan påverka lärosätenas möjligheter att erbjuda fortbildning i form av fristående kurser och fristående kurser på distans. Däremot så delade regeringen inte bedömningen att det bör göras en översyn av incitamentsstrukturerna i fråga om vissa professionsutbildningar. 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. I och med skrivelsen ansåg regeringen att granskningsrapporten var slutbehandlad.<sup>431</sup>

I utbildningsutskottets betänkande med anledning av regeringens skrivelse delade utskottet regeringens bedömning av de åtgärder som behöver vidtas med anledning av granskningsrapporten. Inga följdmotioner väcktes med anledning av skrivelsen.<sup>432</sup> Riksdagen biföll utbildningsutskottets förslag till riksdagsbeslut i riksdagskrivelse 2016/17:327.

Av den forskningspolitiska propositionen *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft* framgår att regeringen avser utreda högskolans styrning och resurstilldelning. Bakgrunden är bland annat den kritik som genom åren framförts mot bland annat lärosätenas förmåga att dimensionera utbildningar utifrån

<sup>428</sup> Skr. 2016/17:67, s. 1.

<sup>429</sup> Universitets- och högskoleregistret innefattar dock fortfarande inte några uppgifter om uppdragsutbildning.

<sup>430</sup> Skr. 2016/17:67, s. 1.

<sup>431</sup> Ibid, s. 2.

<sup>432</sup> Utbildningsutskottets betänkande 2016/17:UbU9.

behovet av kompetensförsörjning. Ett nytt system bedömdes kunna påverka tilldelningen av resurser tidigast i budgetpropositionen för 2020.<sup>433</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.<sup>434</sup> I bakgrunden till direktivet framgår att högskolor och universitet har en viktig uppgift att utbilda både för dagens och för morgondagens arbetsmarknad och att lärosätena därför har ett stort ansvar att se till att utbildningarna förnyas, är arbetsmarknadsanknutna och är tillgängliga för många. Utredaren ska föreslå ett styr- och resurstilldelningssystem som stöder universitet och högskolor och ger dem incitament att utveckla verksamheten i enlighet med kraven i bland annat högskolelagen och högskoleförordningen. Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2019.

## 5.14 Utrikesutskottet

---

### **RiR 2016:13 Utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap – förutsättningar för effektiv insats?**

Regeringen	Skr. 2016/17:53
Riksdagen	Bet. 2016/17:UU12, rskr 2016/17:90

Vid flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004 tog det lång tid innan de drabbade fick stöd och hjälp. Att krishantering brast berodde framför allt på att Regeringskansliet saknade en organisation för att hantera större kriser utanför Sveriges gränser. Det fick allvarliga konsekvenser. Sedan flodvågskatastrofen har utrikesförvaltningens krisberedskapsorganisation förändrats och utvecklats. Riksrevisionen har granskat om den nuvarande organisationen har 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) granskades i sin roll som stöd till utrikesförvaltningen i krisberedskapsfrågor.

Granskningen visar att förutsättningarna att hantera konsulära kriser över lag är goda. Hela utrikesförvaltningen arbetar enligt en gemensam krisberedskapsmodell med det övergripande syftet att krishantering snabbt ska komma igång. Ansvarsfördelningen inom organisationen är tydlig. Olika jourfunktioner gör att det finns en beredskap dygnet runt. Riksrevisionen bedömer att den konsulära krisberedskapsorganisationen

---

<sup>433</sup> Prop. 2016/17:50.

<sup>434</sup> Dir. 2017:46.

använder sina resurser effektivt. Utlandsmyndigheterna övar dock inte så ofta som de borde. Det finns också brister i UD:s utvärderingar av krishanteringsinsatser.

Riksrevisionen rekommenderar UD att överväga om det bör bli obligatoriskt för utlandsmyndigheterna att öva krishantering minst en gång per år. UD bör också förbättra systematiken och framför allt dokumentationen vad gäller utvärderingar av insatserna de gör. På varje utlandsmyndighet finns en tjänsteman med särskilt krisberedskapsansvar. UD bör säkerställa att deras uppdrag är tydligt och att de får tillräcklig utbildning.

### Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten<sup>435</sup> delar regeringen Riksrevisionens uppfattning om att utlandsmyndigheterna behöver öva krisberedskap varje år. Av skrivelsen framgår att Utrikesdepartementet avser att följa rekommendationen och föra in årlig övning av krisberedskapen i föreskrifterna för utrikesförvaltningen. Detta har sedermera genomförts.<sup>436</sup> Vidare uppges att Utrikesdepartementet tagit fram en modell för utvärdering av konsulära krisinsatser, vilken tillämpats vid tre tillfällen 2016. Modellen ska därefter vidareutvecklas och justeras i det löpande arbetet. Utvärderingar från utbildningar, vissa övningar och regionmöten ska dokumenteras mer systematiskt. Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden (UD KC) ska genom dialog med utlandsmyndigheterna följa upp behov av ytterligare stöd och utbildningsinsatser för beredskapsansvariga.

Utrikesutskottet välkomnade i sitt betänkande<sup>437</sup> regeringens avsikt att följa Riksrevisionens rekommendationer och instämde i Riksrevisionens påpekanden om vikten av systematisk utvärdering. Därmed avslutades ärendet.<sup>438</sup>

---

### RiR 2016:17 Ett förutsägbart bistånd – trots en osäker finansiering

Regeringen	Skr. 2016/17:64
Riksdagen	Bet. 2016/17:UU8, rskr 2016/17:194

En viktig förutsättning för biståndseffektivitet är att verksamheten kan planeras långsiktigt. Två osäkerhetsfaktorer försvårar dock arbetet med planering och budgetering. Den första är att biståndsramens storlek är relativ och enligt riksdagens ambition ska uppgå till en procent av Sveriges bruttonationalinkomst (BNI).

---

<sup>435</sup> Skr. 2016/17:53.

<sup>436</sup> 9 a § Regeringskansliets föreskrifter om konsulär beredskapsplanering vid utlandsmyndigheterna (UF 2011:5).

<sup>437</sup> Utrikesutskottets betänkande 2016/17:UU12.

<sup>438</sup> Riksdagens protokoll 2016/17:84.

Svårigheten att på förhand prognostisera BNI gör att biståndsramen ofta överprognosticeras.

Den andra osäkerhetsfaktorn är de avräkningar som görs från biståndsramen för att täcka kostnader för mottagandet av asylsökande under deras första år i Sverige. Avräkningarna har gradvis blivit mer omfattande sedan de först infördes 1991, för att 2015 uppgå till cirka 22 procent av biståndsramen.

Mot bakgrund av detta har Riksrevisionen granskat om Utrikesdepartementet och Sida planerar och budgeterar på ett sätt som möjliggör en förutsägbar svensk biståndsverksamhet. Riksrevisionen fann att detta arbete varit bristfälligt, och rekommenderade att Utrikesdepartementets beredskap för att hantera förändringar i biståndsbudgeten bör förbättras, samt att Sida bör ges möjlighet att inkomma med underlag i det arbetet. Riksrevisionen rekommenderade även Sida att utveckla sin egen beredskap för förändringar i finansieringen.

Granskningen avsåg även huruvida regeringens budgetering och ekonomiska redovisning av svenskt bistånd är tydlig. Riksrevisionen konstaterade att den beräkningsmodell som hittills hade använts för prognos, budgetering och redovisning av asylkostnader som en del av biståndet riskerade att inte ge en rättvisande bild av de faktiska asylkostnaderna. Modellen hade också brister från ett förutsägbarhetsperspektiv. Sammantaget rekommenderade Riksrevisionen att beräkningsmodellen bör bli föremål för översyn.

Därutöver konstaterade Riksrevisionen att de ändringsbudgetar som regeringen under den granskade perioden lagt fram på biståndsområdet byggde på bristfälliga underlag. Regeringen rekommenderades därför att utveckla underlagen och koppla avräkningarna tydligare till det faktiska utfallet av asylkostnaderna. Slutligen noterade Riksrevisionen att regeringen inte tagit hänsyn till Migrationsverkets tillgängliga anslagskredit i ändringsbudgeteringen. Regeringen rekommenderades därför att undvika eller minska överföringar mellan utgiftsområden genom att använda befintlig anslagskredit när så är möjligt.

### **Efter granskningen**

I sin skrivelse instämde regeringen i Riksrevisionens bedömning att den modell som används för prognos, budgetering och redovisning av asylkostnader inom biståndet bör ses över. Delar av denna översyn redovisades i budgetpropositionen för 2018 (se nedan). Regeringen uppgav emellertid att den avser fortsätta hantera större förändringar i biståndsavräkningarna medelst ändringsbudgetering, eftersom det anses vara det mest transparenta tillvägagångssättet. Regeringen höll dock med om att riksdagen bör få mer utvecklad information om ändringsbudgetarna. Utrikesdepartementet å sin sida avser att fortsätta utveckla sin beredskap för att hantera osäkerhet kring biståndsfinansieringen. Sida avser likaså att fortsätta utveckla det

arbetssätt för hantering av förändrade anslagsnivåer som man tog fram 2015. I och med skrivelsen ansåg regeringen granskningsrapporten slutbehandlad.

Utrikesutskottet välkomnade i sitt ställningstagande Riksrevisionens granskning. Utskottet underströk vikten av transparens när det gäller avräkningar, inte minst för att allmänhetens förtroende för det svenska biståndet inte ska skadas. Utskottet underströk även att den nya beräkningsmodell som regeringen aviserade i sin skrivelse bör utformas på så vis att den är hållbar, jämförbar över tid och återspeglar de faktiska kostnaderna. I och med ställningstagandet föreslog utskottet att regeringens skrivelse skulle läggas till handlingarna. Riksdagen biföll utskottets förslag.

I budgetpropositionen för 2018 uppgav regeringen att det under 2017 införts ett nytt ersättningssystem för kommuner som tar emot ensamkommande barn och unga. I det nya systemet ersätts kommunerna i nära anslutning till att kostnaderna har uppstått, vilket innebär att de avräkningar för dygnskostnad som görs under ett enskilt år bättre överensstämmer med de kostnader som faktiskt uppstått under det året. Detta var en av de förändringar som Riksrevisionen efterfrågat i sina rekommendationer.

Vidare aviserade regeringen i budgetpropositionen för 2018 att man, för att säkerställa transparens och bättre planeringsförutsättningar, genomför en heltäckande översyn av beräkningsmodellen för avräkning av asylkostnader. Regeringen uppgav att den nya modellen tas fram i enlighet med OECD/DAC:s riktlinjer och kommer slutredovisas i en kommande budgetproposition.

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

En del av de uppgifter som framgår av de djupa uppföljningarna har ställts samman i tabeller och utgör underlag för en kvantitativ redogörelse. De kvantitativa uppgifterna tydliggör resultatet av Riksrevisionens granskningar utifrån en uppsättning frågor om hur granskningen har mottagits och om åtgärder som den har föranlett.

Vid tolkningen av uppgifterna i nedanstående tabeller måste det beaktas att det är svårt att avgöra om det just är granskningsrapporterna som föranlett åtgärder från regeringen och övriga granskade organisationer. Därför ska resultaten tolkas med försiktighet. Som framgår av svaren nedan är det också svårbedömt om de vidtagna åtgärderna lett till förbättringar av den granskade verksamheten. Det kan exempelvis bero på att regeringens åtgärder, såsom att tillsätta en utredning eller göra översyn av lagstiftning, inte direkt berör den granskade verksamheten.

## Genomslaget av Riksrevisionens granskningar

I tabellerna B1–B3 nedan redovisas uppgifter rörande regeringen och de granskade organisationerna separat. Av de 18 rapporter som är föremål för djup uppföljning har rekommendationerna i 3 rapporter enbart riktats till regeringen. Dessa rapporter redovisas därför enbart i tabellen över regeringens mottagande av och åtgärder med anledning av granskningsrapporten. På motsvarande sätt har 2 granskningsrapporter rekommendationer enbart riktade till myndigheter, och dessa redovisas därför enbart i den tabellen.

**Tabell B1** Uppgifter om regeringens mottagande och åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningsrapporter, 16 granskningsrapporter

	Ja	Nej	Kan inte svara
Har regeringen uppgett att den haft nytta av Riksrevisionens granskningsrapport?	10	1	5
Har regeringen vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning?	10	3	3
Har de åtgärder som regeringen vidtagit inneburit förbättringar i den granskade verksamheten?	6	1	9



**Tabell B2** Uppgifter om de granskade organisationernas mottagande och åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningsrapporter, 15 granskningsrapporter

	Ja	Nej	Kan inte svara
Har de granskade organisationerna uppgett att de haft nytta av Riksrevisionens granskningsrapport?	7	3	5
Har de granskade organisationerna vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning?	9	1	5
Har de åtgärder som de granskade organisationerna vidtagit inneburit förbättringar i den granskade verksamheten?	8	1	6

**Tabell B3** Bedömning av verksamheten

	Ja	Nej	Kan inte svara
Finns kvarstående problem eller brister i den granskade verksamheten?	10	2	6

## Åtgärder med anledning av granskningarna

Nedanstående redogörelse bygger på en uppföljning av de tio uppföljnings-PM där det framkom att regeringen vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning. Regeringen kan vidta flera åtgärder med anledning av en och samma granskning.

**Tabell B4** Vilka åtgärder har regeringen aviserat eller vidtagit med anledning av granskningsrapporten?

	Antal
Tillsätta utredning	4
Ge pågående utredning tilläggsuppdrag	2
Göra egen översyn av lagstiftning	5
Ge myndighet/er uppdrag i regleringsbrev	7
Utveckla sin egen redovisning	2
Annan åtgärd	8

Nedanstående redogörelse bygger på en genomgång av de nio uppföljnings-PM som visat att de granskade organisationerna har vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport. Myndigheterna kan vidta flera åtgärder med anledning av en och samma granskning.

**Tabell B5** Vilken typ av åtgärder har de granskade organisationer aviserat eller vidtagit med anledning av granskningsrapporten?

	<b>Antal</b>
Utveckla/ändra sina instruktioner för verksamheten	2
Omorganisera sin verksamhet	4
Utveckla/förtydliga sin redovisning eller information	7
Annan åtgärd	6

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

Riksrevisionens årliga revision har granskat 228 revisionsberättelser för revisionsåret 2017. Granskningen resulterade i att 13 myndigheter och 1 stiftelse fick revisionsberättelse med modifiering genom reservation. Nedan redogörs för innebörden av dessa modifieringar samt för kommentarer och åtgärder från regeringen och de berörda organisationerna med anledning av uttalandena i revisionsberättelserna. I uppställningen nedan ingår inte Livrustkammaren och Skoklosters slott med stiftelsen Hallwylska museet. Myndigheten fick en modifierad revisionsberättelse när den lämnat in årsredovisningen för sent. Myndigheten upphörde i och med 2017 års utgång och verksamheten flyttades över till Statens historiska museer. I år har ansvarig myndighet lämnat in årsredovisningen i tid.

### Moderna museet

*Grund för uttalande med reservation.* I årsredovisningen som lämnades till regeringen 2018-02-22 saknas noter som krävs enligt 2 kap. 4 § samt 7 kap 1 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605). Noter redovisas inte till balansposterna Fordringar hos andra myndigheter, Övriga kortfristiga fordringar, Förutbetalda kostnader, Övriga upplupna intäkter och Avräkning med statsverket.

*Åtgärder.* Myndigheten har meddelat att de ska kvalitetssäkra årsredovisningen mer noggrant framgent.

### Statens centrum för arkitektur och design

*Grund för uttalande med reservation.* I årsredovisningen som lämnades till regeringen 2018-02-21 saknas en fördelning av myndighetens totala intäkter och kostnader enligt 3 kap. 2 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605)

*Åtgärder.* Myndigheten har meddelat att de ska åtgärda detta till årsredovisningen 2018.

### Statens maritima museer

*Grund för uttalande med reservation.* Regeringen har i regleringsbrev daterat 2017-11-23 specifikt efterfrågat återrapportering avseende lokalkostnader 2017 uppdelat på hyra, el, och uppvärmning, reparationer och underhåll samt övriga driftskostnader. Om myndigheten har fler än en hyresvärd ska en fördelning av dessa kostnader per hyresvärd redovisas. Sådan återrapportering saknas i årsredovisningen.

*Åtgärder.* Myndigheten har meddelat att de ska åtgärda detta till årsredovisningen 2018.

## Länsstyrelsen i Västernorrland

*Grund för uttalande med reservation.* Årsredovisningen för Länsstyrelsen i Västernorrlands län har lämnats till regeringen den 26 februari 2018. Enligt 2 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheten senast den 22 februari lämna en årsredovisning till regeringen. Årsredovisningen har lämnats för sent och kan därmed inte anses avlämnad i enlighet med förordningens villkor.

*Åtgärder.* Inga specifika åtgärder har vidtagits med anledning av modifieringen.

## Statens jordbruksverk

*Grund för uttalande med reservation.* Ur revisionsberättelsen: ”Statens jordbruksverk har tagit ut avgifter vid försäljning av djurfoder utan uttrycklig rätt att göra det vilket är i strid med 3 § avgiftsförordningen (1992:191) som anger att myndigheter endast får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.”

*Åtgärder.* Regeringen beslutade i mars 2019 om att Statens jordbruksverk ska återkomma med ytterligare underlag i frågan.

## Länsstyrelsen i Kalmar

*Grund för uttalande med reservation.* Genom att överskrida den av regeringen beslutade anslagskrediten för anslag 1.1 Regionala tillväxtåtgärder med 23 000 kr har myndigheten inte följt anslagsförordningen (2011:223) 8 § avseende villkor för anslagskredit. Överskridande ska härutöver enligt föreskrifter till 6 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag alltid förklaras i not. Myndigheten har inte förklarat överskridandet i årsredovisningen 2017.

*Åtgärder.* Länsstyrelsen i Kalmar har meddelat att de har tätare uppföljning mellan ekonomi och projektledare för aktuellt anslag.

## Länsstyrelsen i Stockholm

*Grund för uttalande med reservation.* Genom att överskrida den av regeringen beslutade anslagskrediten för anslag 7.1 Åtgärder för nationella minoriteter med 5 000 kr har myndigheten inte följt anslagsförordningen (2011:223) 8 § avseende villkor för anslagskredit. Överskridande ska härutöver enligt föreskrifter till 6 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag alltid förklaras i not. Myndigheten har inte förklarat överskridandet i årsredovisningen 2017.

*Åtgärder.* Länsstyrelsen i Stockholm meddelar att rutinerna för utbetalning av bidrag fungerar tillfredställande och att överskridandet var ett olyckligt avrundningsfel. Några specifika åtgärder har därför inte vidtagits.

## Specialpedagogiska skolmyndigheten

*Grund för uttalande med reservation.* Myndigheten har tecknat hyresavtal för elevboende avseende en villafastighet och två bostadsrätter. Hyresavtalen redovisas som finansiell leasing och påverkar tillgångar och skulder med 16 miljoner kronor. Hyresavtalen innehåller bland annat villkor som innebär att myndigheten åtar sig alla risker, inklusive för en eventuell förlust vid avyttring när avtalen sägs upp. Riksrevisionen bedömer att avtalen har villkor som kräver medgivande från regeringen. Myndigheten har inte erhållit sådant medgivande, och har därmed inte följt kapitalförsörjningsförordningens (2011:210) 2 kap. 5 §.

Myndigheten har per 2017-12-31 överskridit den av regeringen beslutade låneramen med ca 13 miljoner kronor. Överskridandet redovisas i årsredovisningen 2017 i not 27 Lån i Riksgäldskontoret (s. 143).

*Åtgärder.* Specialpedagogiska skolmyndigheten har erhållit ett beslut från regeringen där det framgår att regeringen avslår Specialpedagogiska skolmyndighetens begäran att fortsätta att inneha ovan nämnda hyresavtal. I beslutet framgår även att Specialpedagogiska skolmyndigheten ska ha frånträtt avtalen senast den 1 augusti 2019. Låneöverskridandet är en följd av hyresavtalen och kommer därmed att åtgärdas utifrån att hyresavtalen ska frånträdas.

## Statistiska centralbyrån

*Grund för uttalande med reservation.* Statistiska centralbyrån redovisar i årsredovisningen en omsättning för avgiftsområdet Officiell statistik på 135,4 miljoner kronor under 2017 och ett ackumulerat underskott om 50,7 miljoner kronor per den 31 december 2017. För Övriga uppdrag redovisar Statistiska centralbyrån en omsättning på 305,6 miljoner kronor under 2017 och ett ackumulerat överskott på 65,8 miljoner kronor per den 31 december 2017.

Det ekonomiska målet för dessa avgiftsverksamheter är enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191) att avgifter ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning). Enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till 5 § avgiftsförordningen (1992:191) ska avgifterna beräknas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader. Statistiska centralbyrån har under flera års tid byggt upp de ackumulerade under- och överskotten vilka avviker från det ekonomiska målet om full kostnadstäckning som regleras i 5 § avgiftsförordningen (1992:191).

*Åtgärder.* Statistiska centralbyrån har meddelat att de kommer att genomföra ett antal åtgärder för att minska det ackumulerade underskottet inom området Officiell statistik. Åtgärderna innefattar bland annat att minska kostnaderna inom ramen för nuvarande prisnivå samt prisökningar för att bidra till full kostnadstäckning. Vidare meddelar Statistiska centralbyrån att för Övriga uppdrag kommer också ett antal åtgärder sättas in. Bland annat kommer en översyn av kalkylmallar och underliggande kalkyler för prissättningen göras i samråd med Administrativa avdelningen, och satsningar i utveckling av produkter och processer kommer att ske genom att nyttja det ackumulerade överskottet. Sammantaget har SCB upprättat en åtgärdsplan för att minska underskottet i Officiell statistik och överskottet i Övriga uppdrag.

## Statens kulturråd

*Grund för uttalande med reservation.* Myndigheten har överskridit bemyndiganderamen gällande anslag UO 17 3:1 ap 1 Bidrag till litteratur och kulturtidskrifter. Bemyndiganderamen uppgår till 25 miljoner kronor medan utestående åtaganden enligt årsredovisningen uppgår till 27,4 miljoner kronor.

*Åtgärder.* Statens kulturråd har mot bakgrund av det inträffade infört en kontrollfunktion för hur bemyndiganderam nyttjas som förhindrar att den överskrids.

## Migrationsverket

*Grund för uttalande med reservation.* Myndigheten har per 2017-12-31 överskridit totalt disponibelt belopp inklusive beviljad anslagskredit för anslag UO 8 1:6 ap 2 Offentligt biträde i utlänningsärenden med 86,7 miljoner kronor. Förhållandet framgår av avsnitt 3.2.5 på s. 19 i årsredovisningen.

*Åtgärder.* Migrationsverket har inte skickat någon formell skrivelse till regeringen i enlighet med § 28 i myndighetsförordningen. Då frågan var aktuell även för verksamhetsåret 2018 har Migrationsverket haft kommunikation med regeringen i motsvarande ärende. Riksrevisionen anser därmed att Migrationsverket har agerat och vidtagit de åtgärder som krävs.

## Uppsala universitet

*Grund för uttalande med reservation.* Universitetet har utnyttjat hela sin låneram på 745 miljoner kronor. Universitetet har utöver beviljad låneram anskaffat anläggningstillgångar till ett belopp om 17,6 miljoner kronor. Dessa anläggningstillgångar har inte lånefinansierats.

Enligt 2 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) ska anläggningstillgångar som används i en myndighets verksamhet finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Om

universitetet lånefinansierat även dessa anläggningstillgångar hade låneramen överskridits med 17,6 miljoner kronor per 2017-12-31.

*Åtgärder.* Uppsala universitet fick i regleringsbrevet för 2018 en utökad låneram vilket möjliggjorde en lånefinansiering av investeringen. Direkt efter årsskiftet 2017/2018 utökade universitet sitt lån med överskridet belopp vilket innebär att kravet i 2 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen är uppfyllt.

## Stiftelsen Riksbankens jubileumsfond

*Grund för uttalande med reservation.* Stiftelsen ska enligt 5 § i stiftelseförordnandet vid arvodering av styrelseledamöter följa lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ. Vid genomförd förvaltningsrevision har det framkommit att arvoden till styrelseledamöter utbetalats utan stöd av lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ varför stiftelsen inte följt 5 § i stiftelseförordnandet. Detta förhållande avser enbart de utbetalningar som gjorts innan 16 november 2017 då stiftelsens stadgar ändrades genom beslut av riksdagen. Då dessa utbetalningar därmed har skett utan stöd av gällande lag kan styrelseledamot eller verkställande direktören genom förfarandet även ha förorsakat stiftelsen ekonomisk skada.

*Åtgärder.* Inga åtgärder har vidtagits då riksdagen 16 november 2017 beslutade om ändrade stadgar för stiftelsen.

## Bilaga 3. Skrivelseundersökningen

Effektivitetsrevisionens granskningar publiceras i granskningsrapporter som överlämnas till riksdagen. Riksdagen i sin tur överlämnar granskningsrapporterna till regeringen. Sedan regeringen mottagit en rapport har den fyra månader till sitt förfogande för att i en skrivelse till riksdagen redovisa vilka åtgärder den vidtagit eller avse att vidta med anledning av granskningsrapporten.<sup>439</sup>

Riksrevisionen har analyserat regeringens skrivelser med anledning av de 30 granskningsrapporter som är föremål för basuppföljning i årets uppföljningsrapport. Avsikten med undersökningen har varit att ta fram underlag för att bedöma genomslaget av Riksrevisionens granskningsrapporter på kort sikt. Nedan presenteras resultaten av undersökningen.

### Tillvägagångssätt

I studien har Riksrevisionen följt upp regeringens skrivelser avseende de 30 granskningsrapporter som är föremål för basuppföljning i årets uppföljningsrapport. Riksrevisionen har studerat hur regeringen har tagit emot de rekommendationer som Riksrevisionen lämnat. En motsvarande undersökning av 27 granskningsrapporter som publicerades år 2014 utgör referensram för uppföljningen.

Utgångspunkten för undersökningen har varit de rekommendationer som Riksrevisionen har riktat till regeringen, myndigheter eller andra organisationer som varit föremål för granskning. Skrivelserna har analyserats utifrån en skala med sex bedömningskriterier genom att varje svar på en rekommendation från Riksrevisionens granskningsrapporter har tilldelats en siffra från 0 till 5.

Dessa är:

- 0=Regeringens skrivelse innehåller ingen åtgärd som kan kopplas till rekommendationen
- 1=Regeringen avvisar, med motiv
- 2=Regeringen delar bedömningen av problembilden men reserverar sig mot föreslagen åtgärd
- 3=Regeringen delar bedömningen, ingen åtgärd
- 4=Regeringen delar bedömningen, åtgärder pågår
- 5=Regeringen delar bedömningen, beslut om åtgärd

I undersökningen har Riksrevisionen gjort vissa överväganden som kan redovisas här: Regeringen berör inte alltid rekommendationer till myndigheter, och i dessa fall har

---

<sup>439</sup> Se 19 § 9 kap. Riksdagsordningen (2014:801)



bedömningen varit att skrivelsen inte innehåller någon åtgärd som kan kopplas till rekommendationen (0). I vissa fall kan regeringen uttrycka sig övergripande och ange en åtgärd som hanterar flera rekommendationer. I dessa fall har en sammantagen bedömning gjorts. I några fall innehåller granskningsrapporterna inte några rekommendationer. Om regeringen då i stället diskuterat iakttagelser i rapporterna har dessa följts upp.

Ytterligare ett moment med undersökningen har varit att kartlägga inom vilka utskottsområden som Riksrevisionen har lämnat rapporter. Kartläggningen utgår ifrån vilka utskott som berett regeringens skrivelse. Kartläggningen visar hur väl Riksrevisionen täcker in riksdagens olika utskottsområden. Undersökningen möjliggör jämförelser över tiden och mellan utskottsområden som ett underlag för en närmare analys av vad eventuella förändringar kan bero på.

## Resultat

Det kan vara svårt att tolka och kategorisera regeringens svar på rekommendationerna. Det innebär att resultaten måste tolkas med försiktighet. I tabellen nedan anges att Riksrevisionen publicerade 27 granskningsrapporter år 2014, i vilka den sammantaget lämnade 174 rekommendationer. I de 30 granskningsrapporter som är föremål för basuppföljning i årets uppföljningsrapport lämnade Riksrevisionen sammantaget 131 rekommendationer (eller i förekommande fall iakttagelser). Samtliga rapporter från 2014 resulterade i skrivelser från regeringen till riksdagen. Av de 30 granskningsrapporter som följts upp för 2016 resulterade samtliga utom en i skrivelse från regeringen.<sup>440</sup>

**Tabell B6** Kategorisering av hur regeringen i skrivelserna svarat på rekommendationer i effektivitetsrevisionens granskningsrapporter åren 2014 och 2016, antal

År	Antal rapporter	0	1	2	3	4	5	Antal rekommendationer
2014	27	21	24	25	33	52	19	174
2016	30	21	22	7	17	33	31	131

Tabell B8 visar att upp till hälften av rekommendationerna (40 procent år 2014 respektive 49 procent år 2016) omhändertas av regeringen genom antingen redan pågående åtgärder, eller genom att regeringen anger att den ska vidta åtgärd. Andelen rekommendationer som omhändertas är högre 2016 än 2014, men utifrån observationer för endast två år går det inte att sluta sig till om siffrorna uttrycker en trend eller tillfälliga variationer.

<sup>440</sup> Skälet till att regeringen inte avgivit en skrivelse är att granskningen avser Riksbankens jubileumsfond.

**Tabell B7** Rekommendationerna i effektivitetsrevisionens granskningsrapporter fördelade på utskottsområde åren 2014 och 2016, antal

	AU	CU	FiU	FöU	JuU	KU	KuU	MJU	NU	SkU	SfU	SoU	TU	Ubu	UU
2014	47	5	0	30	7	0	0	8	22	0	14	14	0	11	16
2016	10	0	25	4	1	2	5	9	13	1	24	8	10	8	11

*Förklaring: Inga rekommendationer har fördelats på utskottsområden tillhörande EU-nämnden, det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet (UFöU) eller det sammansatta civil- och kulturutskottet (CKrU).*

Av tabell B7 framgår att andelen rekommendationer varierar för respektive utskottsområde och mellan åren. I stort sett samtliga utskottsområden täcks in av rekommendationerna, men antalet rekommendationer per utskottsområde kan variera kraftigt mellan åren. Som ett exempel riktades 27 procent av rekommendationerna år 2014 till arbetsmarknadsområdet medan motsvarande siffra år 2016 var 7 procent. Relativt få rekommendationer har avsett civilutskottets, konstitutionsutskottets, kulturutskottets och skatteutskottets områden medan relativt många har avsett arbetsmarknadsutskottets, näringslivsutskottets och socialförsäkringsutskottets områden.

## Bilaga 4. Regeringens och de granskade organisationernas behandling av rekommendationer i revisionsrapporter

**Tabell B8** Antalet rekommendationer per myndighet och Riksrevisionens bedömning av om myndigheterna vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer.

Myndighet	Antal rekommendationer	Ja	Nej	Delvis	Ej svar
ESF-rådet	4	4	0	0	
Formas	3	3	0	0	
FORTE	2	0	0	2	
Försvarsmakten	3	0	2	1	
Kriminalvården	4	1	0	3	
Kronofogdemyndigheten	5	2	0	3	
Kungliga Musikhögskolan i Stockholm	3	3	0	0	
Länsstyrelsen i Södermanlands län	1	0	0	1	
Regeringen	3	0	3	0	
Regeringskansliet	1	0	1	0	
Riksdagens ombudsmän	1	1	0	0	
Sameskolstyrelsen (SamS)	8	1	1	3	3
Skatteverket	6	1	5	0	
Specialpedagogiska skolmyndigheten	4	2	2	0	
Statens fastighetsverk	3	1	1	1	
Statens institutionsstyrelse	3	0	0	3	
Statens jordbruksverk	12	2	4	6	
Statens tjänstepensionsverk	2	2	0	0	
Statistiska centralbyrån	3	2	0	1	
Sida	15	8	0	7	
Tillväxtverket	11	3	5	3	
Transportstyrelsen	3	2	0	1	
<b>Summa</b>	<b>100</b>	<b>38</b>	<b>24</b>	<b>35</b>	<b>3</b>

Riksrevisionens årliga revision har granskat 228 revisionsberättelser för revisionsåret 2017. Granskningen resulterade i att 22 myndigheter fick totalt 25 revisionsrapporter med sammantaget 100 rekommendationer. Några myndigheter har även fått revisionsberättelse med modifiering.

Revisionsrapporterna lämnades till myndigheterna i huvudsak under vintern och våren 2018. Några rapporter lämnades under hösten 2017.

I tabell B8 redovisas en uppföljning av myndigheternas hantering av rekommendationerna. Uppföljningen gjordes i januari 2019 genom en enkätundersökning som riktades till de ansvariga revisorerna för respektive myndighet. I enkäten ombads de att besvara frågan om myndigheten vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Svartalternativen ja, nej och delvis angavs för varje rekommendation.

Det går inte att dra några långtgående slutsatser av att en myndighet har fått många rekommendationer. Det kan finnas tidsmässiga skäl till att en myndighet inte har vidtagit åtgärder eller bara delvis har vidtagit åtgärder med anledning av en rekommendation.

Statens jordbruksverk och Tillväxtverket har fått två revisionsrapporter med delvis identiska rekommendationer. Det handlar om totalt tre rekommendationer. Statens energimyndighet fick en revisionsrapport utan rekommendationer och ingår inte i redovisningen.

Varje år följer Riksrevisionen upp vad som har hänt med anledning av de granskningar som har genomförts. Resultatet av 2019 års uppföljning presenteras i denna rapport. Den sammanfattande bedömningen är att Riksrevisionens samlade granskning genom effektivitetsrevision och årlig revision har haft genomslag och har bidragit till förbättringar i de granskade verksamheterna.

Genom en djup uppföljning spårar Riksrevisionen vidtagna eller planerade åtgärder som är ett resultat av effektivitetsrevisionens granskningar, några år efter det att granskningarna har publicerats. Riksrevisionen följer också mer översiktligt upp effekter av granskningar på kortare sikt. I årets rapport har 18 granskningar varit föremål för en djup uppföljning medan 30 stycken har följts upp mer översiktligt.

Även resultat av den årliga revisionens granskning har undersökts. Uppföljningen gäller både de rekommendationer som lämnats i revisionsrapporter till myndigheter och de åtgärder som har gjorts med anledning av modifierade revisionsberättelser.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-516-9

Beställning: [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)