

Riksrevisionens uppföljningsrapport

2022



RIKSREVISIONEN



RIKSREVISIONEN

Datum: 2022-03-29

Diarienummer: 1.2.2-2021-0960

Till: Riksdagens finansutskott

Riksrevisionens uppföljningsrapport 2022

Riksrevisionen överlämnar härmed resultatet av 2022 års uppföljning av granskningsrapporter, revisionsrapporter och modifierade revisionsberättelser.

Riksrevisorn Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Peter Johansson har varit föredragande. Riksrevisionsdirektör Claudia Gardberg Morner, revisionsdirektör Sara Monaco, biträdande avdelningschef Lena Björck, revisionsdirektör Anna Gullstrand Pira och enhetschef Ulrika Meyer har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Peter Johansson

För kännedom

Riksdagens råd för Riksrevisionen

Övriga riksdagsutskott

Innehåll

Riksrevisorernas förord	3
1 Inledning	4
2 Sammanfattande bedömning av granskningens resultat	9
3 Uppföljning av 22 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen	13
3.1 Pensionssystemets årsredovisning – tydlig, tillräcklig och transparent? (RiR 2017:7)	13
3.2 Trafikverkets underhåll av vägar (RiR 2017:8)	17
3.3 Kommunersättningar för migration och integration – ett ogenomtänkt system (RiR 2017:10)	21
3.4 Tillgänglighet till SCB:s registerdata – en fråga om prioriteringar (RiR 2017:14)	25
3.5 Från spår till bevis – Polisens forensiska organisation (RiR 2017:16)	29
3.6 Strålsäkerhetsmyndighetens kärnkraftstillsyn (RiR 2017:17)	33
3.7 Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet – högre lön men sämre sammanhållning (RiR 2017:18)	36
3.8 Överutnyttjande av tandvårdsstödet till följd av överbehandling (RiR 2017:19)	41
3.9 Arbetsförmedlingens Arbetsmarknadsutbildning – små regionala skillnader i effekter (RiR 2017:21)	44
3.10 Inkomsteffekter av bruksvärdessystemet (RiR 2017:24)	47
3.11 Det samlade stödet till solex (RiR 2017:29)	49
3.12 Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov (RiR 2017:30)	54
3.13 Finansieringssystemet för kärnavfallshantering (RiR 2017:31)	56
3.14 Avskaffandet av revisionsplikten för små aktieföretag – en reform som kostar mer än den smakar (RiR 2017:35)	61
3.15 Sida-finansierad myndighetssamverkan – goda förutsättningar för biståndseffektivitet? (RiR 2017:36)	66
3.16 Statligt ägda företag med samhällsuppdrag – regeringens styrning (RiR 2017:37)	71
3.17 Finansiell stabilitet – makrotillsyn på rätt sätt? (RiR 2018:2)	76
3.18 För säkerhets skull – utbytet av underrättelseinformation mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (RiR 2018:3)	81
3.19 Regeringens styrning av affärsverken (RiR 2018:5)	83
3.20 Livsmedels- och läkemedelsförsörjning – samhällets säkerhet och viktiga samhällsfunktioner (RiR 2018:6)	87
3.21 Räkenskapssammandraget som underlag för kommunjämförelser – är kostnadsmått tillförlitliga? (RiR 2018:7)	92
3.22 Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt? (2018:8)	97
4 Uppföljning av den årliga revisionens granskningsverksamhet	102
Bilaga 1. Kvantitativ redovisning av uppgifter i uppföljningarna	107
Bilaga 2. Regeringens och de granskade organisationernas behandling av modifierade revisionsberättelser	113
Bilaga 3. Regeringens och de granskade organisationernas behandling av rekommendationer i revisionsrapporter	118

Riksrevisorernas förord

Riksrevisionens uppföljningsrapport 2022 innehåller uppföljningar av granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen och av den årliga revisionens modifierade revisionsberättelser och rekommendationer i revisionsrapporter. En nyhet i årets uppföljningsrapport är att vi redovisar uppgifter från vår interna uppföljning av Riksrevisionens genomslag i media. Därtill redovisar vi uppgifter från våra myndighetsenkäter.

Att mäta resultaten av Riksrevisionens granskning är en komplex uppgift. Det är inte alltid möjligt att dra slutsatsen att det är Riksrevisionens granskningar som är den direkta anledningen till de iakttagna förbättringarna. Med det i beaktande bedömer jag att Riksrevisionens samlade granskning genom årlig revision och effektivitetsrevision har haft genomslag och har bidragit till förbättringar i de granskade verksamheterna.

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

På Riksrevisionens webbplats publicerar vi effektivitetsrevisionens granskningsrapporter samt den årliga revisionens revisionsrapporter och revisionsberättelser.

Helena Lindberg

1 Inledning

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

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

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

Riksrevisionens uppföljningsrapport 2022 är den sextonde i ordningen sedan 2007. Rapporten ska ge riksdagen underlag för att bedöma resultatet av Riksrevisionens granskning, det vill säga om granskningen bidragit till en bättre statlig verksamhet. Därutöver syftar rapporten till att stärka det interna lärandet i Riksrevisionen. Genom regelbunden uppföljning och återföring av erfarenhet kan vi utveckla såväl vår granskning som rapporteringen av granskningens resultat.

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

I det här inledande kapitlet redovisar vi utgångspunkter för uppföljningen och för uppföljningsrapportens struktur. Nytt för i år är att vi kompletterar uppföljningen med information om genomslaget i media av Riksrevisionens granskning och resultatet av de myndighetsenkäter som vi skickar ut efter vår granskning.

1.1 Att följa upp granskningsverksamheten

Att följa upp resultatet av granskningen och att redogöra för uppföljningen hos parlament och allmänhet är allmänt förekommande bland nationella revisionsorgan. Det bottenar i en ambition att revision leder till förbättringar och

¹ Prop. 2019/20:1, bilaga 1, s. 37; bet. 2019/20:KU1; rskr. 2019/20:87.

² Bet 2018/19:KU14, s. 1.

ytterst ska gagna de människor som berörs av de granskade verksamheterna. Genom att följa upp granskningen och presentera resultatet av uppföljningen kan nationella revisionsorgan visa för sina intressenter om den verksamhet de bedriver är relevant och gör skillnad.³

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

1.1.1 Svårigheter i uppföljningen av granskningens resultat

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

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

1.2 Riksrevisionen följer upp granskningens resultat

Genomslag kan betyda olika saker och det finns olika sätt att följa upp resultatet av granskningen. Uppföljning kan avse de granskade organisationernas upplevelser av att bli granskade, deras syn på granskningen som genomförts eller hur granskningen mottagits och rapporterats i media. Genomslag kan också handla om antalet besök och nedladdningar på revisionsmyndighetens webbplats. Några revisionsmyndigheter bedömer resultatet i termer av besparingar som deras granskning har bidragit till.

³ International Organisation of Supreme Audit Institutions, *INTOSAI-P 12 The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens*, 2019, s. 9.

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

Uppföljningen avser både effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen. Effektivitetsrevisionens granskningsrapporter följer vi upp utifrån ett slumpmässigt urval av rapporter fyra till fem år efter publicering. Därtill följer Riksrevisionen upp samtliga granskningsrapporter på kortare sikt och publicerar resultaten löpande på vår webbplats. Uppföljningen av den årliga revisionens granskning gör vi utifrån samtliga modifierade revisionsberättelser samt de revisionsrapporter med rekommendationer som Riksrevisionen lämnade för revisionsåret 2020.

Vi bedömer att det angreppssättet ligger i linje med vad riksdagen uttryckt om att det är önskvärt att Riksrevisionen så långt möjligt redovisar vilka effekter vår granskningsverksamhet har haft. Den tycker att det är intressant med information om följderna av Riksrevisionens granskningar och om staten till exempel fått ett mer effektivt utbyte av sina insatser tack vare Riksrevisionens verksamhet.⁴

Vidare har riksdagen uttryckt att de avslutande kommentarerna i uppföljningen av effektivitetsrevisionens granskningsrapporter är särskilt värdefulla för att bilda sig en uppfattning om förbättringar i den statliga verksamheten. Även information om vilka problem som kvarstår är viktig att ta del av.⁵ Riksdagen har också uttryckt sin tillfredsställelse med att Riksrevisionen redovisar resultatet av den årliga revisionens förebyggande arbete i uppföljningsrapporten.⁶

1.2.1 Underlag för uppföljningen

Det finns rutiner och bestämmelser för hur Riksrevisionens granskning ska omhändertas av riksdag, regering, myndigheter och andra vi granskat. Om Riksrevisionen till exempel har lämnat en modifierad revisionsberättelse ska myndigheten redovisa för regeringen vilka åtgärder den vidtagit eller avser att vidta med anledning av invändningen. Redovisningen ska lämnas inom en månad efter det att revisionsberättelsen överlämnats.⁷ Dessa redovisningar kan vi använda oss av när vi följer upp genomslaget av vår granskning.

⁴ Bet. 2005/06:FiU2, s. 43 f.

⁵ Bet. 2006/07:FiU18, s. 11–12.

⁶ Bet. 2018/19:FiU27, s. 20.

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

På motsvarande sätt är det reglerat hur effektivitetsrevisionens granskningsrapporter ska hanteras. Vi lämnar dem till riksdagen som i sin tur sänder dem vidare till regeringen. Regeringen ska inom fyra månader återkomma till riksdagen med en skrivelse med svar på granskningen.⁸ Skrivelsen bereds av ansvarigt utskott och beslutas av riksdagen. Ledamöterna har möjlighet att väcka motioner i samband med beredningen av skrivelsen och det förekommer att utskott lämnar så kallade tillkännagivanden⁹ till regeringen. I vår uppföljning tar vi vanligtvis kontakt med berörda myndigheter och kontaktpersoner på ansvariga departement i syfte att fördjupa förståelsen av granskningens resultat.

Riksrevisionen har tillgång till löpande digital omvärldsbevakning av traditionella och sociala medier och varje år sammanställer vi information om Riksrevisionen i media. Det behöver i och för sig inte finnas ett positivt samband mellan medieuppmärksamhet och att granskningen leder till åtgärder av regering eller myndigheter.¹⁰ Men genomslag i media är viktigt eftersom det kan bidra till förståelse, acceptans och genomslag för revisionens iakttagelser, slutsatser och rekommendationer. Det kan i sin tur öka allmänhetens insyn i den statliga verksamheten.

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

1.3 Disposition

Efter detta inledande kapitel följer *kapitel 2* där vi gör en sammanfattande bedömning av resultatet av vår granskningsverksamhet. Kapitlet sammanfattar resultatet av uppföljningen av granskningsrapporter och av hur berörda

⁸ Se 9 kap. 19 § riksdagsordningen (2014:801).

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

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

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

¹² Uppgifterna redovisas också i vår årsredovisning, se 2021/22:RR1.

myndigheter hanterat de modifierade revisionsberättelserna och de rekommendationer som riktats till myndigheterna i så kallade revisionsrapporter för räkenskapsåret 2020. I kapitlet redovisar vi också uppgifter från vår interna uppföljning av Riksrevisionens genomslag i media.

I *kapitel 3* presenterar vi uppföljningar av effektivitetsrevisionens granskningsrapporter. Uppföljningen avser 22 av de totalt 39 granskningsrapporter som publicerades under perioden april 2017 till och med mars 2018.

I *kapitel 4* redovisar Riksrevisionen en uppföljning av den årliga revisionens granskning av myndigheters årsredovisningar för räkenskapsåret 2020. Vi har följt upp vilka åtgärder de granskade myndigheterna har vidtagit med anledning av modifierade revisionsberättelser och rekommendationer i revisionsrapporter. Uppföljningen omfattar 12 modifierade revisionsberättelser och 14 revisionsrapporter med totalt 57 rekommendationer.

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

2 Sammanfattande bedömning av granskningens resultat

I det förra kapitlet diskuterade vi bland annat vilka utmaningar som finns när det gäller att mäta resultatet av vår granskning. Med dessa förbehåll i åtanke är vår sammanfattande bedömning att den samlade granskningen genom årlig revision och effektivitetsrevision har haft genomslag och har bidragit till förbättringar i den granskade verksamheten.

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

2.1 Resultatet av effektivitetsrevisionens granskning

Uppföljningen av effektivitetsrevisionens granskning omfattar 22 av de totalt 39 granskningsrapporter som publicerades under perioden april 2017 till och med mars 2018. Uppföljningen visar att det skett förbättringar inom de granskade verksamheterna. Vi bedömer att fel och brister kvarstår i många fall, även om det kan vara svårbedömt. Uppföljningen visar också att regeringen och övriga granskade organisationer ofta anger att de haft nytta av Riksrevisionens granskning.¹³

Sammantaget bedömer vi att 17 av granskningarna medfört att regering och övriga granskade organisationer har vidtagit åtgärder. Det är i linje med resultaten från föregående år. I en granskning kan rekommendationer riktas till både regeringen och till övriga granskade organisationer.

Uppföljningarna redovisas närmare i kapitel 3 och i bilaga 1 finns en kvantitativ redovisning av uppgifterna tillsammans med motsvarande uppgifter från de tre föregående åren. Här framgår att Riksrevisionen i 17 av 22 granskningsrapporter riktat rekommendationer till regeringen eller departement och i 13 riktat rekommendationer till andra organisationer. I 2 av granskningarna riktat vi inga rekommendationer till vare sig regeringen eller någon annan organisation.¹⁴

När vi följer upp granskningsrapporterna utifrån rekommendationerna ser vi att regeringen i ungefär hälften av fallen uppgett att den haft nytta av granskningarna. Regeringen har också enligt vår bedömning vidtagit åtgärder i 11 av 17 granskningar. Av uppföljningen framgår att en av regeringens vanligaste åtgärder är att ge myndigheter uppdrag i regleringsbrev.

¹³ Se bilaga 1 för en närmare redovisning.

¹⁴ Att en rapport saknar rekommendationer utesluter inte att regering och övriga organisationer anger att de haft nytta av Riksrevisionens granskning och vidtagit åtgärder i linje med den.

Motsvarande gäller för granskningar med rekommendationer till andra organisationer än regeringen. Organisationerna – myndigheter, stiftelser eller bolag – har i hälften av fallen uppgett att de har haft nytta av granskningen. Vår bedömning är att de i 9 av 13 granskningar har vidtagit åtgärder. Återkommande åtgärder för de andra organisationerna är att utveckla sin redovisning eller sin information.

2.1.1 Myndighetsenkäten

Efter avslutad granskning skickar vi en enkät till de myndigheter som granskats. Den innehåller tre frågeområden: genomförande, kommunikation och själva granskningsrapporten. Resultaten inom dessa områden uppgick 2021 till 4,3 respektive 4,5 och 4,0 av maximalt 5 poäng. Resultaten är inte jämförbara med tidigare år eftersom enkäten 2021 var en ny mindre omfattande sådan.

2.2 Resultatet av den årliga revisionens granskning

Riksrevisionen har följt upp resultatet av den årliga revisionens granskning för räkenskapsåret 2020. Granskningen omfattade sammantaget 226 årsredovisningar. En stor del av Riksrevisionens granskning sker löpande under året innan myndigheterna har upprättat sina årsredovisningar, genom så kallad tidigarelagd granskning.

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

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

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

2.2.1 Modifierade revisionsberättelser 2020

Totalt 12 av de 226 granskade myndigheterna fick en modifierad revisionsberättelse räkenskapsåret 2020. När vi följer upp dem ser vi att de flesta myndigheter har vidtagit åtgärder efter ett år. 3 av de modifierade revisionsberättelserna rörde väsentliga underskott i avgiftsbelagda verksamheter med krav på full kostnadstäckning och 4 modifierade revisionsberättelser avsåg överskridanden av beställningsbemyndigandens slutår. 1 myndighet har sålt tillgångar utan att uppfylla kraven på affärsmässighet. De senaste tre åren har antalet modifierade revisionsberättelser varierat mellan 10 och 21.

2.2.2 Rekommendationer i revisionsrapporterna 2020

Till årets rapport har vi följt upp de totalt 57 rekommendationer som den årliga revisionen lämnade i revisionsrapporter till 14 myndigheter i samband med revisionen av räkenskapsåret 2020. En majoritet av de granskade myndigheterna har vidtagit åtgärder i linje med rekommendationerna. Uppföljningen visar att myndigheterna helt eller delvis har omhändertagit 54 av rekommendationerna. Det är i linje med vad våra uppföljningar visat tidigare år. När myndigheterna inte har vidtagit åtgärder kan det exempelvis bero på att de ännu inte har hunnit. Det kan också bero på att myndigheterna inte håller med om rekommendationerna eller att det inte ligger inom deras mandat att åtgärda orsaken till problemet.

2.2.3 Myndighetsenkäten

Resultatet från den årliga enkäten för att mäta myndigheternas upplevelse av revisionens genomförande var övervägande positivt för räkenskapsåret 2020. Bland de myndigheter där vi genomfört granskningen på distans uppger 84 procent att kommunikationen och samarbetet har fungerat bra, trots detta. 98 procent av de som granskats uppgav att deras samlade bedömning av revisionen var positiv (2019: 98 procent, 2018: 98 procent). Svarsfrekvensen uppgick till 85 procent (2019: 89 procent, 2018: 76 procent). Den årliga revisionen tar hand om de synpunkter som framkommer i undersökningen för att förbättra våra arbetssätt ytterligare.

2.3 Riksrevisionens genomslag i media 2021

Enligt vår uppföljning omnämndes Riksrevisionen i drygt 4 000 artiklar 2021. Störst intresse har media för effektivitetsgranskningarna, framför allt i samband med publicering av nya rapporter. Enstaka granskningsrapporter kan få mycket stor uppmärksamhet. En stor andel av de artiklar som handlar om Riksrevisionen är renodlade nyhetsartiklar om nyligen publicerade granskningsrapporter samt om pågående granskningar inom effektivitetsrevisionen. En liten andel artiklar handlar om den årliga revisionens granskning. De rör oftast enstaka myndigheter

som fått anmärkningar på grund av betydande brister i myndighetens interna styrning och kontroll, eller på grund av väsentliga fel i årsredovisningen.

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

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

Vår uppföljning visar att granskningsrapporterna i stor utsträckning fortsätter att vara relevanta och intressanta för media under lång tid. Under 2021 rapporterade media om 153 effektivitetsgranskningar från Riksrevisionen. De äldsta publicerades 2004, och totalt 95 granskningar är publicerade före 2021. Så har det sett ut också tidigare år. De granskningar som regelbundet nämns i media, år efter år, handlar ofta om politikområden präglade av starka åsikter och ideologiska skillnader, till exempel vårdens utveckling eller vissa infrastrukturfrågor.

3 Uppföljning av 22 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen

I det här kapitlet redovisar vi resultatet av uppföljningen av granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen. Syftet med uppföljningen är att ge belysande exempel på resultatet av granskningen genom att visa hur rapporterna tas emot och vad de leder till. Det är viktigt att genomföra uppföljningen en tid efter publicering, så att det går att följa upp granskningarna i ett längre perspektiv och att det funnits tid att hantera rekommendationerna.

Vi har hämtat uppgifterna från offentliga dokument och kontakter med de granskade organisationerna.¹⁵ I bilaga 1 finns en kvantitativ sammanställning av hur granskningarna har tagits emot och vilka åtgärder som de har bidragit till.

3.1 Pensionssystemets årsredovisning – tydlig, tillräcklig och transparent? (RiR 2017:7)

Pensionsmyndigheten redovisar årligen en försäkringsteknisk rapport om det allmänna pensionssystemet som går under benämningen *Orange rapport*. Den försäkringstekniska redovisningen utgör en viktig komponent i det reformerade pensionssystemet. Inkomstpensionssystemet är fristående från statens budget och bedöms vara finansiellt hållbart så länge som framtida pensionsutbetalningar kan finansieras genom dels framtida avgiftsinbetalningar, dels den finansiella förmögenheten i systemet. För att säkerställa att dessa villkor uppfylls har pensionssystemet försetts med en balanseringsmekanism, den så kallade bromsen. Den håller tillbaka värdeutvecklingen av pensionsbehållningarna och pensionsutbetalningarna när villkoren inte uppfylls. Eftersom riskerna i det autonoma pensionssystemet bärs av de försäkrade utgör redovisningen i Orange rapport en viktig redogörelse för hur systemets finansiella hållbarhet påverkar pensionsnivåerna för dagens och morgondagens pensionärer. En heltäckande och transparent redovisning av pensionssystemets individeffekter skapar även förutsättningar för att pensionssystemet inte bara är finansiellt hållbart utan också politiskt hållbart.

Riksrevisionen granskade Pensionsmyndighetens redovisning av den allmänna inkomstgrundade pensionens finansiella ställning vid utgången av 2015 samt framskrivningen av pensionssystemets långsiktiga utveckling. Riksrevisionens övergripande slutsats var att redovisningen i Orange rapport överlag är

¹⁵ Vi har använt dokumentation som till exempel propositioner, regleringsbrev, utredningsdirektiv och utredningsbetänkanden, regeringsskrivelser, utskottsbetänkanden och lag- och förordningstexter. Uppgifter från företrädare för de granskade organisationerna har vi hämtat in via till exempel intervjuer och enklare enkäter via mejl. Uppföljningen gjordes huvudsakligen under perioden november 2021 till januari 2022.

ändamålsenlig och innehåller värdefull information om faktorer som påverkar pensionssystemets finansiella resultat för bokslutsåret. Samtidigt identifierades några områden där Riksrevisionen ansåg att redovisningen behövde förbättras.

Riksrevisionen rekommenderade Pensionsmyndigheten att

- förstärka analysunderlaget avseende konjunkturläget påverkan på systemets finansiella resultat samt avseende pensionssystemets nyckelegenskaper
- vidareutveckla analysunderlaget avseende
 - risker för obalanser i pensionssystemet som orsakats av en negativ trendmässig makroekonomisk utveckling och som reflekterar de ekonomiska och demografiska utmaningar som Sverige står inför
 - risker kopplade till kraftiga variationer i makroekonomiska förlopp, dvs. en analys av hur kraftiga lågkonjunkturer och andra typer av makroekonomiska chocker påverkar risken för balansering och även längden på balanseringsperioderna
- utveckla analysen av hur den totala disponibla inkomsten, och därmed den relativa ekonomiska standarden för både dagens och morgondagens pensionärer, påverkas av pensionssystemets utformning.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att ge den myndighet som regeringen anser vara mest lämpad i uppdrag att

- bistå Pensionsmyndigheten med en vidareutveckling av riskanalysen, dvs. expertstöd vid identifiering och analys av demografiska och ekonomiska utmaningar som pensionssystemet står inför på både kort och lång sikt
- vidareutveckla hållbarhetsanalysen i termer av systemets förmåga att leverera tillräckliga pensioner nu och i framtiden.

3.1.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I sin skrivelse¹⁶ till riksdagen med anledning av rapporten välkomnade regeringen Riksrevisionens genomgång av pensionssystemets årsredovisning. Regeringen delade bedömningen att redovisningen över lag är ändamålsenlig och att det finns förbättringsområden. Regeringen ansåg vidare att Riksrevisionens förslag till förändringar ökar informationen i årsredovisningen, och därmed också förståelsen av den. Regeringen instämde därför i delar av Riksrevisionens förslag. Regeringen bedömde samtidigt att det är viktigt att nyttan av förändringarna värderas i förhållande till de resurser som krävs för att vidga analysen. Regeringen gjorde därför en delvis annan bedömning än Riksrevisionen, främst när det gäller formen för redovisningen och om den ska göras varje år. Regeringen ansåg att

¹⁶ Skr. 2017/18:21.

pensionssystemets förmåga att leverera tillräckliga pensioner, dess påverkan på det offentliga sparandet och på pensionärens ekonomiska standard samt äldres utsatthet bör följas upp på annat sätt än genom Orange rapport. Regeringen aviserade att formerna för detta, utvärdering och utveckling av redovisningen i Orange rapport samt det eventuella stöd Pensionsmyndigheten behöver skulle beredas vidare i dialog mellan regeringen och Pensionsmyndigheten.

I sitt betänkande¹⁷ med anledning av regeringens skrivelse till riksdagen konstaterade socialförsäkringsutskottet att redovisningen av pensionssystemets finansiella ställning och utveckling, Orange rapport, är av stor vikt för att man ska kunna bedöma den inkomstgrundade allmänna pensionens finansiella hållbarhet på både kort och lång sikt. Utskottet välkomnade därför Riksrevisionens granskning av Orange rapport och såg även positivt på de åtgärder som regeringen redovisade i sin skrivelse.

När det gäller Pensionsmyndighetens redovisning av den allmänna inkomstgrundade pensionens finansiella ställning ansåg även utskottet att redovisningen i Orange rapport överlag är ändamålsenlig. Utskottet delade dock regeringens bedömning att redovisningen kunde utvecklas. Det gäller exempelvis hur viktiga nyckelfaktorer, såsom indexering av pensionerna utifrån genomsnittsinkomsten och fasta delningstal efter pensioneringstillfället, påverkar pensionssystemets finansiella hållbarhet. Hur konjunkturläget påverkar systemets finansiella resultat och bakomliggande faktorer behövde enligt utskottet också utvecklas. När det gäller Pensionsmyndighetens framskrivning av pensionssystemets långsiktiga utveckling delade utskottet regeringens uppfattning att vid en utveckling av prognoserna behöver hänsyn tas till det arbete som krävs för att genomföra och årligen följa upp resultaten. Regeringens bedömning av vilka förbättringar som behövs för att öka informationen om och förståelsen av årsredovisningen såg riksdagen som väl avvägd.

Regeringen ansåg att granskningsrapporten var färdigbehandlad i och med skrivelsen. Riksdagen beslutade att lägga regeringens skrivelse till handlingarna.¹⁸

3.1.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Pensionsmyndigheten har sedan Riksrevisionens granskning kompletterat Orange rapport med en känslighetsanalys av nyckelfaktorers och konjunkturlägets påverkan på balanstalet. Pensionsmyndigheten anger att analysen tillkom efter att Riksrevisionens granskning identifierade ett antal utvecklingsområden för Orange rapport.¹⁹

¹⁷ Bet. 2017/18:SfU11.

¹⁸ Riksdagens protokoll 2017/18:68.

¹⁹ Pensionsmyndigheten, *Orange rapport 2018, 2019*; mejl från företrädare för Pensionsmyndigheten, 2022-01-12.

Den främsta åtgärden regeringen har vidtagit med anledning av rapporten är att arbeta vidare med pensionernas tillräcklighet. Regeringen anger att det är ett arbete i flera delar där den ena är att definiera vad som är tillräckliga pensioner och den andra är att mäta tillräckligheten på kort och lång sikt.²⁰

I syfte att utveckla bättre mått för att följa förmågan att leverera tillräckliga pensioner fick Pensionsmyndigheten i regleringsbrevet för 2018 i uppdrag att utvärdera olika mått och definitioner av pensionernas tillräcklighet. I uppdraget angavs att analysen skulle ta sin utgångspunkt i Riksrevisionens rapport.²¹ Pensionsmyndigheten angav i sitt svar på uppdraget i regleringsbrevet att det inte finns något enkelt svar på vad som är en tillräcklig pension och att det behöver belysas på flera sätt.²² Regeringen anger att detta är något som både regeringen och Pensionsmyndigheten kontinuerligt arbetar vidare med.²³

Att utveckla modeller för att kunna mäta den långsiktiga tillräckligheten samlat för alla olika pensionsrelaterade förmåner kräver utveckling både av modeller och tillgång till information. Det kräver bland annat information om intjänande av tjänstepension, vilket inte finns samlat och tillgängligt i dag. Pensionsmyndigheten har därför uppmärksammat behovet av en nationell tjänstepensionsdatabas.²⁴

Sedan Pensionsmyndighetens svar på uppdraget i regleringsbrevet har myndigheten fortsatt att analysera pensionernas tillräcklighet. I den första rapporten i en ny faktaserie om pensionerna redovisas beräkningar av kompensationsgrader och pensionsnivåer i syfte att besvara frågan om pensionssystemet levererar tillräckliga pensioner.²⁵ I samma faktaserie finns även en rapport om pensionärernas ekonomiska levnadsförhållanden.²⁶ Faktaserien är ett svar på det senaste årets fokus på pensionssystemets, pensionernas och pensionärernas ekonomi i den politiska debatten.²⁷

3.1.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Både Pensionsmyndigheten och regeringen har vidtagit åtgärder i enlighet med riksdagens beslut.²⁸ Både Pensionsmyndigheten och regeringen anger att de har haft nytta av Riksrevisionens granskningsrapport.²⁹ Pensionsmyndigheten anger

²⁰ Mejl från företrädare för Regeringskansliet, 2021-12-21.

²¹ Regeringsbeslut S2017/02807/SF, S2017/07219/RS, S2017/07220/RS.

²² Pensionsmyndigheten, *Pensionernas tillräcklighet – svar på regeringsuppdrag*, 2019.

²³ Mejl från företrädare för Regeringskansliet, 2021-12-21.

²⁴ Ibid.

²⁵ Pensionsmyndigheten, *Är pensionerna tillräckliga? Rapport 1 i faktaserie om pensionerna*, 2021.

²⁶ Pensionsmyndigheten, *Hur är pensionärernas ekonomiska levnadsförhållanden? Rapport 3 i faktaserie om pensionerna*, 2022.

²⁷ Pensionsmyndigheten, *Hur står det till med pensionerna?*, 2021.

²⁸ Riksdagens protokoll 2017/18:68.

²⁹ Mejl från företrädare för Regeringskansliet, 2021-12-21; mejl från företrädare för Pensionsmyndigheten, 2022-01-12.

även att myndighetens arbete med att ta fram underlag till Riksrevisionen i samband med granskningen medfört förbättrad dokumentation av underlagen för Orange rapport, vilket Pensionsmyndigheten har haft god nytta av i det årliga arbetet med att ta fram Orange rapport.³⁰

När det gäller redovisningen i Orange rapport har Pensionsmyndigheten vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport. Pensionsmyndigheten har framför allt utvecklat analysunderlaget i Orange rapport med en känslighetsanalys om konjunkturläget påverkan på systemets finansiella resultat och om pensionssystemets nycklegenskaper. Pensionsmyndigheten anger att myndigheten har för avsikt att ytterligare utveckla känslighetsanalysen för att ännu bättre tillgodose Riksrevisionens iakttagelse. Arbetet kommer att inledas under våren 2022.³¹

Regeringen gav med anledning av Riksrevisionens rapport ett regeringsuppdrag till Pensionsmyndigheten att utvärdera olika mått och definitioner av pensionernas tillräcklighet. Regeringen anger dock att det återstår viss utveckling, främst vad avser att kunna mäta de samlade pensionernas tillräcklighet på lång sikt.³²

3.2 Trafikverkets underhåll av vägar (RiR 2017:8)

Riksrevisionen konstaterade i en granskning från 2009 att dåvarande Vägverket saknade tillräckliga och tillförlitliga underlag för att säkerställa ett effektivt underhåll. Granskningen delades upp i tre övergripande frågeställningar som tillsammans syftade till att belysa effektiviteten i Trafikverkets underhåll av belagda vägar.

- Upprätthålls vägkapitalet på ett effektivt sätt?
- Har Trafikverket tillräcklig kunskap om vägnätets tillstånd för effektiv planering och prioritering av underhållsåtgärder?
- Möjliggör Trafikverkets planeringsprocess effektiv prioritering och effektivt genomförande av underhållsåtgärder?

Granskningen berörde regeringen och Trafikverket. Den utgick från Trafikverkets ansvar som väghållare för statliga vägar, de transportpolitiska målen, och att statlig verksamhet ska eftersträva hög effektivitet och iaktta god resurshushållning.

Granskningen visade att Trafikverkets kunskap om vägens underliggande lager var begränsad. Till exempel saknades sammanställd information om förekomsten av och skicket på vägtrummor, vägens avvattningsförmåga, beläggningens tjocklek

³⁰ Mejl från företrädare för Pensionsmyndigheten, 2022-01-12.

³¹ Ibid.

³² Mejl från företrädare för Regeringskansliet, 2021-12-21.

och annan geoteknisk information om vägkroppens tillstånd och sammansättning. Underlagen för beräkning av eftersläpande underhåll hade brister. Trafikverket hade inte redovisat dessa kunskapsbrister till regeringen. Det innebär att även regeringens underlag för den långsiktiga ekonomiska planeringen var bristfälligt.

Riksrevisionen bedömde att Trafikverket använde samhällsekonomiska analyser i begränsad utsträckning i planeringsarbetet. Anledningen var att Trafikverket saknade verifierade effektsamband för de flesta kopplingar mellan vägens uppmätta skick och effekter för trafikanter och omgivning.

Riksrevisionen bedömde vidare att variationer och osäkerhet i tilldelningen av medel till Trafikverket för beläggningsunderhåll ledde till en risk för mindre kostnadseffektivt underhåll och att vissa åtgärder med hög prioritering inte kunde genomföras under det aktuella verksamhetsåret. Trafikverket hade begränsade möjligheter att parera osäkerheten genom att nyttja anslagskrediten för drift och underhåll av vägar eftersom den endast får användas för att hantera katastrofer och oförutsedda händelser.

Riksrevisionen riktade följande rekommendationer till regeringen och Trafikverket.

- Regeringen bör se över Trafikverkets möjligheter och villkor för anslagskredit för drift och underhåll av vägar.
- Trafikverket bör förbättra metodiken för bedömningar av eftersläpande underhåll och tydligt redovisa brister i underlagen till regeringen.
- Trafikverket bör påbörja arbetet med att implementera ytterligare effektsamband i arbetet med prioriteringen av underhållsåtgärder.

3.2.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Granskningsrapporten behandlades i regeringens skrivelse 2017/18:13. Regeringen instämde i Riksrevisionens iakttagelser avseende hur Trafikverket arbetade med underhåll av vägar och såg det som bekymmersamt att Trafikverkets utveckling och implementering av ytterligare effektsamband gick långsamt. Regeringen angav i skrivelsen att den därför hade uppdragit åt Trafikverket att redogöra för vilka effektsamband som saknades när det gäller underhållsåtgärder och vad Trafikverket gjorde för att utveckla nya effektsamband för att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv användning av resurserna.³³ Regeringen såg inget behov av att se över Trafikverkets möjligheter och villkor för anslagskredit enligt Riksrevisionens rekommendation, utan framhöll i skrivelsen att den även i fortsättningen skulle användas för att omhänderta oförutsedda händelser som inte går att planera för, och prövas i varje enskilt fall.

³³ Regeringsuppdrag N2017/05877/TS.

Med anledning av skrivelsen lämnades en motion om att regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att förbättra metodiken för bedömningar av eftersläpande vägunderhåll och tydligt redovisa kunskapsbrister i underlagen till regeringen.³⁴

Trafikutskottet välkomnade Riksrevisionens granskning och regeringens uppdrag till Trafikverket. Utskottet bedömde sammanfattningsvis att frågan om det långsiktiga underhållet av vägnätet var väl beaktad och att regeringsuppdraget till Trafikverket tillgodosåg vad som framfördes i motionen. Utskottet ansåg att motionen borde avstyrkas och regeringens skrivelse läggas till handlingarna.³⁵ Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut.³⁶

3.2.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Trafikverket återrapporerade regeringsuppdraget om effektsamband i form av en handlingsplan för det fortsatta utvecklingsarbetet. Planen är bland annat att utveckla kunskapen om väganläggningen och om effektsamband som ska möjliggöra bättre samhällsekonomiska analyser.³⁷ Handlingsplanen består av ett antal punkter där behov av utveckling kunde konstateras och Trafikverket fördelade ansvaret för olika åtgärder inom organisationen. I handlingsplanen, som fortsatt uppdateras, listas 16 aktiviteter. Av dessa är sju idag genomförda, medan nio är pågående (vilket även kan innebära att det för tillfället saknas planerade åtgärder).³⁸

Den viktigaste nyheten för nya effektsamband är att Trafikverket har utvecklat effektsamband för tillståndsmåttan IRI/spårdjup och trafikanternas restid.³⁹ Där beaktas trafikanternas restidsförlust i samband med sänkt hastighet på grund av långsgående ojämnheter (IRI) och spårbildning.⁴⁰ Trafikverket använde modellen i arbetet med inriktningsunderlag till regeringen för perioden 2022–2033.⁴¹ För närvarande överväger inte Trafikverket att inkludera fler modeller i planeringen av vägunderhåll. Trafikverket uppger att det finns stora utmaningar med att ta fram samhällsekonomiska effektsamband, i synnerhet för det lågtrafikerade vägnätet. Effektsamband behöver kvalitetssäkrade data som i många fall inte finns tillgängliga idag.⁴²

³⁴ Kommittémotion 2017/18:3909.

³⁵ Bet. 2017/18:TU1.

³⁶ Rskr. 2017/18:104.

³⁷ Regeringsuppdrag N2017/05877/TS.

³⁸ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2021-12-17.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Trafikverket, "Uppföljning RiR 2017:8", presentation med svar på Riksrevisionens frågor, 2021-12-17.

⁴¹ Trafikverket 2020:186, *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022–2033 och 2022–2037*.

⁴² Intervju med företrädare för Trafikverket, 2021-12-17.

Trafikverket har även genomfört åtgärder i enlighet med handlingsplanen för inventeringar av anläggningen och det eftersatta underhållet. Myndigheten har åtgärdat vissa brister som Riksrevisionen tog upp i granskningsrapporten. Underlaget för beräkning av avvattningsbrist (trummor) och vägkropp har blivit mer omfattande. Trafikverket har genomfört en stor inventering av höga vägbankar och har inventerat 210 000 trummor. Inventeringen är inte längre som tidigare begränsad till en enskild underhållsregion, vilket Riksrevisionen kritiserade i granskningsrapporten.⁴³

Trafikverket har vidare upphandlat ett nytt system för samhällsekonomiska analyser av tillståndet på vägens yta. Det nya systemet, Pavement Management System Tillgångsanalys, skulle ha varit klart att använda 2020, men IT-säkerhetsaspekter drog ut på tiden. Implementeringen av systemet pågår nu. Detta innebär att det tidigare systemet fick användas vid framtagning av inriktningsunderlag 2022–2033. Det nya systemet kommer att ge större analysmöjligheter. Tidigare var exempelvis analyser av avvattning geografiskt begränsade, men nu kommer det att vara möjligt att göra geografiskt mer omfattande analyser.⁴⁴

Till följd av granskningen har Trafikverket även ändrat hur myndigheten redovisar produktiviteten över tid för underhåll av belagda vägar från och med årsredovisningen för 2018.⁴⁵ Trafikverket byggde vidare på en analys i granskningsrapporten som nu uppdateras årligen och inkluderas i resultatredovisningen.

Trafikverket kommer under 2022 att ha en anslagskredit omfattande 10 procent för väg- och järnvägsunderhållet. Det är en höjning mot tidigare period 2017–2021 då den i snitt legat på cirka 4 procent. Krediten på anslaget får användas flexibelt mellan väg och järnväg där det finns behov det enskilda året. Enligt företrädare för Regeringskansliet medger den höjda krediten att Trafikverket kan hantera oförutsedda händelser på ett förutsägbart sätt.⁴⁶ Även om åtgärden inte genomfördes som ett resultat av granskningen kan den potentiellt bidra till att minska de effektivitetsproblem orsakade av variationer och osäkerhet i tilldelningen av medel för beläggningsunderhåll som konstaterades i granskningen.

3.2.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Riksrevisionen bedömer att granskningen hade genomslag, genom att bidra till att påskynda arbetet på områden som var eftersatta vid tidpunkten för granskningen. Två av tre rekommendationer ledde till åtgärder från regeringen och Trafikverket.

⁴³ Trafikverket, "Uppföljning RiR 2017:8", presentation med svar på Riksrevisionens frågor, 2021-12-17.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Trafikverket, *Årsredovisning 2018*, 2019, s. 66, diagram 21.

⁴⁶ Mejl från företrädare för Regeringskansliet, 2021-12-22.

Förbättringar av de samhällsekonomiska analyser som ligger till grund för planeringen av underhåll är dock ett pågående arbete. Vissa förbättringar kvarstår att implementera i verksamheten medan andra delar i nuläget inte kan åtgärdas på grund av brist på kvalitativa data.

Företrädare för Regeringskansliet uppger att Riksrevisionens granskning belyste viktiga frågor och att regeringen har haft nytta av granskningen.⁴⁷ Även företrädare för Trafikverket uppger att Riksrevisionens rapport har gjort nytta. Även om utvecklingen är del av ett löpande arbete så har revisionen enligt Trafikverket bidragit till att sätta fokus på områden där det finns behov, till exempel effektsamband. Arbetet har fått ökad takt och större prioritering internt hos Trafikverket.⁴⁸

3.3 Kommunersättningar för migration och integration – ett ogenomtänkt system (RiR 2017:10)

Staten ersätter kommunerna för kostnader för mottagandet av asylsökande och nyanlända genom ett trettiotal ersättningar. Riksrevisionen granskade om staten har utformat ersättningssystemet så att kommuner ges rimliga ekonomiska och planeringsmässiga förutsättningar för mottagandet av asylsökande och nyanlända samt om ersättningssystemet kan förenklas eller effektiviseras. För att ge en samlad bild av statens bidrag till kommunerna med anledning av flyktingmottagandet belyste Riksrevisionen även hur flyktingmottagandet påverkar utfallet i den kommunalekonomiska utjämningen.

Riksrevisionen bedömde att det saknades en tydlig princip för fördelning av kostnadsansvaret mellan stat och kommun. Riksrevisionen ansåg att det är viktigt för ersättningssystemets transparens och legitimitet. Granskningen visade också att regeringen endast hade en fragmentarisk bild av kommunernas faktiska kostnader för mottagandet. En majoritet av kommunerna bedömde dock att ersättningarna motsvarade eller översteg kostnaderna för mottagandet. Granskningen visade också att systemet var omotiverat detaljerat och dyrt att administrera. Migrationsverkets och kommunernas kostnader för detta uppskattades till drygt 300 miljoner kronor. Att Migrationsverket saknade en e-tjänst för ansökan bedömdes bidra till de höga kostnaderna.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att förtydliga principerna för kostnadsansvaret, följa upp kommunernas faktiska kostnader för mottagandet och att se över avvägningen mellan träffsäkerhet och enkelhet i ersättningssystemet i syfte att genomföra förenklingar. Riksrevisionen rekommenderade

⁴⁷ Mejl från företrädare för Regeringskansliet, 2021-12-22.

⁴⁸ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2021-12-17.

Migrationsverket att prioritera arbetet med att effektivisera handläggningen och förenkla ansökningsförfarandet.⁴⁹

3.3.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I sin skrivelse över rapporten välkomnade regeringen Riksrevisionens granskning och instämde i rekommendationen att se över ersättningssystemet utifrån en avvägning mellan träffsäkerhet och enkelhet. Regeringen angav att den gett Mottagandeutredningen (dir. 2015:02) i uppdrag att lämna förslag om utformningen av ersättningarna i syfte att effektivisera och förenkla systemet. Regeringen avsåg att se över behovet av förändringar i ersättningssystemets utformning efter att utredningen överlämnat sitt slutbetänkande. Regeringen ansåg dock att det, i och med propositionerna som låg till grund för det nuvarande ersättningssystemet samt till lagen (2010:197) om etableringsinsatser, redan finns uttalade principer för kostnadsfördelningen mellan stat och kommun.⁵⁰ Slutligen menade regeringen att flera rapporter har visat på svårigheter att följa upp kommunernas kostnader. Regeringen angav att en eventuell uppföljning av kommunernas kostnader skulle ses över med inriktningen att eventuell påverkan på kommunernas administration ska begränsas och att uppgiftsinsamlingen så långt möjligt ska bygga på befintliga strukturer.

Socialförsäkringsutskottet behandlade regeringens skrivelse med anledning av granskningsrapporten i betänkande 2017/18:SfU14. Utskottet angav att det inte är förvånande att kommunerna anser att systemet är svårt att tillämpa, med hänsyn till komplexiteten i ersättningssystemet. Utskottet ansåg att det därför finns all anledning för regeringen att vidta åtgärder för att underlätta för kommunerna. Utskottet såg positivt på att regeringen i samband med beredningen av Mottagandeutredningens kommande förslag avsåg att se över behovet av förändringar i ersättningssystemets utformning och i möjligaste mån införa schabloniserade ersättningar utan ansökningsförfarande. Utskottet ansåg att även frågan om uppföljning av kommunernas kostnader var angelägen. Däremot menade utskottet att det inte fanns skäl att förtydliga principerna för kostnadsansvaret för mottagandet av asylsökande och nyanlända. Med detta ansåg utskottet att motionsyrkanden om att verka för mer schabloniserade bidrag till kommunerna utan ansökningskrav kunde anses delvis tillgodosedda och avstyrkte dem. Riksdagen beslutade enligt utskottets förslag att avslå motionerna och lägga regeringens skrivelse till handlingarna.⁵¹

⁴⁹ Riksrevisionen, *Kommunersättningar för Migration och integration – ett ogenomtänkt system*, RiR 2017:10, 2017.

⁵⁰ Regeringen refererade till prop. 1989/90:105 *Om samordnat flyktingmottagande och nytt ersättningssystem för kommunerna m.m.*, prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd* och prop. 1993/94:94 *Mottagande av asylsökande m.m.*

⁵¹ Skr. 2017/18:33, bet. 2017/18:SfU14, rskr. 2017/18:159.

3.3.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Vad gäller Riksrevisionens rekommendation att följa upp kommunernas faktiska kostnader för mottagandet, ändrades lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning och förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning från den 1 januari 2020 utifrån förslag från utredningen *Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting* (Fi 2016:12). Bland annat togs delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund bort med motiveringen att socioekonomiska förhållanden är en mer relevant grund för kostnadsutjämning än härkomst. Regeringen uttalade också i propositionen att det är angeläget att de uppgifter som ligger till grund för kostnadsutjämningen i högre grad uppdateras årligen för att undvika att vissa delar av kostnadsutjämningen urholkas i förhållande till andra.⁵² Statskontorets rapport *Flyktinginvandring och kommunal kostnadsutjämning – Analys av utredningsbehov* (2016:32) utgjorde ett av underlagen till utredningsarbetet.⁵³

Vad gäller rekommendationen att genomföra förenklingar i ersättningssystemet, angav regeringen i sin skrivelse bland annat att ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga trätt i kraft den 1 juli 2017. Enligt regeringen innebär detta förenklingar av regelverket, minskad administration och bättre planeringsförutsättningar för mottagandet av målgruppen.⁵⁴

Mottagandeutredningen, som regeringen hänvisade till i sin skrivelse, lämnade sitt slutbetänkande den 28 mars 2018. Betänkandet innehöll förslag om förenklingar och andra förändringar av ersättningssystemet.⁵⁵ Utredningens förslag har remitterats, men regeringen har bedömt att förslagen om ersättningssystemet behöver analyseras närmare. Regeringen har därför i skrivande stund inte gjort några förändringar med anledning av betänkandet.⁵⁶ Regeringskansliet anger dock att andra justeringar i ersättningsförordningarna har gjorts vid ett flertal tillfällen.⁵⁷ Statskontoret har också haft i uppdrag att kartlägga

⁵² Prop. 2019/20:11, bet. 2019/20 FiU 18, rskr. 2019/20:41. Se även SOU 2018:74.

⁵³ Bilaga till mejl från företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-18.

⁵⁴ Skr. 2017/18:33, bet. 2017/18:SfU14, rskr. 2017/18:159.

⁵⁵ SOU 2018:22.

⁵⁶ Bilaga till mejl från företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-18.

⁵⁷ Förändringarna avser att en rätt till ersättning har införts för kostnader för utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan för vissa asylsökande elever i *förordning (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.* I *förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar* har målgruppen utvidgats med vissa personer som fått uppehållstillstånd enligt den s.k. gymnasielagen, och grundersättningen till kommunerna slopats. Därtill har regeringen beslutat om flera uppräknings- och höjningar av olika ersättningar, språkliga justeringar samt följdändringar med anledning av att andra författningar ändrats. Se SFS (2018:482), SFS (2018:1970), SFS (2018:2122), SFS (2019:4), SFS (2019:1311), SFS (2020:1247), SFS (2021:80), SFS (2021:799) och SFS (2021:1264).

kommunernas mottagandeverksamhet och hur mottagandeschablonen används.⁵⁸ Regeringen har också gett utredningen om ett ordnat initialt mottagande för asylsökande i uppdrag att uppmärksamma behovet av följdändringar i ersättningssystemet.⁵⁹ Vidare avser regeringen att ge en bokstavsutredare i uppdrag att se över de författningar som reglerar statlig ersättning för asylsökande m.fl.⁶⁰

Riksrevisionen rekommenderade att effektivisera handläggningen och förenkla ansökningsförfarandet. Migrationsverket har efter granskningen utvecklat en e-tjänst som gör det möjligt för kommuner att ansöka om vissa ersättningar digitalt. Fler beslut om ersättningar fattas automatiskt vilket kan förkorta handläggningstiden. Vid årsskiftet 2019/2020 hade 285 kommuner anslutit sig till e-tjänsten. Migrationsverket avser att fortsätta lanseringen av automatiska beslut.⁶¹

3.3.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Förändringar i kommunala kostnadsutjämnningen går delvis i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Tiden får dock utvisa om de på längre sikt bidrar till en bättre uppföljning av kommunernas faktiska kostnader för mottagandet, och en enklare och mer träffsäker fördelning av statens samlade ersättningar. Vad gäller förtydligade principer för kostnadsansvaret mellan stat och kommun, angav regeringen redan i sin skrivelse att den inte delar Riksrevisionens bedömning. Vad gäller ersättningssystemet, angav regeringen i sin skrivelse till riksdagen att rekommendationer skulle omhändertas i samband med mottagandeutredningens arbete. Det har ännu inte skett. Utredningens förslag bereds fortsatt i Regeringskansliet och regeringen har tillsatt ytterligare ett antal analyser och utredningar som berör ersättningssystemet. De justeringar som regeringen hittills har gjort i ersättningarna har endast begränsad relevans för Riksrevisionens rekommendationer. Möjligen kan översynen av ersättningarna för mottagandet av ensamkommande barn och unga år 2017 innebära förenklingar som svarar mot Riksrevisionens rekommendationer. Migrationsverkets utveckling av en e-tjänst för handläggning av ersättningarna svarar väsentligen mot Riksrevisionens rekommendation. Tjänsten är dock fortfarande relativt ny, och det är ännu oklart hur väl den uppnår sina syften.

⁵⁸ Statskontoret, *Kommunernas mottagande av nyanlända. En kartläggning av ansvar, organisation och uppföljning*, 2021:6, 2021.

⁵⁹ Dir. 2021:71.

⁶⁰ Bilaga till mejl från företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-18.

⁶¹ Migrationsverket, *Årsredovisning 2020*, 2021; bilaga till mejl från företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-18.

3.4 Tillgänglighet till SCB:s registerdata – en fråga om prioriteringar (RiR 2017:14)

Regeringen hade i de forskningspolitiska propositionerna ofta framhållit vikten av att öka den registerbaserade forskningen och användandet av de svenska registren.⁶² En god tillgänglighet till Statistiska centralbyråns (SCB) registerdata är en förutsättning för att forskare och myndigheter ska kunna beskriva och analysera samhällsförändringar över tid och i olika grupper. Flera statliga utredningar hade tidigare pekat på bristande tillgänglighet till SCB:s registerdata.⁶³ Granskningens syfte var att ge en aktuell bild av tillgängligheten till SCB:s registerdata och att undersöka vad regeringen och SCB kan göra för att säkerställa en god tillgänglighet med bibehållet skydd för enskildas integritet. Riksrevisionen kunde i sin granskning konstatera att de problem som tidigare uppmärksammats fanns kvar.

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

Riksrevisionen lämnade följande tre rekommendationer:

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

3.4.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I regeringens skrivelse 2017/18:46 redovisade regeringen sin bedömning av de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen lämnade i rapporten

⁶² Se till exempel prop. 2016/17:50.

⁶³ Kritiken återkommer i SOU 2012:36; SOU 2012:83; SOU 2014:45.

Tillgänglighet till SCB:s registerdata – en fråga om prioriteringar (RiR 2017:14).
I skrivelsen instämde regeringen i den kritik som Riksrevisionen riktar i granskningsrapporten.⁶⁴

Regeringen poängterade att man i SCB:s regleringsbrev för 2017 angav att statistiken ska göras mer tillgänglig och användbar och att myndigheten ska återrapportera vidtagna åtgärder för att öka tillgängligheten av statistiskt material för forskningsändamål.⁶⁵

Regeringen framhöll även att uppdraget till Vetenskapsrådet är långsiktigt. I detta ingår bland annat att utveckla en portal för registerforskare – registerforskning.se – och att utveckla ett metadataverktyg som ger information om vilken typ av data som finns i de olika registren. Hur den långsiktiga förvaltningen och driften av verktyget ska utformas var dock inte klarlagt.

Regeringen delade inte Riksrevisionens uppfattning att finansieringsmodellen borde ses över utan bedömde att full kostnadstäckning i SCB:s uppdragsverksamhet skulle gälla även fortsättningsvis.

Regeringen ansåg att först då effekterna av de åtgärder som SCB och Vetenskapsrådet vidtagit har utvärderats kan man överväga ytterligare åtgärder för att förbättra tillgängligheten till registerdata. Därmed ansåg regeringen att Riksrevisionens rapport var slutbehandlad.

I utskottets behandling av regeringens skrivelse framhålls vikten av att tillgängligheten till de offentliga registren förbättras, bland annat för forskningsändamål. Utskottet noterar att regeringen vill utvärdera effekterna av redan vidtagna åtgärder innan den är beredd att överväga ytterligare åtgärder för att förbättra tillgängligheten till registerdata. Riksdagen beslutade på förslag från finansutskottet att lägga regeringens skrivelse till handlingarna.⁶⁶ Ingen motion har väckts med anledning av regeringens skrivelse.

3.4.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Uppföljningen visar att regeringen inte har förändrat den rådande finansieringsmodellen i linje med Riksrevisionens rekommendation. Det är alltså full kostnadstäckning som gäller för avgifterna för registerdata.⁶⁷

Uppföljningen visar att regeringen har vidtagit åtgärder för att långsiktigt säkerställa resultatet av Vetenskapsrådets arbete med att förbättra tillgängligheten till registeruppgifter för forskningsändamål. Vetenskapsrådet driver i dag bland annat webbplatsen registerforskning.se som innehåller information om hur

⁶⁴ Skr. 2017/18:46, s. 4.

⁶⁵ Ibid., s. 5.

⁶⁶ Bet. 2017/18:FiU33.

⁶⁷ Intervju med företrädare för SCB, enheten för uppdrag och extern service, 2021-12-08.

registeruppgifter får användas i forskningen. Sedan 2019 regleras myndighetens ansvar för detta arbete i förordning (2009:975) med instruktion för Vetenskapsrådet där det framgår att myndigheten har i uppgift att förbättra tillgängligheten till och underlätta användningen av registeruppgifter för forskningsändamål och bistå forskare med information om relevanta bestämmelser om register.⁶⁸

Uppföljningen visar vidare att regeringen inte har genomfört någon regelrätt utvärdering av SCB:s och Vetenskapsrådets åtgärder för att förbättra tillgängligheten till registerdata sedan 2017, men att utvecklingen kontinuerligt följs inom ramen för den löpande myndighetsstyrningen.⁶⁹ Till exempel har regeringen årligen sedan 2017 givit SCB ett återkommande åiterrapporteringskrav i regleringsbrevet att redovisa vidtagna åtgärder för att öka tillgängligheten till statistiskt material för forskningsändamål. Likaså anges i regleringsbrevet ett mål för myndighetens statistikproduktion om att den statistiska informationen ska göras mer tillgänglig och användbar. Myndighetens arbete och redovisning i dessa delar omhändertas inom ramen för den löpande resultatuppföljningen och den årliga myndighetsdialogen.⁷⁰

Uppföljningen visar att SCB, sedan Riksrevisionen genomförde granskningen, har prioriterat arbetet med att effektivisera handläggningen av beställningar av registerdata.

Finansdepartementet gör också bedömningen att SCB har genomfört ett flertal åtgärder under de senaste åren för att förbättra tillgängligheten till uppgifter som används för forskningsändamål.⁷¹

De åtgärder som SCB har vidtagit går att sammanfatta under rubrikerna organisation, väntetider, prissättning och juridik.

Under andra halvan av 2017 genomförde SCB en organisationsförändring som bland annat innebar att alla mikrodatauppdrag centraliserades till en och samma enhet. Syftet var att stärka samordningen kring uppdragen. Den 1 september 2021 genomfördes ytterligare en omorganisation. Nu har all uppdragsverksamhet samlats vid Enheten för uppdrag och extern service som består av fyra sektioner. En av sektionerna är Sektionen för mikrodatauppdrag.

Den nya enheten tillfördes ursprungligen sparsamt med resurser. Detta gjorde att väntetiderna inledningsvis blev längre än de varit inom ramen för den decentraliserade verksamheten som fortfarande gällde under granskningens genomförande. Under 2018 kunde den nya enhetschefen dock rekrytera 7 nya

⁶⁸ Skriftliga svar på frågor från företrädare för Finansdepartementet, 2021-11-29.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Se till exempel SCB, *Årsredovisning 2020*, 2021.

⁷¹ Skriftliga svar på frågor från företrädare för Finansdepartementet, 2021-11-29.

medarbetare. Väntetiderna kunde sedan successivt minskas och det skapades en balans mellan inflödet av uppdrag och antal handläggare. I skrivande stund är SCB inne i en ny rekryteringsprocess för att möta den ökade efterfrågan på mikrodata som uppstått som en effekt av pandemin. Myndigheten har vidare gjort en del justeringar i beställarprocessen för att minska väntetiderna. Alla beställningar får numera en initial granskning och beställarna får snabbt veta om det krävs kompletteringar, vilket har kortat väntetiderna.

SCB menar att man har sett över prissättningen, vilket har lett till betydande prissänkningar. Till exempel nämns en översyn av priserna för LISA-registret och geografidatabasen, där man har en ny prissättningsmodell som gör det billigare för kunderna. Mikrodatauppdragen belastas inte lika hårt nu som tidigare. Kostnaderna sprids på fler uppdragstyper.

SCB har också sett över det juridiska stöd som handläggarna behöver för att fatta beslut om vad som kan lämnas ut. Denna översyn har enligt SCB varit en avgörande åtgärd för att korta väntetiderna. Numera har sektionen veckovisa möten med rättssekretariatet som ger dem hjälp och stöd. Införandet av GDPR lyfts också fram som positivt för verksamheten. Medvetenheten om att en utlämning kräver lagstöd är numera uppenbar för beställarna och konfliktytorna har därför minskat.⁷²

Slutligen kan vi konstatera att det fortfarande saknas ett sammanhållet ärendesystem som håller ordning på uppdragen från ax till limpa. Däremot har SCB skapat förutsättningar för att plocka ut processdata, till exempel tid för handlägningsprocessens olika delar.

3.4.3 Avslutande bedömning och kommentarer

SCB uppger att myndigheten haft nytta av Riksrevisionens rapport. Den enkät som skickades till beställarna, lyfts fram som särskilt viktig. Enkätsvaren gav en bild av beställarnas upplevelser av kontakten med SCB som var användbar när de genomförde sin omorganisation 2017.⁷³ Inom ramen för uppföljningen har vi inte kunnat konstatera om regeringen haft nytta av granskningen.

Enligt SCB är det svårt att säga vad som är en effekt av Riksrevisionens granskning och vad som är en effekt av redan pågående interna processer hos SCB. Parallellt med granskningen pågick ett internt utredningsarbete för att se över mikrodataverksamheten. Bedömningen är dock att granskningen gav en knuff i rätt riktning. Det var lättare att fatta besluten om att centralisera mikrodataverksamheten med granskningen i ryggen som stöd.⁷⁴ Den åtgärdslista

⁷² Intervju med företrädare för SCB, enheten för uppdrag och extern service, 2021-12-08.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid.

som beslutades av generaldirektören 2017 är enligt SCB påverkad av granskningen.⁷⁵

Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har vidtagit några åtgärder med anledning av granskningen, annat än att permanenta uppdraget till Vetenskapsrådet. Sannolikt beror detta på att de problem som granskningen pekade på redan var kända, bland annat genom Registerforskningsutredningens slutbetänkande⁷⁶, och att regeringen därmed ansåg att man redan vidtagit nödvändiga åtgärder för att förbättra tillgängligheten.

Uppföljningen tyder på att merparten av Riksrevisionens rekommendationer har tagits omhand. Undantaget är rekommendationen om att se över principen om full kostnadstäckning som inte har föranlett någon åtgärd från regeringen.

Därmed kan vi också konstatera att flera av de brister som uppmärksammades i granskningen har hanterats och åtgärdats. De vidtagna åtgärderna tycks ha inneburit förbättringar i den granskade verksamheten. Åtminstone kan vi konstatera att såväl SCB som ansvarigt departement gör bedömningen att åtgärderna förbättrat tillgängligheten till SCB:s mikrodata.

3.5 Från spår till bevis – Polisens forensiska organisation (RiR 2017:16)

Syftet med granskningen var att undersöka om Polismyndighetens forensiska verksamhet bidrar till personuppkläringen av brott på ett effektivt sätt. Även Åklagarmyndigheten granskades. Ett viktigt skäl till att genomföra granskningen var att en effektiv forensisk verksamhet är avgörande för att kunna klara upp fler brott.

Den samlade bedömningen var att de forensiska metoderna till stora delar används effektivt. Både de forensiska analyser som sker vid polisens nationella forensiska centrum (NFC) och de brottsplatsundersökningar som utförs av kriminaltekniker och lokala brottsplatsundersökare ansågs hålla hög kvalitet av dem som använder resultaten därav. En brist som identifierades rörde framför allt de brottsplatsundersökningar som ingripandepoliser utför, då de ofta saknar utrustning och har fått otillräcklig vidareutbildning i forensik.

Resursanvändningen bedömdes som ineffektiv: handläggningstiderna är långa, vilket orsakar omfattande problem och medför en ineffektiv resursanvändning i hela rättskedjan.

⁷⁵ SCB, *Beslut om koncentration av mikrodatahandläggningen till BV/MIKRO och flytt av LISA-databasen till BV*, Dnr 2017/729, 2017.

⁷⁶ SOU 2014:45.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till Polismyndigheten:

- Se över ärendehanteringssystemen i myndighetens IT-plan.
- Se över såväl kompetensutveckling som utrustning för ingripandepersonalen när det gäller spårsäkring.
- Se över rutinerna för att beställa forensiska undersökningar och vidta åtgärder för att begränsa antalet undersökningar till NFC till det som är relevant.
- Överväg att införa rutiner för att meddela beställare av forensiska undersökningar i grova brott om NFC begränsar undersökningen (för att säkerställa att begränsningen inte är till men för utredningen).
- Utveckla utformningen av NFC:s analysbesked och sakkunnigutlåtanden så att de med lätthet kan förstås även av personer utan forensisk sakkunskap.
- Etablera rutiner dels för att säkerställa att personalen tar initiativ till att registertopsa misstänkta när det finns lagliga förutsättningar för det, dels för att säkerställa att registertopsande personal får veta om det blivit träff i DNA-registret på en utförd registertopsning.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendation till Åklagarmyndigheten:

- Inför en funktion i ärendehanteringssystemet Cåbra som, i anslutning till att ett åklagarärende avslutas, påminner förundersökningsledaren om att verifiera om det finns utestående forensiska beställningar.

3.5.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringen slutbehandlade ärendet i och med sin skrivelse till riksdagen.⁷⁷ Justitieutskottet instämde i regeringens bedömning att granskningen utgör ett värdefullt bidrag i det arbete som Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten inlett med att effektivisera den forensiska verksamheten. Mot bakgrund därav beslutade riksdagen att lägga skrivelsen till handlingarna.⁷⁸

3.5.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen gav 2019 Polismyndigheten i uppdrag att redovisa det arbete som bedrivs för att se till att det finns erforderliga rutiner och verksamhetsstöd samt tillräcklig kunskap och systematisk uppföljning som säkerställer tagande av salivprov, fingeravtryck och ansiktsbilder på personer misstänkta för brott. Redovisningen ska också avse hur antalet tagna salivprov och fingeravtryck har

⁷⁷ Skr. 2017/18:50.

⁷⁸ Bet. 2017/18:JuU22, rskr. 2017/18:205.

utvecklats samt hur arbetet med att säkerställa träffrapporter från DNA-registren och fingeravtrycksregistret tas om hand på ett enhetligt sätt.⁷⁹

Polismyndigheten har sedan 2017 arbetat för att omhänderta Riksrevisionens rekommendationer. Polisens nationella operativa avdelning (Noa) och NFC genomförde under 2018 två workshoppar riktade mot de forensiska sektionerna respektive utredningschefer och forensiska sektionschefer. Detta har enligt Polismyndigheten bidragit till ett förbättrat samverkans klimat samt identifiering av fortsatta aktiviteter.⁸⁰ För att ytterligare förstärka samverkan har NFC som en följd av dessa initiala workshoppar även skapat ett forum för fortsatt samverkan med kontaktåklagare och företrädare för utredningsverksamheten vid polisregionerna.⁸¹

Åklagarmyndigheten vidtog under 2017 ett antal åtgärder i syfte att minska handläggningstiderna och därmed öka effektiviteten vid forensiska undersökningar i mål med häktade personer. Under 2017 ägde tre samverkansmöten rum mellan Åklagarmyndigheten, NFC och Noa. Vid dessa möten betonades bland annat frågor om hur åklagarna och de polisiära förundersökningsledarna kan förbättra sina beställningar av kriminaltekniska undersökningar samt vikten av att avbeställa undersökningar som inte längre är påkallade. Vid ett av mötena behandlades särskilt frågan om hur åklagare i samband med beställningen av forensiska undersökningar kan bidra till en effektiv forensisk process med kortare handläggningstider.⁸²

2019 inrättade Polismyndigheten ett nätverk för utredning och lagföring (UL-nätverket) i syfte att öka NFC:s förmåga att prioritera bland inkommande ärenden. NFC har även skapat en mottagningsfunktion som ska fungera som kontaktyta för dialog med förundersökningsledaren.⁸³ För att förstärka stödet till polisens förundersökningsledare har forensiska stationer byggts upp vid polisregionerna. Stationernas uppgift är att lämna råd och stöd till förundersökningsledare vid beställning av analyser till NFC när det gäller relevans och urval av material. I syfte att stärka och ensa den forensiska processen har all laborativ verksamhet inom Polismyndigheten överförs från polisregionerna till NFC vid tolv driftställen.⁸⁴

För att öka antalet registertopsningar såg Polismyndigheten även över sina styrdokument. Där betonas vikten av att förundersökningsledaren regelmässigt beslutar om registertopsning när rättsliga förutsättningar är för handen. Det innebär bland annat att många misstänkta som inte är frihetsberövade ska

⁷⁹ Regeringsbeslut Ju2019/02014/PO, Ju2019/02300/LP (delvis).

⁸⁰ Polismyndigheten, *Årsredovisning 2018*, 2019, s. 58.

⁸¹ Skriftligt svar från företrädare för Polismyndigheten NFC, 2021-11-09.

⁸² Åklagarmyndigheten, *Årsredovisning 2017*, 2018, s. 35.

⁸³ Polismyndigheten, *Årsredovisning 2019*, 2020, s. 44 f.

⁸⁴ Skriftligt svar från företrädare för Polismyndigheten NFC, 2021-11-09.

toppas.⁸⁵ Polismyndigheten påpekade även att det bör ske en översyn av de bestämmelser som styr de biometriska registren så att dessa blir tydligare, varpå regeringen tillsatte en utredning i september 2021.⁸⁶

När det gäller kompetensutveckling i spårsäkring har Polismyndigheten tagit fram en kravspecifikation för ingripandepersonalen för att kunna utföra adekvata brottsplatsundersökningar. Parallellt pågår också ett arbete med att justera och strukturera de metodstöd som finns för forensisk fältverksamhet riktat mot såväl ingripandeverksamheten som andra specialistfunktioner som emellanåt utför mer grundläggande brottsplatsundersökningar.⁸⁷

Ett arbete pågår sedan 2020 med att integrera de olika ärendehanteringssystemen inom Polismyndigheten för att underlätta och möjliggöra sammantagna analyser av det forensiska flödet.⁸⁸ För att nå samsyn och ett gemensamt förhållningssätt har kontakterna mellan utredningsverksamheten och den forensiska verksamheten ökat och strukturerats. Representanter från polisens utredningsverksamhet och Åklagarmyndigheten deltar i regelbundna samverkansmöten med NFC, vilket enligt myndigheterna har lett till en förbättrad förmåga att prioritera bland inkommande ärenden.⁸⁹ Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har dessutom gemensamt fastställt en prioriteringsordning.⁹⁰ Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten arbetar för närvarande med att förtydliga NFC:s analysutlåtanden. Åklagarmyndigheten har även utsett sju kontaktåklagare med geografisk anknytning som står till NFC:s förfogande i operativa frågor.

Åklagarmyndigheten har ännu inte infört en funktion i ärendehanteringssystemet Cåbra som påminner förundersökningsledaren om att det finns utestående forensiska beställningar.⁹¹ Skälet till det är enligt Åklagarmyndigheten att begäran om analys till NFC inte görs i strukturerad teknisk form av vare sig polis eller åklagare, och att någon koppling av dessa beställningar till Cåbra inte har genomförts. Polismyndigheten avser dock att införa en enhetlig rutin för att hantera spårmaterial, vilket sannolikt kommer att underlätta för åklagaren att kunna se vilka spår som finns i ärendet och om något är skickat för analys.⁹²

⁸⁵ Polismyndigheten, *Årsredovisning 2019, 2020*, s. 44 f.

⁸⁶ Skriftligt svar från företrädare för Polismyndigheten NFC, 2021-11-09.

⁸⁷ Skriftligt svar från företrädare för Polismyndigheten NFC, 2021-12-01.

⁸⁸ Polismyndigheten, *Årsredovisning 2020, 2021*, s. 87 f.

⁸⁹ Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, *Gemensam årsrapport utredning och lagföring 2019*, s. 6 f.

⁹⁰ Skriftligt svar från företrädare för Polismyndigheten NFC, 2021-11-09; skriftligt svar från företrädare för Åklagarmyndigheten, 2021-11-11.

⁹¹ Skriftligt svar från företrädare för Åklagarmyndigheten, 2021-11-11.

⁹² Skriftligt svar från företrädare för Åklagarmyndigheten, 2021-11-17.

3.5.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Riksrevisionen bedömer att granskningen har haft ett relativt stort genomslag. Såväl regeringen som Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har vidtagit flera åtgärder som står i samklang med de flesta av de rekommendationer som Riksrevisionen lämnade 2017. Riksrevisionen bedömer också att åtgärderna bör kunna leda till att de brister som granskningen visade har möjlighet att bli undanröjda. Då det har gått fem år sedan granskningen publicerades finns det inte nu anledning att förvänta sig några ytterligare åtgärder.

På två punkter har de berörda myndigheterna inte vidtagit några åtgärder. Polismyndigheten har inte vidtagit några åtgärder för att förbättra tillgången till utrustning för ingripandepersonalen när det gäller spårsäkring. Åklagarmyndigheten har heller inte infört en funktion i ärendehanteringssystemet Cåbra som, i anslutning till att ett åklagarärende avslutas, påminner förundersökningsledaren om att verifiera om det finns utestående forensiska beställningar. Dessa brister kvarstår alltså fortfarande.

3.6 Strålsäkerhetsmyndighetens kärnkraftstillsyn (RiR 2017:17)

Granskningen avsåg Strålsäkerhetsmyndighetens tillsyn av kärnkraftsreaktorer i drift. Bakgrund till granskningen var att Strålsäkerhetsmyndighetens anslag hade ökat, med behov av mer tillsyn av kärnkraften som motiv. Granskningen visade att myndigheten inte utnyttjat tillskotten för att utföra tillsyn i den utsträckning som regering och riksdag bedömt behövdes. Granskningen visade vidare att avgifterna, som tas ut från kärnkraftverken för att täcka statens kostnader för tillsyn och annan verksamhet som avser kärnkraftverken, är högre än Strålsäkerhetsmyndighetens faktiska kostnader. Därmed tillämpas inte principen om full kostnadstäckning. Granskningen visade även att Strålsäkerhetsmyndigheten inte gjorde systematiska riskbedömningar för att planera och prioritera tillsynsinsatser, vilket gjorde det osäkert om tillsynen inriktats mot de insatser som var mest angelägna ur säkerhetssynpunkt.

Riksrevisionen rekommenderade att:

- regeringen säkerställer att Strålsäkerhetsmyndigheten genomför den kärnkraftstillsyn som regering och riksdag har efterfrågat och gett myndigheten ekonomiskt utrymme för
- regeringen informerar riksdagen om hur de utökade anslagen använts
- regeringen ser över avgiftssättningen så att principen om full kostnadstäckning tillämpas

- Strålsäkerhetsmyndigheten utför den tillsyn som regering och riksdag bedömt vara nödvändig
- Strålsäkerhetsmyndigheten ser till att tillsynen inriktas mot de ur säkerhetssynpunkt mest angelägna tillsynsinsatserna.

3.6.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen⁹³ framhöll regeringen att ett arbete inletts 2013 för att se över avgifterna som tas ut från kärnkraftverken och att Strålsäkerhetsmyndigheten 2016 lade fram en handlingsplan för att åtgärda det ackumulerade överskottet. Regeringen uppgav att avgifterna kommer att sänkas ytterligare fr.o.m. 2018 så att balans mellan avgifter och kostnader nås till 2022. Försvarsutskottet aviserade i sitt betänkande med anledning av regeringens skrivelse att utskottet avser att följa regeringens och Strålsäkerhetsmyndighetens fortsatta redovisning av exempelvis åtgärder för att inrikta tillsynen mot de insatser som är mest angelägna ur säkerhetssynpunkt.⁹⁴

Finansutskottet uttalade i samband med beredningen av budgetpropositionen för 2020 att utskottet såg ett behov av att Strålsäkerhetsmyndighetens finansiering klargörs på längre sikt då stora delar av verksamheten finansieras med avgifter från kärnkraftsindustrin.⁹⁵

3.6.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen framförde i budgetpropositionen för 2018 att de ökade anslagen till Strålsäkerhetsmyndigheten under perioden 2009–2017 har inneburit ökade resurser till tillsyn och normering.⁹⁶ I budgetpropositionen för 2022 konstaterade regeringen att Strålsäkerhetsmyndigheten har anpassat kärnkraftstillsynen till att Sverige har färre reaktorer i drift än tidigare och för ökat fokus på avvecklingen av reaktorer. Regeringen konstaterade vidare att Strålsäkerhetsmyndigheten, bland annat genom anpassad tillsyn, bidragit till att kärntekniska anläggningar bedrivits säkert trots de förutsättningar som fanns under pandemin.⁹⁷

Regeringen har i förordning meddelat att Strålsäkerhetsmyndigheten ska vara tillsynsmyndighet för säkerhetsskydd kopplat till kärntekniska anläggningar.⁹⁸ Med anledning av detta avsatte regeringen ökade medel för Strålsäkerhetsmyndighetens tillsynsverksamhet 2021.⁹⁹

⁹³ Skr. 2017/18:66.

⁹⁴ Bet. 2017/18:FöU12.

⁹⁵ Bet. 2019/20:FöU1, s. 46.

⁹⁶ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 6, s. 98; bet. 2017/18:FöU1, rskr. 2017/18:102.

⁹⁷ Prop. 2021/22:1, utgiftsområde 6, s. 101 och 103.

⁹⁸ Säkerhetsskyddsförordning (2021:955); prop. 2020/21:194, bet. 2021/22:JuU3, rskr. 2021/22:19.

⁹⁹ Prop. 2020/21:1, utgiftsområde 6, s. 95, bet. 2020/21:FöU1, rskr. 2020/21:121.

En del i regeringens ökade fokus på ekonomisk styrning och uppföljning av Strålsäkerhetsmyndighetens tillsyn av kärntekniska anläggningar är en tydligare koppling mellan utförd tillsyn och inbetalade avgifter.¹⁰⁰ Regeringen begär sedan 2019 att Strålsäkerhetsmyndigheten ska redovisa avgiftsprognoser och förslag till avgiftsjusteringar uppdelat på de olika avgiftskollektiven kärnkraftverk, övriga kärntekniska anläggningar respektive tillståndspliktig verksamhet.¹⁰¹

Regeringen och Strålsäkerhetsmyndigheten arbetar sedan flera år för att minska det ackumulerade överskottet för den kärntekniska verksamheten, främst genom att avgiftsnivåerna för tillsynen har hållits lägre än kostnaderna.¹⁰² Regeringen bedömer att ackumulerade överskottet kommer att vara i balans vid utgången av 2021.¹⁰³

Strålsäkerhetsmyndigheten arbetar sedan 2018 utifrån ett omarbetat tillsynsprogram för kärnteknisk verksamhet. Tillsynsprogrammet grundar sig enligt myndigheten på bedömningar av risk, tillsynsbehov och erfarenheter från tidigare genomförd tillsyn.¹⁰⁴ Under 2020 ökade antalet inspektioner inom kärnteknisk verksamhet jämfört med de närmast föregående åren, bland annat som en följd av det nya tillsynsprogrammet.¹⁰⁵ Strålsäkerhetsmyndigheten arbetar för närvarande med att ta fram en tillsynspolicy för tillsynen av kärnkraftverken och andra kärntekniska anläggningar.¹⁰⁶ En omorganisation genomfördes under 2021, då en särskild tillsynsavdelning inrättades.¹⁰⁷

Enligt Strålsäkerhetsmyndigheten har det under flera år pågått ett arbete för att balansera det historiska överskottet i avgiftsuttaget från kärnteknisk verksamhet. Överskottet hade vid 2020 års utgång minskat och myndigheten har uppgett att den kommer att fortsätta föreslå justeringar av avgifterna i syfte att nå balans mellan intäkter och kostnader.¹⁰⁸

3.6.3 Avslutande bedömning och kommentarer

De åtgärder som regeringen vidtagit för att förtydliga kopplingen mellan utförd tillsyn och avgifter bör kunna bidra till att säkerställa att Strålsäkerhetsmyndigheten genomför efterfrågad kärnkraftstillsyn och att tillsynsvolymen, så långt som möjligt, motsvarar uttaget av avgifter. Regeringens

¹⁰⁰ Möte med företrädare för Regeringskansliet, 2021-11-22.

¹⁰¹ Regeringsbeslut M2017/03160/S (delvis), M2017/03180/S (delvis); regeringsbeslut M2019/01080/Ke; regeringsbeslut M2020/00859/Ke; regeringsbeslut M2021/00771; möte med företrädare för Regeringskansliet, 2021-11-22.

¹⁰² Prop. 2021/22:1, utgiftsområde 6, s. 105–106.

¹⁰³ Möte med företrädare för Regeringskansliet, 2021-11-22.

¹⁰⁴ Strålsäkerhetsmyndigheten, *Årsredovisning 2019, 2020*.

¹⁰⁵ Strålsäkerhetsmyndigheten, *Årsredovisning 2020, 2021*; möte med företrädare för Strålsäkerhetsmyndigheten, 2021-12-03.

¹⁰⁶ Möte med företrädare för Strålsäkerhetsmyndigheten, 2021-12-03.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Strålsäkerhetsmyndigheten, *Årsredovisning 2020, 2021*.

och Strålsäkerhetsmyndighetens arbete för att minska det ackumulerade överskottet för den kärntekniska verksamheten förefaller ha gett resultat och bör kunna leda till att principen om full kostnadstäckning kommer att kunna tillämpas. Strålsäkerhetsmyndighetens nya tillsynsprogram verkar ge förutsättningar för att genomföra de tillsynsinsatser som är mest angelägna ur säkerhetssynpunkt.

3.7 Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet – högre lönen men sämre sammanhållning (RiR 2017:18)

Riksrevisionen granskade om Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet skapat förutsättningar för att öka läraryrkets attraktionskraft. Granskningen omfattade regeringen.

Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet är två likartade statliga satsningar som via riktade statsbidrag till skolhuvudmän syftar till att höja lärares löner och därmed på sikt läraryrkets attraktionskraft. Motivet till granskning var att regeringen hade aviserat att satsningarna skulle fungera parallellt och vara långsiktiga samt att de innebar stora resursförstärkningar till kommunerna på motsvarande 10 procent av lärarnas lönesumma.¹⁰⁹ De kunde därmed potentiellt ha stor betydelse för att göra läraryrket mer attraktivt.

Granskningen visade att regeringens övergripande lönemässiga målsättningar med reformerna till stor del hade uppnåtts. Karriärstegsreformen hade ökat lärarnas generella lönenivå och lärarnas relativlöner i förhållande till andra jämförbara yrken. Utfallet av Lärarlönelyftet var inte helt klart när granskningen genomfördes, men resultaten tydde på att Lärarlönelyftet skulle öka den generella lönenivån och relativlönerna ytterligare. Riksrevisionen bedömde att det skapade förutsättningar för att öka läraryrkets attraktionskraft.

Granskningen visade också att den generella lönespridningen mellan lärare hade ökat till följd av Karriärstegsreformen och att Lärarlönelyftet troligen skulle bidra till ytterligare lönespridning.¹¹⁰ För att lönespridning ska bidra till positiva effekter är det enligt forskning som Riksrevisionen utgick från i granskningen viktigt att fördelningen av lönepåslagen är tydlig och uppfattas som rättvis. Granskningen visade sammantaget att brister i utformningen av statsbidragen och genomförandet av reformerna hade försvårat lönebildningen och gjort reformerna otydliga vilket minskade deras legitimitet. En majoritet av huvudmännen och rektorerna upplevde att reformerna gjort det möjligt att skapa en lönestruktur som motsvarade lärarnas prestationer positivt. Samtidigt ansåg en majoritet att de stora

¹⁰⁹ Utgifterna för Karriärstegsreformen uppgick till 1,2 mdkr (2016) och utgifterna för Lärarlönelyftet beräknades uppgå till 3 mdkr årligen. Prop. 2021/22:1, utgiftsområde 9, s. 109.

¹¹⁰ Ökad lönespridning var inte ett uttalat mål med Lärarlönelyftet men dess konstruktion skulle per definition leda till ökad lönespridning.

löneskillnader som uppstod genom reformerna inte var motiverade av skillnader i lärarnas kompetens.¹¹¹ Enligt skolhuvudmännen och rektorerna räckte Lärarlönelyftet inte till alla lärare som var kvalificerade för statsbidraget enligt kriterierna i förordningen. Det bidrog till att skapa en uppdelning i lärarkåren mellan de lärare som fått del av ett statsbidrag och de som inte fått det, vilket skapat ett försämrat arbetsklimat bland lärare. Vidare hade satsningarna skapat två statligt framtagna urvalsgrunder för att bedöma lärares kvalifikationer som i stor utsträckning överlappade varandra vilket minskade deras legitimitet. Styrningen av hur lönerna i den ordinarie lönerevisionen skulle fördelas i förhållande till Lärarlönelyftet uppfattades också som otydlig av skolhuvudmännen och rektorerna.

Granskningen visade även att regeringens metod för att förankra och utforma Lärarlönelyftet inte var tillräcklig och tiden för att genomföra Lärarlönelyftet hade kunnat utökas för att ge huvudmännen bättre förutsättningar för implementering.

Den visade också att antalet sökande till lärarutbildningarna inte hade ökat efter Karriärstegsreformen¹¹² och att de sökandes kvalifikationer inte hade förbättrats. Riksrevisionen bedömde dock att reformernas eventuella effekter på sökantalet och de sökandes kvalifikationer skulle uppstå först på längre sikt.

Riksrevisionen bedömde att styrningen av reformerna kunde samordnas och tydliggöras för att öka deras legitimitet så att de på ett bättre sätt skulle kunna bidra till att öka läraryrkets attraktionskraft. Regeringen rekommenderades att överväga att:

- reglera Lärarlönelyftet så att det omfattar alla legitimerade lärare eller motsvarande och ger en tydlig differentiering av de lönepåslag som möjliggörs av statsbidraget.
- skapa en gemensam uppsättning kriterier för att bedöma lärares kvalifikationer som omfattar både Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet.
- reglera vilka kvalifikationer som ska uppnås för att kunna ta del av Lärarlönelyftet och vad som utöver detta krävs för att få en karriärstegstjänst.
- reglera hur de lönepåslag som statsbidraget för lärarlönelyft möjliggör ska kunna fördelas till förstelärare och lektorer.

En samordning av reformernas urvalskriterier var särskilt viktig eftersom den statliga utredningen Skolkommissionen hade presenterat ett förslag till ett professionsutvecklingsprogram för lärare, som om det genomfördes skulle skapa ytterligare statligt framtagna kriterier för att bedöma lärares kvalifikationer.

¹¹¹ Enligt en enkätundersökning som genomfördes i granskningen.

¹¹² Det hade gått för kort tid efter Lärarlönelyftet för att kunna bedöma dess effekter på antalet sökande och deras kvalifikationer.

Regeringen hade också tillsatt en utredning som bland annat skulle se över Lärarlönelyftet och Karriärstegsreformen.¹¹³ Givet att granskningen visade att Lärarlönelyftet i viss mån hade mindre legitimitet bland huvudmän och rektorer än Karriärstegsreformen och upplevdes ha skapat större negativa effekter bedömde Riksrevisionen att utredningens uppdrag för ensidigt var inriktat mot att förändra Karriärstegsreformen. Regeringen rekommenderades därför att:

- ge utredaren ett mer förutsättningslöst uppdrag att, med beaktande av Skolkommissionens förslag, undersöka om det är möjligt att göra ändringar av gällande regelverk för Karriärstegsreformen och/eller Lärarlönelyftet för att reformerna ska samverka på bästa sätt.

3.7.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringen instämde i skrivelsen till riksdagen¹¹⁴ i iakttagelsen att reformerna ökat lärarnas löner och att det var gynnsamt för läraryrkets attraktionskraft. Den delade även bedömningen att reformerna skapat en uppdelning inom lärarkåren. Regeringen gjorde en annan bedömning än Riksrevisionen av vilka åtgärder som borde vidtas för att skapa en tydligare styrning och öka reformernas legitimitet.

I skrivelsen beskrev regeringen Karriärstegsreformens och Lärarlönelyftets syften. Den betonade att det är viktigt att båda reformerna har kriterier som kan tillämpas av skolhuvudmannen på ett ändamålsenligt sätt och att reformerna ska kunna kombineras. Regeringen kommenterade dock inte närmare iakttagelsen att Lärarlönelyftets och Karriärstegsreformens överlappande kriterier skapat en bristande legitimitet för reformerna. Den betonade att det är arbetsmarknadens parter som har utformat Lärarlönelyftet och ansåg att Lärarlönelyftet funnits för kort tid för att överväga att skapa en gemensam uppsättning kriterier med Karriärstegsreformen för att bedöma lärares kvalifikationer. Mot denna bakgrund avvisade regeringen rekommendationerna om att samordna kriterierna för Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet. Regeringen uttryckte också att den avsåg att på sikt fördela Lärarlönelyftet till kommunerna via det generella statsbidraget.

När det gäller rekommendationen att utöka Lärarlönelyftet till alla legitimerade lärare eller motsvarande menade regeringen att en utvidgning av Lärarlönelyftet skulle innebära ett alltför omfattande ingrepp i lönebildningen utöver det som reformen redan medfört. Den betonade också att reformen hade utformats i nära dialog med skolans fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer och att den därigenom hade legitimitet. Regeringen uttryckte att om det finns fler lärare som ansågs behöva ett löneflyft än det som statsbidraget räckte till skulle det ansvaret tas av skolhuvudmännen.

¹¹³ Dir. 2016:76.

¹¹⁴ Skr. 2017/18:84.

Regeringen tolkade rekommendationen om ett ändrat uppdrag till den pågående statliga utredningen som att utredningens uppdrag därmed skulle utökas och avvisade rekommendationen. Regeringen avsåg att följa och utvärdera Lärlönelyftet och effekterna av reformen. I och med skrivelsen ansåg regeringen att granskningsrapporten var slutbehandlad.

Riksdagen instämde i regeringens bedömning av de åtgärder som behöver vidtas i sin behandling av regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens granskning. Den avslög i och med sitt beslut motionsyrkanden om att följa Riksrevisionens rekommendationer.¹¹⁵

3.7.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen ansåg att ärendet var avslutat i och med skrivelsen till riksdagen och har inte vidtagit några åtgärder med hänvisning till granskningen. Den har dock vidtagit vissa åtgärder som relaterar till generella iakttagelser i granskningen. En statlig utredning har beaktat och instämt i granskningens resultat.

Utredningen som hade uppdraget att ta fram ett förslag om professionsprogram för lärare, som en av granskningens rekommendationer omfattar, baserade sin analys bland annat på granskningen. Den föreslog att statsbidraget för karriärsteg skulle kopplas till kriterierna för kompetens i det föreslagna professionsprogrammet i syfte att öka legitimiteten för Karriärstegsreformen. Utredningen delade Riksrevisionens bedömning att Karriärstegsreformen och Lärlönelyftet i samverkan förstärkt satsningarnas negativa konsekvenser men föreslog inga förändringar av Lärlönelyftets utformning.¹¹⁶ Den menade att den struktur som professionsprogrammet skapade skulle kunna leda till att Lärlönelyftet och Karriärstegsreformen samverkade på ett bättre sätt och skulle kunna åtgärda de brister som uppstått vid införandet av Lärlönelyftet. Utredningen utvecklade inte detta närmare men pekade på att kriterierna för en viss nivå i professionsprogrammet skulle kunna komma att motsvara de kriterier som ställs för att en lärare ska få ta del av Lärlönelyftet. Den föreslog att Lärlönelyftet på sikt skulle fördelas via det generella statsbidraget till kommunerna.¹¹⁷

Regeringen har inte lämnat en proposition till riksdagen med anledning av förslaget om professionsprogram men har utvecklat det i en promemoria.¹¹⁸ I den nämner regeringen att granskningen visat att Karriärstegsreformen har försämrat sammanhållningen mellan lärare. Promemorian berör inte iakttagelserna i

¹¹⁵ Bet. 2017/18:UbU22, rskr. 2017/18:222.

¹¹⁶ Uppdraget gällde att föreslå förändringar av Karriärstegsreformen, inte att förändra Lärlönelyftet.

¹¹⁷ SOU 2018:17, kap. 7.

¹¹⁸ U2021/03373, *Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*.

granskningen att Lärarlönelyftet förstärkt denna uppdelning. Den remissbehandlades under hösten 2021.¹¹⁹

Efter utredningen om professionsprogram gav regeringen Statskontoret i uppdrag att utreda frågan om överföring av Lärarlönelyftet till det generella statsbidraget till kommunerna.¹²⁰ Det var ett tilläggsuppdrag till ett pågående uppdrag att utvärdera Lärarlönelyftet. Statskontorets utvärdering berör i begränsad utsträckning hur Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet samverkar.¹²¹

Regeringen har uttryckt en ambition om att de riktade statsbidragen på utbildningsområdet ska bli färre och enklare och att bidrag med närliggande syften ska slås ihop.¹²² Som en åtgärd infördes ett nytt samlat riktat statsbidrag för karriärsteg för förstelärare, vilket ersatte tre tidigare bidrag.¹²³ I budgetpropositionen för 2022 föreslås att delar av statsbidraget för lärarlönelyft flyttas till anslaget Statligt stöd för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling och att motsvarande minskning av anslaget Bidrag till lärarlöner görs.¹²⁴

3.7.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Granskningen har fått ett visst genomslag. Regeringen och de utredningar och utvärderingar som regeringen tagit initiativ till har på olika sätt lyft fram och beaktat de problem som granskningens huvudsakliga iakttagelser omfattar, att parallella och överlappande kriterier för bedömning av lärares kompetens försvårar implementeringen och kan minska legitimiteten för olika reformer. En statlig utredning använde granskningen i sin analys och delade iakttagelserna om att Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet sammantaget skapat problem för skolhuvudmännen. Regeringen har lyft fram slutsatser från granskningen i en promemoria.

Regeringen har inte vidtagit några åtgärder med hänvisning till granskningen men har tagit initiativ till att samordna de reformer som granskningen berör. De initiativ som regeringen tagit för att samordna olika bedömningskriterier gäller Karriärstegsreformen och det statliga professionsprogrammet för lärares kompetensutveckling, men inga konkreta beslut har fattats. Inga initiativ till åtgärder gäller en samordning av Lärarlönelyftet och Karriärstegsreformen. Det är oklart i vilken mån de problem som kombinationen av Lärarlönelyftet och Karriärstegsreformen skapade kvarstår.

¹¹⁹ U2021/03373. Svarsdatum var senast den 1 november 2021.

¹²⁰ Regeringsbeslut U2020/04086/S.

¹²¹ Statskontoret, *Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet. Slutrapport, 2021.*

¹²² Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 16, 3.6, s. 110.

¹²³ Förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

¹²⁴ Prop. 2021/22:1, utgiftsområde 16, s. 109.

3.8 Överutnyttjande av tandvårdsstödet till följd av överbehandling (RiR 2017:19)

Riksrevisionen granskade om det förekommer av överutnyttjande i tandvårdsstödet orsakat av att vårdgivare ger mer omfattande och dyrare behandling än vad som tandvårdsstödet medger. Överbehandling kan vara svår att upptäcka eftersom det kan vara svårt att definiera gränsen mellan vad som är att betrakta som nödvändig behandling och vad som är vård utöver det. Av den anledningen är överbehandling sannolikt också den vanligaste källan till överutnyttjande av tandvårdsstödet. För att granska förekomsten av överbehandling användes fältexperiment som underlag.¹²⁵

Resultaten av granskningen visade att överutnyttjande i form av överbehandling förekommer främst bland de 10 procenten största privata tandvårdsmottagningarna. Bland dessa minskade användningen av den kontrollerade åtgärden med omkring 30 procent. Samtidigt ökade användningen av ett mindre omfattande, och för vårdgivaren mindre lönsamt, alternativ till den kontrollerade åtgärden. Effekterna motsvarar en kostnad för överbehandling på omkring 145 000 kronor per år och mottagning för den aktuella åtgärden. Kostnaden fördelas ungefärligen lika mellan patienterna och staten via tandvårdsstödet.

Med anledning av det som kom fram i granskningen rekommenderar Riksrevisionen Försäkringskassan att förbättra arbetet med att kontrollera vårdgivarnas rätt till ersättning från tandvårdsstödet. För att kontrollarbetet ska vara verkningsfullt fordras emellertid att upptäckta felaktigheter får konsekvenser för vårdgivarna. Därför ansåg Riksrevisionen att regeringen bör överväga skärpningar av möjligheten att sanktionera vårdgivare som använder tandvårdsstödet felaktigt. En åtgärd som föreslogs var att hindra vårdgivare som bedöms oseriösa från att få tillgång till det elektroniska system som hanterar utbetalningar från tandvårdsstödet.

3.8.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringen konstaterade i sin skrivelse att man under senare år fått indikationer om att det statliga tandvårdsstödet missbrukas av vissa vårdgivare. Det har handlat om både överbehandling och rent missbruk, där vårdgivaren haft kopplingar till organiserad brottslighet. Regeringen delade därför Riksrevisionens bedömning att

¹²⁵ Experimentet genomfördes 2015 i samarbete mellan forskare vid nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet och Försäkringskassan. I experimentet ingick 735 tandläkarmottagningar, varav 369 slumpvis utvalda mottagningar mottog ett brev med information om att deras behandlingar med avseende på en viss åtgärd skulle komma att efterhandkontrolleras. Informationen innebar att vårdgivarna redan på förhand hade kännedom om att användningen av åtgärden skulle granskas för att se om den överensstämde med reglerna i tandvårdsstödet.

Försäkringskassan bör ges möjligheter till förstärkta kontroll- och sanktionsmöjligheter.¹²⁶

Regeringen påpekade vidare att vissa skärpningar av regelverket gjordes redan 1 juli 2017, dvs. innan Riksrevisionens granskning. Dessa inkluderar bland annat förstärkningar av Försäkringskassans sanktionsmöjligheter beträffande föreläggande om förhandsprövning samt innehållande av ersättning. Regeringen skärpte 1 juli 2017 också de krav som gäller för att en vårdgivare ska få ansluta sig till Försäkringskassans elektroniska system för det statliga tandvårdsstödet. Tidigare gällde att vårdgivaren ska vara legitimerad tandläkare eller tandhygienist eller anlita sådan personal genom anställning eller på annat sätt, samt vara godkänd för F-skatt. Tillägget i förordningen om statligt tandvårdsstöd (2008:193) gör nu gällande att vårdgivaren även ska lämna uppgift om andra som genom ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten.

Avslutningsvis menade regeringen att man med anledning av de indikationer om missbruk av det statliga tandvårdsstödet som framkommit utreder förutsättningarna att ge Försäkringskassan utökade möjlighet att kunna avansluta tandvårdsgivare som missköter sig från ersättningsystemet. I och med skrivelsen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.¹²⁷

I en kommittémotion av Emma Henriksson med flera (KD, M, C, L), föreslogs ett tillkännagivande om att likvärdiga villkor och likvärdig tillsyn och uppföljning ska gälla för alla aktörer som verkar inom tandvården oavsett driftsform. Motionärerna menade att regeringen, i samband med att utredningen av frågan om att ge Försäkringskassan utökade möjligheter att avansluta tandvårdsgivare, bör iakta att likvärdiga villkor, tillsyn och uppföljning ska gälla för alla aktörer som verkar inom tandvården oavsett driftsform.¹²⁸

Socialutskottet ställde sig bakom regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer om att Försäkringskassan bör få ökade kontroll- och sanktionsmöjligheter. Med anledning av kommittémotion 2017/18:3956 föreslogs också ett tillkännagivande om att regeringen i det pågående arbetet med att utreda förutsättningarna för att avansluta tandvårdsgivare bör beakta att likvärdiga villkor liksom likvärdig tillsyn och uppföljning ska gälla för alla aktörer som verkar inom tandvården oavsett driftsform. I och med detta föreslår utskottet att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.¹²⁹

¹²⁶ Skr. 2017/18:65.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Kommittémotion 2017/18:3956.

¹²⁹ Bet. 2017/18:SoU7.

3.8.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

I Socialdepartementets promemoria "Utökade möjligheter att avansluta tandvårdsgivare som misskött sig från det statliga tandvårdsstödet", föreslogs skärpta regler i tandvårdsstödet. Försäkringskassan skulle få möjlighet att besluta om avanslutning om en person som har en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande hos vårdgivaren ersätts med någon annan, och det medför att förhållandena är sådana att vårdgivaren hade nekats anslutning om det varit fråga om en ansökan om anslutning. Samma sak gäller om en annan person tillkommer. Försäkringskassan föreslogs också få möjlighet att avansluta vårdgivare som allvarligt har åsidosatt bestämmelserna i lagen om statligt tandvårdsstöd eller i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen och som avser vårdgivarens skyldigheter eller förutsättningar för ersättning.¹³⁰

Vidare föreslogs i promemorian att vårdgivare som beviljades anslutning till det elektroniska systemet för statligt tandvårdsstöd före den 1 juli 2017 är skyldiga att anmäla till Försäkringskassan om en person som har en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande hos vårdgivaren, ersätts av en annan person eller om någon annan person tillkommer. Vårdgivaren har också en skyldighet att anmäla om vårdgivaren inte längre uppfyller kraven på att ha legitimerad personal i verksamheten och i, förekommande fall, att inneha F-skatt.¹³¹

I ett remissyttrande instämde Riksrevisionen i förslagen om ändringar i förordningen om statligt tandvårdsstöd.¹³² Förordningsändringarna beslutades den 7 mars 2019 och trädde i kraft den 1 maj 2019 (SFS 2019:114).

3.8.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen följde i huvudsak Riksrevisionens rekommendationer och införde vissa förstärkningar av Försäkringskassans sanktionsmöjligheter. Försäkringskassan fick större kontroll över vilka som får ta del av tandvårdsstödet när tandvårdsgivaren blev skyldig att informera om förändringar bland beslutande och ledande personer hos vårdgivaren. Detta är helt i linje med Riksrevisionens rekommendation om att hindra vårdgivare som bedöms som oseriösa från att få tillgång till det elektroniska system som hanterar utbetalningar från tandvårdsstödet.

Riksrevisionen lämnade också rekommendationer till Försäkringskassan om att bättre rikta sitt kontrollarbete mot vårdgivare och behandlingar där högre överutnyttjande kan förväntas. Försäkringskassan meddelar att

¹³⁰ Ds 2018:36.

¹³¹ Ibid.

¹³² S2018/04714.

kontrollverksamheten har utvecklats betydligt sedan experimentets genomfördes, dock inte som en konsekvens av Riksrevisionens granskning. I dag är efterhandskontrollerna huvudsakligen baserade på riskbedömningar och inriktade på vårdgivare och mottagare med högst risk för fel. Man bedriver även ett förebyggande kontrollarbete med syftet att få vårdgivare att upphöra med felaktiga ersättningsbegäranden. Man tillämpar emellertid inte den ”brevmetod” som användes i experimentet, och som syftar till att upptäcka överbehandling, den mer svåråtkomliga delen av överutnyttjandet.

3.9 Arbetsförmedlingens Arbetsmarknadsutbildning – små regionala skillnader i effekter (RiR 2017:21)

Riksrevisionen granskade om Arbetsförmedlingens program Arbetsmarknadsutbildning gav likvärdiga effekter i hela landet och om den eventuella variationen i effekt av detta program har förändrats över tid. Granskningen avsåg tidsperioden 2006–2011 och berörde regeringen och Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingens program Arbetsmarknadsutbildning syftar till att ge arbetssökande bättre möjligheter att få ett arbete och samtidigt ge arbetsgivare bättre förutsättningar att få arbetssökande med lämplig kompetens.

Motivet till granskningen var att vi hyste farhågor om att de utbildningar som erbjöds inom Arbetsmarknadsutbildning inte svarade mot efterfrågan av arbetskraft på den lokala arbetsmarknaden och att Arbetsförmedlingen kunde förbättra arbetet med att anpassa sitt utbildningsutbud. Detta byggde på en tidigare granskning.

Granskningen visade att Arbetsförmedlingens insats Arbetsmarknadsutbildning ger ungefär lika bra effekt över hela landet. Norra Mälardalens marknadsområde levererade de högsta effekterna av arbetsmarknadsutbildning och norra Norrland de lägsta effekterna. Skillnaderna i effektstorlek mellan resterande marknadsområden var relativt små.

Riksrevisionen riktade följande rekommendation till Arbetsförmedlingen:

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

3.9.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen¹³³ till riksdagen med anledning av granskningsrapporten framhöll regeringen att Riksrevisionens rapport utgör ett viktigt bidrag till Arbetsförmedlingens fortsatta arbete med att tillhandahålla

¹³³ Skr. 2017/18:79.

arbetsmarknadsutbildning på ett träffsäkert och effektivt sätt. Regeringen instämde i Riksrevisionens rekommendation och angav att kunskap om regionala skillnader är ett viktigt underlag i arbetet med att utveckla arbetsmarknadsutbildningen och andra program inom arbetsmarknadspolitiken. Regeringen angav att Arbetsförmedlingen förväntas finna en god balans i avvägningen mellan nationell, regional och lokal upphandling av arbetsmarknadsutbildning och att regeringen avsåg att följa Arbetsförmedlingens fortsatta arbete med frågorna.

I betänkande (2017/18:AU18) med anledning av regeringens skrivelse angav arbetsmarknadsutskottet att Riksrevisionens granskning är ett viktigt bidrag till Arbetsförmedlingens fortsatta arbete med att tillhandahålla arbetsmarknadsutbildning på ett träffsäkert och effektivt sätt. Utskottet instämde i vad regeringen anfört om Riksrevisionens rekommendation. I övrigt noterade utskottet att den senaste arbetsmarknadsrapporten från Arbetsförmedlingen visade att resultaten av arbetsmarknadsutbildning hade börjat förbättras, även om de fortfarande var otillräckliga. Utskottet konstaterade att det är angeläget att Arbetsförmedlingen fortsätter att följa upp arbetsmarknadsutbildningen med fokus på att förbättra matchningen av arbetssökande med arbetsgivarnas kompetensförsörjningsbehov. Riksdagen beslutade att bifalla utskottets förslag till riksdagsbeslut.¹³⁴

3.9.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Arbetsförmedlingen kommenterade granskningsrapporten i Arbetsmarknadsrapporten för 2018 och angav att den håller med om att det är viktigt att det inte uppstår regionala skillnader i effekterna av arbetsmarknadspolitiska program och att den kommer att följa utvecklingen av regionala skillnader i den ordinarie uppföljningsverksamheten.¹³⁵ Arbetsförmedlingen lyfte även i sitt svar på rapporten upp vikten av att utvärdera kedjor av insatser där Arbetsmarknadsutbildning ofta följer på en förberedande insats eller utbildning.¹³⁶

Riksrevisionen hade rekommenderat att det genomförs effektutvärderingar som syftar till att studera regionala skillnader, och Arbetsförmedlingen skrev att den är positivt inställd till det. Arbetsförmedlingen konstaterade dock att det är resurskrävande att göra effektutvärderingar och eftersom granskningen endast visade på små regionala skillnader verkar problemet inte vara stort. Om den ordinarie uppföljningsverksamheten skulle visa att det finns stora regionala skillnader i utfall i jobb, kan det dock bli aktuellt att initiera en effektutvärdering med fokus på regionala skillnader.

¹³⁴ Rskr. 2017/18:442.

¹³⁵ Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsrapport 2018*, 2018.

¹³⁶ Arbetsförmedlingen, *Yttrande gällande Arbetsförmedlingens Arbetsmarknadsutbildning – små regionala skillnader i effekter RiR 2017:21*, dnr. Af-2016/00030849, 2017.

Nu när vi följt upp granskningen har vi tagit ytterligare kontakter med regeringen och Arbetsförmedlingen.¹³⁷ Regeringen meddelar att inga ytterligare åtgärder har genomförts till följd av Riksrevisionens granskning.¹³⁸ Arbetsförmedlingen kommenterar dock att det för närvarande pågår två utvecklingsarbeten som berör det som Arbetsförmedlingen anförde i sitt svar på Riksrevisionens granskning. För det första pågår en revidering av Arbetsförmedlingens metod för effektutvärdering av de arbetsmarknadspolitiska programmen arbetspraktik, arbetsmarknadsutbildning och stöd till start av näringsverksamhet. För det andra sker en löpande utveckling av styrningen av arbetsmarknadsutbildningen för att öka dess effektivitet och strategiska funktion inom kompetensförsörjningen.¹³⁹

På frågan om huruvida ett regionalt perspektiv ingår i några av Arbetsförmedlingens effektutvärderingar svarar myndigheten att det korta svaret är nej. Arbetsförmedlingen planerar dock att se över om och hur det regionala perspektivet kan inkluderas i den pågående översynen av metoden för effektutvärderingar. Arbetsförmedlingen framför, på samma sätt som i svaret på granskningen, att det finns problem med att försöka uppskatta effekterna separat för de tio regionerna. En del av detta är att effekterna blir osäkra utifrån ett lågt deltagande per region. Med utgångspunkt i detta prioriterar myndigheten i första hand andra dimensioner vad gäller heterogena effekter av arbetsmarknadsutbildning.¹⁴⁰

Arbetsförmedlingen menar dock att det regionala perspektivet är intressant. I arbetet med att revidera metoden för effektutvärderingar av de arbetsmarknadspolitiska programmen planerar Arbetsförmedlingen att se över om effekterna skiljer sig mellan vad som Sveriges Kommuner och Regioners kommungruppsindelning kallar ”storstäder och storstadsnära kommuner”, ”större städer och kommuner nära större stad” och ”mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner”. Med endast tre regionala indelningar är tanken att effekterna bli mindre osäkra än med en indelning på exempelvis 10 regioner.¹⁴¹

¹³⁷ Arbetsförmedlingen, *Svar till Riksrevisionens frågor angående en uppföljning av rapporten "Arbetsförmedlingens Arbetsmarknadsutbildning - små regionala effekter" (2017:21)*, dnr. Af-2021/0089 7855, 2021.

¹³⁸ Mejl från företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, 2021-11-29.

¹³⁹ För ytterligare information se Arbetsförmedlingen, *En effektiv, strategisk och jämställd arbetsmarknadsutbildning*, 2021.

¹⁴⁰ Arbetsförmedlingen, *Svar till Riksrevisionens frågor angående en uppföljning av rapporten "Arbetsförmedlingens Arbetsmarknadsutbildning - små regionala effekter" (2017:21)*, dnr. Af-2021/0089 7855, 2021.

¹⁴¹ Ibid.

3.9.3 Avslutande bedömning och kommentarer

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

Granskningen innehöll endast en rekommendation riktad till Arbetsförmedlingen. Varken regeringen eller Arbetsförmedlingen har dock vidtagit några konkreta åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning.

Det är inte sannolikt att det kommer vidtas några ytterligare åtgärder på grund av Riksrevisionens granskning i nuläget. Från Arbetsförmedlingens svar i samband med denna uppföljning är det dock uppenbart att frågan om regionala effekter av olika arbetsmarknadspolitiska program fortfarande är levande inom myndigheten även om inget gjorts rent konkret.

Granskningen pekade inte på några särskilt stora problem, men det finns troligen fortfarande vissa skillnader i effekten av deltagande i arbetsmarknadsutbildning i olika delar av landet. Eftersom Arbetsförmedlingen inte följer upp detta kan skillnaderna ha blivit större sedan granskningen utan att myndigheten upptäckt det. Det finns därför ett kvarstående problem i myndighetens uppföljning av detta arbetsmarknadspolitiska program. Det är dock inte känt om det är ett stort problem.

3.10 Inkomsteffekter av bruksvärdessystemet (RiR 2017:24)

Riksrevisionen granskade om den uppsättning regler som styr hyressättningen av bostadslägenheter inom det så kallade bruksvärdessystemet kan få effekt på i första hand arbetsinkomsten men också på utbildning och barnafödande. Detta är händelser som påverkar inkomstutvecklingen och i förlängningen arbetsutbudet.

I förarbeten framhålls att en politik som ska gynna arbete och tillväxt är beroende av en väl fungerande hyresmarknad.¹⁴² Samtidigt är ett av riksdagens bostadspolitiska mål en långsiktigt väl fungerande bostadsmarknad där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.¹⁴³

Granskningen belyste även kopplingen mellan hushållens inkomst och segregation. En konsekvens av bruksvärdessystemets utformning kan vara att låg hyra fungerar på motsvarande sätt som en inkomstförstärkning genom bidrag, och leder till att arbetsutbudet minskar. Ofta används förhållandet att genomsnittsinkomsten är lägre i hyresrätter än i bostadsrätter som ett argument för att bruksvärdessystemet bidrar till en minskad inkomstsegregation.

¹⁴² Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 18, bet. 2011/12:CU1.

¹⁴³ Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:CU1, rskr. 2008/09:116 och 117.

Granskningen gav stöd för att bruksvärdessystemet medför att tillgången till en hyresrätt på en bristmarknad har effekt på arbetsinkomst och utbildning och därmed på arbetsutbudet. Analysen visade att arbetsinkomsten minskar efter det att individerna flyttat in i sin hyresrätt och tilldelats ett förstahandskontrakt. Samtidigt har tillgången till boende i hyresrätt en positiv effekt på utbildning. Den negativa effekten på arbetsinkomst kvarstår dock, även om man tar hänsyn till att individerna börjar studera och minskar sin inkomst som en konsekvens av detta.

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

Resultatet från granskningen gav stöd för att utformningen av systemet för hyressättning, bruksvärdessystemet, har en negativ inverkan på individernas arbetsutbud. Tidigare utredningar har inte beaktat denna effekt av bruksvärdessystemet. Rapporten bidrog därför till ny kunskap som bör beaktas när man tar fram förslag för att utveckla dagens system för hyressättning.

Riksrevisionen lämnade inga rekommendationer med anledning av granskningen.

3.10.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I sin skrivelse med anledning av rapporten angav regeringen att de välkomnar Riksrevisionens rapport som avser förhållanden av stor betydelse för hyresgäster, fastighetsägare och samhället i stort. Regeringen menade emellertid att det behövs ett brett perspektiv på frågan om hur hyressättning bör gå till.¹⁴⁴ Exempelvis menade regeringen att intressen bör beaktas som exempelvis hyresgästers trygghet i boendet, rörlighet på arbetsmarknaden, att segregationen motverkas och att bostäder till rimliga hyror kan efterfrågas av så många som möjligt. Regeringen konstaterade att Riksrevisionens rapport inte kan svara på frågan hur reglerna om hyressättning bör vara utformade, och att den inte heller har den ambitionen.

Civilutskottet ansåg att Riksrevisionens granskning bidrar till att ytterligare belysa frågan om hyressättningsystemets utformning.¹⁴⁵ I ett särskilt yttrande till utskottets betänkande (M, C, L, KD) framhölls att regeringen bör ta Riksrevisionens slutsatser i beaktande i det fortsatta arbetet med utformningen av hyressättningsystemet och därmed sammanhängande frågor. Utskottet delade emellertid regeringens bedömning att det behövs ett brett perspektiv på frågan om hyressättning och föreslog att riksdagen skulle lägga regeringens skrivelse till handlingarna. Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Skr. 2017/18:134.

¹⁴⁵ Bet. 2017/18:CU23.

¹⁴⁶ Rskr. 2017/18:300.

3.10.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen beslutade den 25 juni 2020 att tillsätta en kommitté i form av en kommission för att kartlägga och analysera hur bostädernas läge och kvalitet beaktas relativt andra faktorer i hyressättningen. Kommissionen skulle också föreslå lämpliga åtgärder från statens sida i de fall (på de orterna) där man konstaterar att lägesfaktorn och lägenheternas kvalitet inte beaktas i tillräcklig utsträckning.¹⁴⁷ I direktivet framhålls vikten av en väl fungerande hyresmarknad eftersom hyresrätten bland annat är betydelsefull för rörligheten på arbetsmarknaden och därmed också för den svenska ekonomin. Det är därför viktigt att de befintliga bostäderna utnyttjas på ett effektivt sätt. En förutsättning för detta är en tillräcklig rörlighet på hyresmarknaden. Hyreskommissionen överlämnade sitt betänkande Läge och kvalitet i hyressättning i juni 2021.¹⁴⁸ I betänkandet refererar man till Riksrevisionens granskning och dess resultat. Man drar slutsatsen att läge och kvalitet inte beaktas i tillräcklig utsträckning i hyresnivån.

3.10.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Riksrevisionens slutsatser av granskningen verkar ha beaktats både av den kommitté som på regeringens uppdrag utrett hur väl läge och kvalitet beaktas i hyresnivån och av civilutskottets särskilda yttrande i samband med regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens granskning. Varken riksdag eller regering verkar i nuläget ha tagit beslut om hur dagens system för hyressättning kan utvecklas.

3.11 Det samlade stödet till solet (RiR 2017:29)

Riksrevisionen granskade det samlade stödet till solet utifrån Sveriges energi- och klimatpolitiska mål. Granskningen omfattade Energimyndigheten och regeringen. Granskningen analyserade om underlagen var tillräckliga och transparenta, speciellt avseende samhällsekonomiska analyser, och om det samlade stödet till solet har bidragit till Sveriges mål inom energi- och klimatpolitiken på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Motivet till granskningen var att subventionen till solet per producerad kilowattimme var hög jämfört med andra förnybara elproduktionstekniker som erhöll teknikneutrala stöd, till exempel vindkraft. Vid tiden för granskningen omfattade det samlade stödet till solet förutom elcertifikat även investeringsstöd, skattereduktion och skattenedsättningar. Det samlade stödet (exklusive elcertifikatsystemet) kunde på sikt innebära en potentiellt stor statsfinansiell kostnad, speciellt om solelproduktionen skulle öka markant. Enligt

¹⁴⁷ Dir. 2020:70.

¹⁴⁸ SOU 2021:58.

Energimyndighetens beräkning skulle solel behöva utgöra mellan 5 och 10 procent av den totala elanvändningen i Sverige 2040 för att kunna bidra till målet om 100 procent förnybar elproduktion.¹⁴⁹ Granskningens syfte var att undersöka om stöden var kostnadseffektiva och om kostnadseffektivitet beaktades vid utformningen. Detta eftersom en viktig utgångspunkt för energi- och klimatmålen var att statens insatser skulle vara kostnadseffektiva.

Den övergripande slutsatsen var att underlagen till stor del saknade samhällsekonomiska analyser, och att stödets kostnadseffektivitet i förhållande till målet om ökad förnybar el inte hade belysts i tillräcklig omfattning. Det var inte tydligt hur specifika stöd till solel kunde motiveras, givet målet att öka förnybar elproduktion på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Riksrevisionen lämnade rekommendationer till regeringen i syfte att åstadkomma bättre beslutsunderlag som i förlängningen kan påverka utformningen av det samlade stödet till solel. Då kan de på ett mer kostnadseffektivt sätt bidra till att uppnå förnybarhetsmålet. Rekommendationerna var följande:

- Låt analysera det samlade stödet till solel utifrån ett övergripande perspektiv, där solel jämförs med andra förnybara tekniker. Det skapar förutsättningar för att åstadkomma en kostnadseffektiv styrning mot förnybarhetsmålet, där alla väsentliga samhällsekonomiska konsekvenser beaktas.
- Tydliggör de mekanismer och andra värden som utgör grunden för tekniskspecifika stöd till solel. Dessa bör analyseras och, så långt som det är möjligt, kvantifieras. De väsentligaste delarna av en sådan analys bör rapporteras till riksdagen. Ett sådant underlag skulle underlätta bedömningen av hur stöden bör utformas för att bidra till förnybarhetsmålet på ett kostnadseffektivt sätt.
- Skapa bättre förutsättningar för långsiktiga och stabila spelregler för investeringar i solel genom att låta analysera och redovisa de långsiktiga statsfinansiella effekterna av det samlade solelstödet. En sådan analys kan minska risken för att stöden måste revideras.

3.11.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringen framhöll i sin skrivelse med anledning av granskningen att investeringarna i solceller stadigt ökat. Vidare konstaterade regeringen att elcertifikatsystemet var det huvudsakliga styrmedlet för att öka andelen förnybar el och att detta var ett kostnadseffektivt och teknikneutralt styrmedel. Enligt regeringen hade flera av stöden till solel införts för att förenkla för mikroproduktion av förnybar el. Regeringen angav att syftet med investeringsstödet bland annat var att öka användningen av solcellssystem och att

¹⁴⁹ Energimyndigheten, *Förslag till ökad användning av solel*, ER 2016:16, 2016, s. 11.

elproduktionen från solceller skulle öka med minst 2,5 gigawattimmar. Enligt regeringen hade dessa mål nåtts.

Regeringen välkomnade Riksrevisionens synpunkter som i stora delar ansågs relevanta och instämde i att det inte finns en samlad omfattande samhällsekonomisk analys av stöden till solel. Vidare angav regeringen att det var viktigt att jämföra solel med andra förnybara tekniker vid analys av hur de långsiktiga energi- och klimatpolitiska målen kan nås. Investeringsstödet till solel borde, enligt regeringen, utvärderas i förhållande till om det främjat tillkomsten av en fungerande marknad och minskat systemkostnaderna.

Näringsutskottet framhöll i sitt ställningstagande att regeringens skrivelse och Riksrevisionens granskningsrapport var viktiga underlag för att riksdagen skulle kunna följa och ta ställning till olika förslag som rörde energipolitiken i allmänhet och det statliga stödet till viss elproduktion i synnerhet.¹⁵⁰

Näringsutskottet menade att utbyggnad av tillförseln av förnybar el var en viktig åtgärd för att nå energi- och klimatmålen. Utskottet instämde med regeringen i att det behövdes ett riktat stöd för att främja teknik som ännu inte var tillräckligt konkurrenskraftig, såsom solel. Enligt utskottet var de statsfinansiella effekterna av investeringsstödet till solceller kända eftersom det var ett specificerat budgetanslag. Utskottet noterade vidare att pågående utredningar skulle bidra med underlag för en mer omfattande samhällsekonomisk analys. Utskottet noterade vidare att regeringen avsåg att redovisa motiv och effekter av stödet till solel och att arbete pågick för att förenkla förfarandena som rörde stödet. Riksdagen beslutade att lägga regeringens skrivelse till handlingarna.¹⁵¹

3.11.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen hänvisade i sin skrivelse till pågående utredningar som skulle bidra med underlag för en mer omfattande samhällsekonomisk analys, som utredningen om mindre aktörer i ett energilandskap i förändring och Regeringskansliets interna utredning om vissa frågor som rörde skattereduktion för mikroproduktion av förnybar el och elcertifikat. Enligt regeringen behövdes ett riktat stöd för att främja teknik som ännu inte var tillräckligt konkurrenskraftig, som solel. Vidare bedömde regeringen att risken för att investeringsstödet skulle få långsiktiga statsfinansiella effekter var försumbar eftersom stödet var begränsat till perioden 2009–2020.

Slutligen meddelade regeringen att man avsåg att utförligt redovisa motiv till och effekter av det samlade stödet till solel, inklusive långsiktiga statsfinansiella effekter och motiv för tekniskspecifika stöd. Vidare avsåg regeringen att följa upp

¹⁵⁰ Bet. 2017/18:NU18, s. 9, rskr. 2017/18:323.

¹⁵¹ Bet. 2017/18:NU18, rskr. 2017/18:323.

Energiöverenskommelsens energipolitiska mål i kontrollstationer vart fjärde år från 2018. Regeringen ansåg i och med skrivelsen att granskningsrapporten var slutbehandlad.¹⁵²

Utredningen om mindre aktörer i ett energilandskap, som regeringen hänvisar till i sin skrivelse om granskningen, lämnade sitt slutbetänkande i oktober 2018.¹⁵³ Regeringskansliet hänvisar till att utredningen omfattar en övergripande konsekvensanalys som är bredare än solceller och att nyttan med solceller i energisystemet är översiktligt belyst.¹⁵⁴ I utredningen föreslogs en successiv utfasning av investeringsstödet till solceller. Huvudförslaget i utredningen var att införa ett system för vita certifikat för eleffektivisering, alternativt ett auktioneringssystem för eleffektivisering. Betänkandet gick på remiss 2019 och regeringen tillsatte i oktober 2021 en utredning om vita certifikat.¹⁵⁵ Den interna utredningen om skattereduktion för mikroproduktion av förnybar el och elcertifikat är inte färdig, enligt Regeringskansliet.¹⁵⁶

Den första kontrollstationen för Energiöverenskommelsen redovisades i juni 2019.¹⁵⁷ Den var enligt regeringen av begränsad omfattning och omfattade inte någon analys av olika styrmedel. Regeringen hänvisade dock till pågående arbeten inom olika myndigheter, bland annat Svenska kraftnäts elmarknadsanalys och Energimyndighetens analys av olika vägar till målet om 100 procent förnybar elproduktion.¹⁵⁸ Energimyndigheten valde i den senare rapporten att inte göra en fullständig samhällsekonomisk konsekvensanalys, utan angav att syftet var att ge en förståelse för vad en kostnadseffektiv utbyggnad av ett förnybart elsystem innebär.¹⁵⁹ Enligt Energimyndigheten behandlade rapporten delvis frågan som regeringen avsåg att utreda, men inte kopplad till solceller utan mer utifrån ett helhetsgrepp.¹⁶⁰ Rapporten omfattade dock ett solscenario. Regeringen hänvisade även till Konjunkturinstitutets analys av energipolitikens kostnadseffektivitet samt analys av investeringsstödet till solceller. Enligt Konjunkturinstitutets analys hade de relativt stora anslagen till solcellstöd kostat mycket, men bidragit marginellt till ambitionen att nå 100 procent förnybar elproduktion.¹⁶¹

Riksrevisionen har frågat Regeringskansliet om regeringen utförligt har redovisat motiv till och effekter av det samlade stödet till solceller. Regeringskansliet hänvisar till att Energimyndigheten under 2021 presenterat scenarier för energisystemet

¹⁵² Skr. 2017/18:181, s. 6.

¹⁵³ SOU 2018:76.

¹⁵⁴ Mejl från företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-25.

¹⁵⁵ Dir. 2021:82.

¹⁵⁶ Mejl från företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-25.

¹⁵⁷ Skr. 2018/19:153.

¹⁵⁸ Ibid., s. 5.

¹⁵⁹ Energimyndigheten, *Delrapport 2 – 100 procent förnybar el – Scenarier, vägval och utmaningar*, ER 2019:06, 2019, s. 101.

¹⁶⁰ Mejl från företrädare för Energimyndigheten, 2022-01-25.

¹⁶¹ Konjunkturinstitutet, *Miljö, ekonomi och politik 2018*, 2018, s. 65.

och att Svenska kraftnät tagit fram en långsiktig elmarknadsanalys. Vidare hänvisar Regeringskansliet till att bidragen till fossilfri el löpande följs upp i Energimyndighetens årliga rapporter Energiläget och Energiindikatorer, samt att den elektrifieringsstrategi som snart kommer att beslutas kommer att belysa långsiktiga förutsättningar för att klara klimatmål m.m.¹⁶²

Riksrevisionen har frågat Energimyndigheten om man fått ett sådant uppdrag som regeringen avser i sin skrivelse eller om myndigheten genomfört ett liknande egeninitierat uppdrag. Enligt Energimyndigheten har man inte fått något liknande uppdrag.¹⁶³ I regleringsbrevet avseende budgetåret 2022 har Energimyndigheten ett mål och återrapporteringskrav att redovisa hur medlen till solceller och energilagring fördelats och att redovisa resultat och effekter som följer av stödet.¹⁶⁴ Det handlar i detta fall inte om en komparativ effektanalys av olika styrmedel utan om ett enskilt styrmedel.¹⁶⁵ Enligt Energimyndigheten har frågan om solcellstödet effekter delvis behandlats i rapporten om 100 procent förnybar el och i rapporten om förenklad administration av solcellstödet.¹⁶⁶ I den senare rapporten föreslår Energimyndigheten en stegvis utfasning av investeringsstödet till solel.¹⁶⁷

Såvitt Riksrevisionen kan bedöma har regeringen ännu inte redovisat samhällsekonomiska eller långsiktiga statsfinansiella effekter av det samlade stödet till solel. I sammanhanget är det relevant att notera att investeringsstödet avvecklades 2020.

3.11.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen uppgav i sin skrivelse att Riksrevisionens synpunkter i stora delar är relevanta. Riksrevisionen kan dock inte se att regeringen och granskade organisationer har vidtagit åtgärder som en följd av Riksrevisionens rapport. Regeringen har enligt sin skrivelse för avsikt att utförligt redovisa motiv till och effekter av det samlade stödet till solel, inklusive långsiktiga statsfinansiella effekter och motiv för tekniskspecifika stöd. Det är inte tydligt om Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer ännu har tagits om hand. Eftersom investeringsstödet avvecklades 2020 är det mindre sannolikt att ytterligare åtgärder kommer att vidtas kopplade till granskningens rekommendationer. Enligt Riksrevisionen är det svårt att bedöma om de problem och brister som vi belyste i rapporten har hanterats eller om de kvarstår.

¹⁶² Mejl från företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-25.

¹⁶³ Mejl från företrädare för Energimyndigheten, 2022-01-25.

¹⁶⁴ Regeringsbeslut I2021/03314, I2021/00738, I2021/03196.

¹⁶⁵ Mejl från företrädare för Energimyndigheten, 2022-01-25.

¹⁶⁶ Energimyndigheten, *Delrapport 2 – 100 procent förnybar el – Scenarier, vägval och utmaningar*, ER 2019:06, 2019 och *Förenklad administration av solcellstödet*, ER 2018:19, 2018.

¹⁶⁷ Energimyndigheten, *Förenklad administration av solcellstödet*, ER 2018:19, 2018, s. 52.

3.12 Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov (RiR 2017:30)

Riksrevisionen granskade systemet med riktade statsbidrag till huvudmän inom skolväsendet. Under 2017 fördelades omkring 15 miljarder kronor av Skolverket, via mer än 70 olika bidrag. Den stora mängden riktade statsbidrag har länge kritiserats av en mängd aktörer: Skolverket, Statskontoret, Sveriges Kommuner och Regioner, kommunala utbildningsförvaltningar samt utredningar och forskare. Granskningen syftade till att se om systemet med statsbidrag till skolan karaktäriserades av hög effektivitet och god hushållning med statens medel samt om de överensstämde med intentionen att inte styra sådant som är den kommunala sektorns ansvar. Granskningen berörde regeringen.

Granskningen visade att det finns brister i detta system när det gäller huvudmännens organisatoriska förutsättningar, administrationen av bidragen samt bidragens konstruktion och ekonomiska aspekter. Riksrevisionen identifierade också vissa brister hos enskilda bidrag. Det förekom bland annat att huvudmän genomförde sådana insatser som det fanns statsbidrag för i stället för sådana som verksamheten behövde mest. En konsekvens av detta är enligt Riksrevisionen att de specifika lokala utvecklingsbehoven kan bli nedprioriterade. Det kan inverka negativt på möjligheterna att nå målen för utbildningsverksamheten i kommunen. Riksrevisionen konstaterade även att det uppstått en problematisk situation där många huvudmän anser sig beroende av statliga medel för att kunna fullgöra det uppdrag som de enligt skollagen har ett eget ansvar för. Sammantaget bedömde Riksrevisionen att systemet med riktade statsbidrag inte kan anses ändamålsenligt.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att:

- överväga att ersätta det breda utbudet av riktade statsbidrag med en fördelning av medel som utgår från huvudmännens behov. Med ett sådant system skulle huvudmännen söka medel inom bidragsramen för lokalt utformade insatser, och varje ansökan skulle få en individuell bedömning
- säkerställa att ett nationellt analysstöd finns tillgängligt för huvudmännen.

3.12.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten skrev regeringen att den inte delade Riksrevisionens övergripande bedömning att systemet inte är ändamålsenligt. Den instämde dock i att det finns brister i systemet och delade iakttagelsen att det även finns potentiella utvecklingsområden. Regeringen uppgav vidare att den inte instämde i Riksrevisionens rekommendation att de statliga medlen för skolutveckling ska fördelas i form av en bidragsram till varje huvudman i stället för genom olika

statsbidrag. Enligt regeringen är syftet med riktade statsbidrag till skolväsendet att ge regeringen möjlighet att uppmärksamma särskilt viktiga insatsområden nationellt och att rikta medel dit det finns stora behov. På så vis stärker systemet med riktade statsbidrag regeringens möjligheter att bidra till att de nationella målen för utbildningspolitiken uppfylls.

Regeringen uppgav därutöver att den inte heller höll med Riksrevisionen om att det ska finnas ett nationellt analysstöd tillgängligt för huvudmännen. Regeringen menade dock i likhet med Riksrevisionen att det är av central betydelse att huvudmännen bedriver ett aktivt systematiskt utvecklingsarbete och att vissa av dem kan behöva stöd i detta arbete. Regeringen har därför vidtagit åtgärder för att ge ett sådant stöd

Regeringen uppgav i skrivelsen att den hade påbörjat en översyn av de riktade bidragen för att skapa ett mer ändamålsenligt stöd genom färre och bättre anpassade riktade bidrag, och uppgav ett antal insatser i den riktningen. I och med sin skrivelse ansåg regeringen rapporten slutbehandlad. Riksdagens utbildningsutskott välkomnade regeringens översyn av statsbidragen och ansåg därmed även de att rapporten var slutbehandlad. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

3.12.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen angav i budgetpropositionen för 2018 att en översyn av statsbidragen behövs för en förbättrad styrning av skolan, till exempel genom att lägga samman eller förenkla de riktade statsbidragen.¹⁶⁸

Översynen ledde till ett antal förslag i budgetpropositionen för 2020, bland annat införandet av ett nytt samlat bidrag för karriärsteg för förstelärare, som ersatte tre tidigare bidrag, samt en minskning av det totala antalet statsbidrag på skolområdet.¹⁶⁹

I budgetpropositionen för 2021 aviserade regeringen att det under 2022 skulle införas ett nytt samlat bidrag för förskolan genom att två statsbidrag slogs samman.¹⁷⁰ Den nya förordningen (2021:848) om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder inom förskolan trädde i kraft i oktober 2021.

Av budgetpropositionen för 2022 framgår att regeringens ambition alltjämt är att de riktade statsbidragen ska bli färre och enklare.¹⁷¹ För att renodla statsbidragen föreslås i propositionen att medlen för personalförstärkning när det gäller specialpedagogiska insatser överförs till det så kallade Likvärdighetsbidraget.

¹⁶⁸ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 16, s. 192.

¹⁶⁹ Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 16, s. 109 f.

¹⁷⁰ Prop. 2020/21:1, utgiftsområde 16, s. 91 f.

¹⁷¹ Prop. 2021/22:1, utgiftsområde 16, s. 91.

Därutöver behövs enligt regeringen bland annat ett samlat statsbidrag för lärares och förskollärares deltagande i fortbildning. Regeringen avser att presentera ett sådant bidrag under 2023. Genom att flytta medel för fortbildning för specialpedagogiska insatser och andra delar för fortbildning finns nu samtliga medel för lärare och förskollärare på samma anslag för att underlätta en sådan hantering. Regeringen föreslår vidare i propositionen att statsbidraget för bättre språkutveckling i förskolan upphör under 2023. Slutligen föreslås att delar av statsbidraget för det så kallade Lärarlönelyftet under 2023 flyttas till Likvärdighetsbidraget. Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag.¹⁷²

Regeringen gav den 23 september 2021 Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet ett uppdrag om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet.¹⁷³ Uppdraget innebär bland annat att Skolverket ska ta fram ett analysunderlag för respektive huvudmans resultat, som ska vara en utgångspunkt för de kvalitetsdialoger Skolverket även ska erbjuda huvudmännen. Denna del av uppdraget ska delredovisas till regeringen (Utbildningsdepartementet) senast den 30 april 2022 och slutredovisas senast den 30 april 2023.

3.12.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Det är inte tydligt om Riksrevisionens granskningsrapport varit till nytta och om de åtgärder som regeringen vidtagit är en direkt följd av granskningen. En del av förslagen har dock tagits om hand i samband med statsbidraget för en likvärdig skola.

Även om mindre delar av Riksrevisionens rekommendationer har tagits om hand i olika sammanhang, och regeringen strävar mot en mindre mängd statsbidrag, kan inte de huvudsakliga iakttagelserna och rekommendationerna anses ha tagits om hand. Det finns fortfarande drygt 60 statsbidrag att söka via Skolverket. Det uppdrag som nyligen givits till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet kan ses som ett steg i den riktning som Riksrevisionens andra rekommendation pekade på.

3.13 Finansieringssystemet för kärnavfallshantering (RiR 2017:31)

Granskningen avsåg det statliga finansieringssystemet för omhändertagande av kärnavfall och använt kärnbränsle, som omfattar stora belopp och spänner över lång tidshorisont. Systemet bygger på att tillståndshavarna betalar in

¹⁷² Bet. 2021/22:FiU1; bet.2021/22:UbU1, bl.a. s. 16.

¹⁷³ Regeringsbeslut U2021/03837.

kärnavfallsavgifter till Kärnavfallsfonden. De måste även ställa ekonomisk säkerhet för beslutade avgifter som ännu inte betalats in och för oplanerade händelser. Skillnaden mellan beräknade framtida kostnader och de avsatta medlen i fonden ska täckas genom dels tillståndshavarnas fortsatta avgifter till fonden, dels genom avkastningen på tillgångarna i fonden. Strålsäkerhetsmyndigheten lämnade förslag till regeringen om storleken på avgifter och säkerheter för reaktorinnehavare och beslutade om storleken för övriga tillståndshavare. Regeringen beslutade om storleken på avgifter och säkerheter för reaktorinnehavare. Riksgäldskontoret granskade formen på de säkerheter som skulle ställas och beslutade om detta för övriga tillståndshavare. Reaktorinnehavarnas säkerheter godkändes av regeringen efter yttrande av Riksgäldskontoret.

Granskningen undersökte om bedömningen av risken för att staten får stå för kostnaderna för omhändertagande av kärnkraftens restprodukter är välgrundad och om den är samlad och transparent rapporterad. Granskningen uppmärksammade även ytterligare möjligheter för att minska denna risk. Den huvudsakliga slutsatsen var att det fanns stora osäkerheter i, och oenigheter om, hur stora de framtida kostnaderna och intäkterna i finansieringssystemet kan bli. Dessutom hade systemet sannolikt varit underfinansierat och statens ekonomiska säkerheter varit otillräckliga. Regeringen och de ansvariga myndigheterna hade inte gjort några samlade bedömningar av riskerna eller rapporterat om dessa till riksdagen. Myndigheterna hade inte använt sina möjligheter att besluta om föreskrifter och riskbegränsande villkor för att begränsa statens risk.

Riksrevisionen lämnade sammanfattningsvis följande rekommendationer till regeringen:

- Se till att de samlade riskerna i finansieringssystemet kan bedömas och ge en myndighet ett formellt helhetsansvar för analys och bedömning av risker i systemet.
- Utveckla rapporteringen till riksdagen av de samlade riskerna i finansieringssystemet utifrån en återkommande rapportering av helheten i systemet.
- Låt utreda om moderbolagen i stället för reaktorbolagen ska ha det primära betalningsansvaret för kärnavfallsavgifter och ekonomiska säkerheter.
- Låt en myndighet med expertkunnande om prognoser fastställa de externa ekonomiska faktorer som påverkar kostnadsberäkningarna i finansieringssystemet.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendation till Strålsäkerhetsmyndigheten och Riksgäldskontoret:

- Använd aktivt föreskriftsrätten och rätten att utfärda riskbegränsande villkor samt andra verktyg som de enligt finansieringslagstiftningen har rätt till.

3.13.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen instämde regeringen i Riksrevisionens slutsats när det gäller kostnadssidan i finansieringssystemet. Regeringen ansåg att den nya finansieringslagstiftningen från 2017 tydliggör hur kostnadsberäkningarna ska göras, vilket skulle överbrygga vissa av oenigheterna mellan aktörerna och därmed bidra till att minska statens risk. Det fanns också osäkerheter kring de framtida avgiftsintäkterna men de var inte lika stora som osäkerheterna kring kostnaderna. Regeringen avsåg att i vart tredje års budgetproposition från och med 2019 redovisa en samlad bedömning av systemets balans och statens samlade risk. Regeringen hade under 2017 beslutat att till senare delen av 2018 föra över Strålsäkerhetsmyndighetens ansvar enligt finansieringslagstiftningen till Riksgäldskontoret. Enligt regeringen skulle Riksgäldskontoret ha ett övergripande ansvar för att analysera och bedöma riskerna i systemet. Regeringen avsåg att se över om en myndighet med expertkunnande om prognoser skulle fastställa de externa ekonomiska faktorerna. Regeringen avsåg också att se över det primära ansvaret för kärnavfallsavgifter och säkerheter men avvaktade resultatet av en tillsatt utredning.¹⁷⁴

Försvarsutskottet instämde med Riksrevisionen och regeringen om vikten av att det inte finns osäkerheter eller oenigheter om hur omfattande framtida kostnader och intäkter i finansieringssystemet kan bli. Utskottet välkomnade de vidtagna åtgärderna, bedömde de aviserade åtgärderna som relevanta och såg fram emot att ta del av det framtida översynsarbetet i enlighet med skrivelsen. Riksdagen lade skrivelsen till handlingarna.¹⁷⁵

3.13.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Miljödepartementet framhåller att det är Riksgäldskontoret som har helhetsansvaret för finansieringssystemet. För att tydliggöra detta har regeringen gett myndigheten i uppdrag i regleringsbrev att med hjälp av andra berörda myndigheter och aktörer bedöma och redovisa statens samlade risk i systemet.¹⁷⁶

Regeringen gav i Riksgäldskontorets regleringsbrev för 2019 uppdrag till myndigheten att redovisa hur arbetet med finansiering av kärntekniska restprodukter hade bedrivits och att ge en samlad bild av finansieringssystemet

¹⁷⁴ Skr. 2017/18:141.

¹⁷⁵ Bet. 2017/18:FöU15, rskr. 2017/18:376.

¹⁷⁶ Intervju med företrädare för Miljödepartementet, 2021-11-22.

och samarbetet med berörda myndigheter.¹⁷⁷ Regeringen gav Riksgäldskontoret uppdrag med samma innebörd i regleringsbrev för 2020, med tillägget att den samlade bilden skulle innehålla en analys och bedömning av statens samlade risk i systemet.¹⁷⁸ Också i regleringsbrev för 2021 gav regeringen sådana uppdrag till Riksgäldskontoret.¹⁷⁹

Regeringen angav i budgetpropositionen för 2020 att redovisningen om finansieringssystemet och statens samlade risk skulle utvecklas i kommande budgetpropositioner med anledning av Riksrevisionens rekommendationer.¹⁸⁰ I budgetpropositionen för 2021 uppgav regeringen att den arbetade för att kontinuerligt utveckla redovisningen om systemet i budgetpropositionen. Regeringen avsåg att återkomma med en mer utvecklad redovisning.¹⁸¹ I budgetpropositionen för 2022 redovisade regeringen huvuddragen i Riksgäldskontorets redovisning från april 2021 om den samlade bilden av systemet. Regeringen redovisade också förändringar i Kärnavfallsfondens totala avkastning och balansräkning för reaktorinnehavare.¹⁸² Miljödepartementet anger att omfånget och detaljeringsgraden i redovisningen kommer att variera mellan olika år, beroende på om regeringen till exempel under respektive föregående år beslutat om kärnavfallsavgifter. För år efter det att regeringen fattat sådana beslut, kommer redovisningen till riksdagen att bli mer omfattande.¹⁸³

Riksgäldskontoret påbörjade under 2018 utvecklingen av en modell för samlad riskanalys av finansieringssystemet.¹⁸⁴ Slutförandet av modellutvecklingen under 2020 omöjliggjordes av pandemin. Därför lämnade Riksgäldskontoret ett förslag till regeringen om kärnavfallsavgifter och finansieringsbelopp enbart för 2021 och föreslog att kompletteringsbeloppen för perioden 2018–2020 skulle förlängas till 2021.¹⁸⁵ Regeringen beslutade i enlighet med myndighetens förslag.¹⁸⁶

Under 2021 lämnade Riksgäldskontoret förslag till regeringen om kärnavfallsavgifter med mera för åren 2022–2023.¹⁸⁷ Samtidigt publicerade myndigheten en beskrivning av den nya modellen för samlad riskanalys.¹⁸⁸ Enligt Riksgäldskontoret har myndigheten nu en ganska rättvisande bild av hur stora säkerheterna behöver vara och de täcker upp en situation där bolagen inte fullgör

¹⁷⁷ Regeringsbeslut Fi2019/03563/FPM.

¹⁷⁸ Regeringsbeslut Fi2020/02868/RS (delvis) och Fi2020/02902/RS (delvis).

¹⁷⁹ Regeringsbeslut Fi2021/02324.

¹⁸⁰ Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 6, s. 96.

¹⁸¹ Prop. 2020/21:1, utgiftsområde 20, s. 82.

¹⁸² Prop. 2021/22:1, utgiftsområde 20, s. 77 f.

¹⁸³ Intervju med företrädare för Miljödepartementet, 2021-11-22.

¹⁸⁴ Riksgäldskontoret, *Årsredovisning 2018, 2019*, s. 38.

¹⁸⁵ Riksgäldskontoret, *Årsredovisning 2020, 2021*, s. 52.

¹⁸⁶ Regeringsbeslut M2020/01502.

¹⁸⁷ Riksgäldskontoret, *Kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp Förslag på avgifter och säkerhetsbelopp för reaktorinnehavare 2022–2023*, Dnr RG 2021/223, 2021-09-30.

¹⁸⁸ Riksgäldskontoret, *Modell för beräkning av kompletteringsbelopp för reaktorinnehavare*, dnr RG 2021/223, 2021-09-30.

sina åtaganden. Modellen gör det även möjligt att publicera kvartalsvisa rapporter av tillgångar och skulder i systemet.¹⁸⁹

När det gäller frågan om moderbolagen ska ha det primära betalningsansvaret, lämnade regeringen 2020 en proposition om ett förtydligat statligt ansvar för vissa kärntekniska verksamheter till riksdagen. Den behandlade några utredningsförslag¹⁹⁰ som var lämpliga att gå vidare med innan det större arbetet med en ny kärntekniklag. Förslagen rörde huvudsakligen tydliggörande av statens ansvar i miljöbalken och kärntekniklagen.¹⁹¹ Utredningens förslag om ny kärntekniklag bereds enligt Miljödepartementet fortsatt inom Regeringskansliet och regeringen har inte vidtagit några ytterligare åtgärder. Miljödepartementet framhåller dock att Riksgäldskontoret tidigare har föreslagit, och regeringen under 2020 och 2021 har beslutat, om säkerheter som ställts som moderbolagsborgen och med riskbegränsande villkor för dem.¹⁹²

Regeringen har inte vidtagit några åtgärder i fråga om att låta en myndighet med expertkunnande om prognoser fastställa de externa ekonomiska faktorerna i kostnadsberäkningarna. Miljödepartementet har dock lyft fram vikten av välgrundade prognoser till Riksgäldskontoret.¹⁹³ Riksgäldskontoret anger att prognoser över utvecklingen av sådana faktorer ingår i underlagen för myndighetens förslag till regeringen om kärnavfallsavgifter med mera. Enligt myndigheten har behovet av att låta en myndighet med expertkunnande om prognoser fastställa faktorerna minskat betydligt.¹⁹⁴

I fråga om att aktivt använda föreskrifträtten och riskbegränsande villkor, beslutade Riksgäldskontoret 2020 föreskrifter om finansiering av kärntekniska restprodukter.¹⁹⁵ Föreskrifterna är en basreglering när det gäller kostnadsberäkningar. En viktig befogenhet som myndigheten har fått genom den nya finansieringsförordningen¹⁹⁶ är att utfärda förelägganden. Den har använts frekvent för att få del av olika underlag till kärnkraftsindustrins kostnadsberäkningar.¹⁹⁷ När det gäller riskbegränsande villkor, har Riksgäldskontoret hittills föreslagit regeringen att besluta om sådana för perioden 2018–2020 och för 2021. Regeringen har följt Riksgäldskontorets förslag.¹⁹⁸

¹⁸⁹ Intervju med företrädare för Riksgäldskontoret, 2021-11-24.

¹⁹⁰ SOU 2019:16.

¹⁹¹ Prop. 2019/20:157 s.10, bet. 2019/20:FöU10, protokoll 2019/20:136.

¹⁹² Intervju med företrädare för Miljödepartementet, 2021-11-22.

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Intervju med företrädare för Riksgäldskontoret, 2021-11-24.

¹⁹⁵ Riksgäldskontoret, *Riksgäldskontorets föreskrifter om finansiering av kärntekniska restprodukter*, RGKFS 2020:1.

¹⁹⁶ Förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter.

¹⁹⁷ Intervju med företrädare för Riksgäldskontoret, 2021-11-24.

¹⁹⁸ Riksgäldskontoret, *Yttrande avseende förslag till säkerheter i finansieringssystemet för kärnavfall*, dnr 2017/1431, 2018-04-16; regeringsbeslut M2018/01166/Ke; regeringsbeslut M2021/00788; intervju med företrädare för Riksgäldskontoret, 2021-11-24.

3.13.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen och Riksgäldskontoret har vidtagit flera åtgärder för att minska statens risk i finansieringssystemet. Vissa har sin grund i Riksrevisionens granskning. Miljödepartementet anger att åtgärderna har lett till en hel del förbättringar i fråga om bedömningar av risker i systemet. Det anges inte finnas kvarstående större brister i systemet, men däremot fortsatt ett behov av att följa utvecklingen av systemet och åtgärderna som vidtagits. Överföringen av ansvaret till Riksgäldskontoret och rekommendationen om bedömning och rapportering av samlade risker i systemet har medfört att redovisningen har förbättrats och att regeringen har fått en bättre samlad bild. Därmed kan regeringen ge en bättre rapportering till riksdagen.¹⁹⁹

Också Riksgäldskontoret anger att överföringen av ansvaret till myndigheten har medfört en bättre samlad bild över systemet. Däremot är det svårt att särskilja vilka åtgärder som lett till vilka effekter. En återstående fråga är hur riskanalysen kan utvecklas från att baseras på en samhällssituation där det mesta fungerar, till en situation där det inte gör det. Granskningen pekade ut problem och svagheter och utgjorde därmed en grund för att föreslå och vidta förbättringsåtgärder.²⁰⁰ Rekommendationen om att aktivt använda föreskriftsrätten och rätten att utfärda riskbegränsande villkor har använts som skäl till föreskrifterna och i yttrande om riskbegränsande villkor.²⁰¹

3.14 Avskaffandet av revisionsplikten för små aktiebolag – en reform som kostar mer än den smakar (RiR 2017:35)

Revisionsplikten för små aktiebolag avskaffades 2010 för att minska bolagens administrativa börda och kostnader för revision. Förhoppningen var att reformen även skulle bidra till att företagen växte och anställde fler. Farhågan var att reformen skulle leda till ökat skattefel och ökad ekonomisk brottslighet. Riksrevisionen granskade reformens effekter och hur Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten och Bolagsverket har hanterat icke önskvärda konsekvenser.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att nackdelarna med reformen var större än fördelarna. Granskningen visade att många aktiebolag valde bort revision och gjorde kostnadsbesparingar på revisorsarvodet. Men bolagen som valde bort

¹⁹⁹ Intervju med företrädare för Miljödepartementet, 2021-11-22.

²⁰⁰ Intervju med företrädare för Riksgäldskontoret, 2021-11-24.

²⁰¹ Riksgäldskontoret, *Beslutspromemoria – Föreskrifter om finansiering av kärntekniska restprodukter*, dnr RG 2019/578, 2020-02-19, s. 1; Riksgäldskontoret, *Yttrande avseende förslag till säkerheter i finansieringssystemet för kärnavfall*, dnr 2017/1431, 2018-04-16, s. 16; intervju med företrädare för Riksgäldskontoret, 2021-11-24.

revision hade inte haft högre tillväxt, snarare tvärtom. Vidare visade granskningen att reformen hade medfört ökad risk för skatteundandragande och försvårat arbetet mot ekonomisk brottslighet. En annan slutsats var fler fel i årsredovisningarna. Granskningen visade dessutom att myndigheterna inte hade kunnat kompensera för reformens icke önskvärda konsekvenser.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att verka för att revisionsplikten för små aktiebolag återinförs.

3.14.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten välkomnade regeringen Riksrevisionens rapport och ansåg att Riksrevisionen gjorde värdefulla iakttagelser av reformens konsekvenser. Regeringen framhöll att den såg allvarligt på rapportens slutsats att reformen, tillsammans med andra regelförenklingar, kan ha underlättat för ekonomisk brottslighet och skatteundandragande. Regeringen bedömde dock att Riksrevisionens iakttagelser inte utgjorde tillräckliga skäl för att regeringen skulle verka för att återinföra revisionsplikten och man avsåg inte att följa Riksrevisionens rekommendation. Som skäl mot ett återinförande angav regeringen att den begränsade tillgången på auktoriserade revisorer sannolikt skulle kräva en lång övergångstid. En återinförd full revisionsplikt skulle också avvika från den väg som valts inom EU. Vidare ansåg regeringen att ett nytt förslag till EU-direktiv, det så kallade bolagsrättspaketet, sannolikt skulle underlätta ytterligare för aktiebolag att på olika sätt flytta över gränserna, något som gör det svårare för Sverige att ha en revisionsplikt som kraftigt avviker från den i andra medlemsstater.²⁰²

Vidare framgår i skrivelsen till riksdagen att regeringen vidtog flera åtgärder för att bekämpa ekonomisk brottslighet. I regleringsbrevet för 2018 fick Bolagsverket i uppdrag att redovisa hur myndigheten arbetar med att förebygga ekonomisk brottslighet samt lämna förslag på åtgärder.²⁰³ Bolagsverket redovisade uppdraget i mars 2018. Myndigheten bedömde att den nya digitala tjänsten för ingivning av årsredovisningar bör förbättra möjligheterna att upptäcka ekonomisk brottslighet och minska antalet kompletteringsförelägganden. Bolagsverket inrättade också en ny enhet på avdelningen för företagsregistrering, som ska ansvara för och samordna myndighetens arbete med ekobrottsfrågor. Vidare gav regeringen i uppdrag till Bolagsverket att i dialog med Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket utveckla metoder och arbetssätt vid Bolagsverket för att utöka kontrollfunktionen vid registrering av olika företagsuppgifter.²⁰⁴ Bolagsverket redovisade uppdraget i

²⁰² Skr. 2017/18:201, s. 7–8.

²⁰³ Regeringsbeslut N2017/07675/SUN, N2017/07556/KLS (delvis), N2017/01706/SUN m.fl.

²⁰⁴ Skr. 2017/18:201, s. 8. Se även regeringsbeslut N2018/01305/SUN.

december 2018. Myndigheten hade bland annat inrättat en ekobrottsenhet, infört ökade kontroller och infört åtgärder mot användandet av falska identiteter.²⁰⁵

Mot bakgrund av Riksrevisionens iakttagelser föreslog regeringen att kravet på personalliggare även ska gälla i kropps- och skönhetsvårdsverksamhet, fordonsserviceverksamhet samt livsmedels- och tobaksgrossistverksamhet.²⁰⁶ Lagändringarna började gälla den 1 juli 2018 och Skatteverkets anslag ökades med 18 miljoner kronor för att genomföra oanmälda kontrollbesök.²⁰⁷

Vidare framhöll regeringen att den arbetar aktivt för att motverka skatteundandragande och noga följer Skatteverkets kontrollarbete och skattefelets utveckling. I sammanhanget pekade regeringen på ett betänkande (SOU 2017:94) där det föreslås åtgärder mot skatteundandragande.²⁰⁸ Regeringen tillsatte en utredning av F-skattesystemet²⁰⁹ som överlämnade sitt slutbetänkande till regeringen i juni 2019 och föreslog ändringar som syftar till att motverka skattefusk och skatteundandraganden.²¹⁰ Regeringen ansåg inte att det fanns skäl att göra en övergripande utvärdering av reformen och ansåg Riksrevisionens rapport som slutbehandlad genom skrivelsen.²¹¹

I civilutskottets betänkande med anledning av regeringens skrivelse instämde utskottet med regeringen att Riksrevisionens iakttagelser av reformens konsekvenser är värdefulla och att de bör beaktas i det fortsatta arbetet med regelförenklningar för företagen samt förebyggandet av ekonomisk brottslighet. Utskottet delade regeringens bedömning att iakttagelserna inte utgjorde tillräckliga skäl för att verka för att återinföra revisionsplikten. Utskottet föreslog att regeringens skrivelse skulle läggas till handlingarna.²¹² Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.²¹³

Riksdagen bad i ett tillkännagivande i januari 2017 regeringen att överväga om fler företag kan undantas från revisionsplikten.²¹⁴ Regeringen framhöll att Riksrevisionens rekommendation står i ett motsatsförhållande till tillkännagivandet. Man hänvisade till det pågående arbetet inom Regeringskansliet och berörda myndigheter som syftar till att motverka de oönskade konsekvenser som framgår av Riksrevisionens rapport. Regeringen avsåg inte att vidta några åtgärder med anledning av tillkännagivandet och ansåg det vara slutbehandlat.²¹⁵

²⁰⁵ Bolagsverket, *Slutrapport ekobrottsuppdrag AD 212/2018*, 2018, s. 1.

²⁰⁶ Skr. 2017/18:201, s. 9.

²⁰⁷ Prop. 2017/18:82, bet. 2017/18:SkU14, rskr. 2017/18:203; prop. 2017/18:1, utgiftsområde 3, s. 25.

²⁰⁸ Skr. 2017/18:201, s. 9. Se även prop. 2017/18:1, s. 56.

²⁰⁹ Dir. 2017:108.

²¹⁰ SOU 2019:31.

²¹¹ Skr. 2017/18:201, s. 9. Se även skr. 2017/18:101, s. 133.

²¹² Bet. 2017/18:CU37, s. 7–8.

²¹³ Skr. 2017/18:201, bet. 2017/18:CU37, rskr. 2017/18:405.

²¹⁴ Motion 2016/17:3380, bet. 2016/17:CU6, rskr. 2016/17:133.

²¹⁵ Skr. 2018/19:75, s. 35.

Utskottet framhöll att det inte har annan uppfattning än regeringen och ansåg riksdagens tillkännagivande som slutbehandlat genom skrivelsen.²¹⁶

Med anledning av Riksrevisionens slutsatser och rekommendation har civilutskottet behandlat flera motionsyrkanden om att återinföra revisionsplikten. I motion 2018/19:294 (V) föreslogs ett tillkännagivande om att regeringen bör utreda hur en ny revisionsplikt för mindre företag kan utformas. I motionerna 2018/19:1695 (M), 2020/21:1293 (M) och 2021/22:1366 (M)²¹⁷ föreslogs att regeringen ska överväga att återinföra revisionsplikten för mindre företag. I motion 2020/21:409 (C) föreslogs ett tillkännagivande om att regeringen bör utreda införd revisionsplikt för viss typ av verksamhet. Utskottet vidhöll sin uppfattning att det inte finns tillräckliga skäl att återinföra revisionsplikt och föreslog att motionsyrkandena bör avslås vilket riksdagen beslutade.²¹⁸

3.14.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen tillsatte en kommitté för ökad ekonomisk jämlikhet som överlämnade sitt betänkande (SOU 2020:46) till regeringen i augusti 2020. Kommittén föreslog bland annat att regeringen bör återinföra revisionsplikten för små aktiebolag i syfte att motverka att företag utnyttjas av den organiserade brottsligheten och därigenom minska de negativa konsekvenserna för utsatta grupper. Utredningen hänvisade till Riksrevisionens granskning.²¹⁹ Jämlikhetskommissionens rekommendation bereds för närvarande i Regeringskansliet.²²⁰

Regeringen tillsatte en särskild utredare för att utreda och lämna förslag till förenklingar av regelverk för mikroföretag.²²¹ Utredaren överlämnade sitt betänkande (SOU 2021:60) till regeringen i juni 2021 och föreslog bland annat att regeringen bör utreda och bereda ett beslut att höja gränsvärden för revisionsplikt för att fler företag ska kunna välja bort revision. Utredningen har inte undersökt effekter av avskaffad revisionsplikt.²²² Utredningens förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet.²²³

Regeringen tillsatte i december 2021 en särskild utredare för att överväga och föreslå åtgärder som syftar till att motverka att aktiebolag och andra företag används för att begå brott och andra oegentligheter. Utredaren ska bland annat redovisa de för- och nackdelar som finns med nuvarande undantag från revisionsplikten för små aktiebolag, respektive en återinförd revisionsplikt för

²¹⁶ Bet. 2017/18:CU37, s. 8.

²¹⁷ Motionen 2021/22:1366 bereds i utskottet och behandlas i betänkande 2021/22:CU11. Beredning 18 januari 2022.

²¹⁸ Bet. 2018/19:CU9. Riksdagsbeslut 4 april 2019 och bet. 2020/21:CU8, s. 6–9.

²¹⁹ SOU 2020:46, volym 1, s. 59 och SOU 2020:46, volym 2, s. 898–899.

²²⁰ Tjänsteanteckning samtal med företrädare för Justitiedepartementet, 2021-12-22.

²²¹ Dir. 2020:48.

²²² SOU 2021:60, s. 192.

²²³ Tjänsteanteckning samtal med företrädare för Justitiedepartementet, 2021-12-22.

sådana bolag. Utredaren ska också föreslå de författningsändringar som skulle krävas vid ett eventuellt återinförande. I direktivet till uppdraget framhöll regeringen bland annat att Riksrevisionens slutsatser utgör skäl att överväga att återinföra revisionsplikten. Uppdraget ska redovisas senast den 22 juni 2023.²²⁴

Ekobrottsmyndigheten lyfte i en lägesrapport om ekonomisk brottslighet 2020 att avskaffad revisionsplikt har gjort det lättare att använda aktiebolag som brottsverktyg och försvårat möjligheten att upptäcka penningtvätt i mindre aktiebolag. I rapporten sätts detta också i ett större perspektiv, bland annat genom att dessa bolag bemannas av styrelsemedlemmar som använder sig av falska identiteter.²²⁵ Ekobrottsmyndigheten har också gjort en fördjupad studie om effekter av avskaffandet av revisionsplikten. Studien visar att aktiebolag används som brottsverktyg. Det är bland annat vanligt att aktiebolag som saknar revisor köps, eller att en snabb ändring i bolagsordningen genomförs efter förvärvet av aktierna och att revisorn då entledigas. För att förhindra detta föreslår Ekobrottsmyndigheten bland annat att revisionsplikten ska återinföras.²²⁶

För att motverka målvakter i bolagsstyrelser fattade Bolagsverket i april 2019 ett rättsligt ställningstagande som innebär att Bolagsverket kan vägra registrering eller avregistrera en företrädare när det anses styrkt att det är fråga om en målvakt.²²⁷ Under 2020 har Bolagsverket etablerat en funktion på avdelningen för företagsregistrering som hanterar riskärenden och gör polisanmälningar. Myndigheten arbetar även med att utveckla ett granskningsverktyg för att upptäcka företag som riskerar att användas som brottsverktyg. Bolagsverket har använt Riksrevisionens rapport som underlag till riskparametrarna i granskningsverktyget. Bolagsverket har framfört till regeringen att det bör bli obligatoriskt för aktiebolag att lämna in årsredovisningar digitalt. Det skulle underlätta att upptäcka felaktig information och att bedriva proaktivt ekobrottsarbete.²²⁸

Skatteverket har framfört att de inte delar alla Riksrevisionens slutsatser men att de har varit till nytta vid interna diskussioner om verksamheten. Verket anser att befintliga åtgärder som personalliggare, kassaregister och redovisningscentraler är effektiva för att minska skatteundandragandet i branscher med hög risk för ekonomisk brottslighet. Verket har vidtagit flera åtgärder, såsom utökat fokus på vissa riskbranscher som bygg, städ och åkerier och infört arbetsgivardeklaration på

²²⁴ Dir. 2021:115.

²²⁵ Ekobrottsmyndigheten 2020, *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige*, s. 22.

²²⁶ Ekobrottsmyndigheten 2020, *Fördjupad studie av effekter på den ekonomiska brottsligheten efter avskaffande av revisionsplikten för mindre aktiebolag*, s. 3–4,14. Se även mejl från företrädare för Ekobrottsmyndigheten, 2021-11-19.

²²⁷ Bet. 2020/21:CU8, s. 11.

²²⁸ Mejl från företrädare för Bolagsverket, 2021-12-15.

individnivå 2019.²²⁹ Skatteverket har i regleringsbrev 2017–2020 fått i uppdrag att årligen bedöma skattefelets storlek.²³⁰ Verket har inte kunnat bedöma det totala skattefelet när det gäller små och medelstora företag. Som skäl anger verket flera försvårande faktorer och påpekar också att bedömningar av skattefel är förknippade med stor osäkerhet.²³¹ I en studie från 2019 konstaterade Skatteverket att slumpmässiga revisioner av små och medelstora företag leder till bättre efterlevnad av skatteregler åren efter kontrollen. Det gäller framför allt för aktiebolag äldre än fem år med en extern revisor. För företag som bedrivs som enskild firma, för unga aktiebolag och för aktiebolag utan extern revisor saknas effekt.²³² Sedan 2010 har Skatteverket minskat antalet revisioner med drygt 40 procent.²³³

3.14.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Riksrevisionens slutsatser och rekommendation har resulterat i att både regeringen och myndigheter har vidtagit flera åtgärder. De har också föranlett flera motionsyrkanden som vill återinföra revisionsplikten. Det är dock oklart vilket faktiskt genomslag som åtgärderna har fått. I december 2021 tillsatte regeringen en utredning som ska föreslå åtgärder för att motverka att aktiebolag används för att begå brott. Utredningen ska bland annat redovisa de för- och nackdelar som finns med nuvarande undantag från revisionsplikten för små aktiebolag respektive en återinförd revisionsplikt. I direktivet till uppdraget framhöll regeringen att brott inom och mot företag i allt högre grad framstår som ett allvarligt problem. De risker för ökat skattefel och ökad ekonomisk brottslighet som uppmärksammades i granskningen kvarstår därmed.

3.15 Sida-finansierad myndighetssamverkan – goda förutsättningar för biståndseffektivitet? (RiR 2017:36)

Svenska myndigheter spelar en viktig roll i genomförandet av Sveriges internationella utvecklingssamarbete. Genom att samverka med myndigheter i Sidas partnerländer kan de dela med sig av sin sakkunskap och sina erfarenheter för att bidra till utveckling av demokratiska institutioner i partnerländers statsförvaltning. Riksrevisionen granskade den så kallade myndighetssamverkan som Sida finansierar. Granskningen fokuserade på förutsättningar för biståndseffektivitet i myndighetssamverkan samt regelefterlevnad för upphandling och myndigheternas prissättning av sina tjänster. Granskningen omfattade

²²⁹ Mejl från företrädare för Skatteverket, 2021-12-21; tjänsteanteckning samtals med företrädare för Justitiedepartementet, 2021-12-22.

²³⁰ Se regleringsbrev 2017–2020 för Skatteverket.

²³¹ Mejl från företrädare för Skatteverket, 2021-12-21; Skatteverket, *Årsredovisning 2020*, 2021, s. 22–23.

²³² Skatteverket 2019, *Effekten av revision av små och medelstora företag på regelefterlevnaden*.

²³³ Skatteverket, *Årsredovisningar för åren 2013–2020*.

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) och Sida, samt Sida-finansierade insatser som genomförts av nio myndigheter (härefter kallade sakmyndigheter).²³⁴

Sverige har i flera internationella överenskommelser förbundit sig att arbeta enligt principer för ökad biståndseffektivitet.²³⁵ Bland annat ska partnern i samarbetslandet ha ett ägarskap i utvecklingsinsatserna och givarna ska anpassa sig efter partnern och samordna sig med varandra. Sammantaget visade granskningen att det fanns relativt goda förutsättningar för den Sida-finansierade myndighetssamverkan att stärka partnermyndigheternas institutionella kapacitet. Men granskningen visade också att det fanns möjligheter att göra stödet mer effektivt.

De myndigheter som deltar i myndighetssamverkan ska beräkna de timpriser som de tar ut av Sida för sitt deltagande så att de når full kostnadstäckning.

Granskningen visade stora skillnader i priserna, som inte fullt ut kunde förklaras av skillnader i myndigheternas kostnader. Riksrevisionens bedömning var att det var oklart om Sida och sakmyndigheterna levde upp till budgetlagens krav på god hushållning²³⁶ i statliga verksamheter.²³⁷

Riksrevisionen gav inga rekommendationer i rapporten, men identifierade ett antal förbättringsmöjligheter:

- Prissättningen kan tillses så att de timpriser som sakmyndigheterna tar ut för sin internationella samverkan präglas av god hushållning. Specifika riktlinjer skulle kunna förenkla sakmyndigheternas prissättning och göra den mer transparent.
- Sida och sakmyndigheterna kan i högre grad försäkra sig om att det är samarbetspartnern som sätter agendan för samarbetet.
- Samordningen mellan svenska sakmyndigheter som är aktiva i ett specifikt partnerland kan stärkas.
- Ett utökat administrativt stöd till sakmyndigheter som har mindre erfarenhet av internationella insatser kan ge dem bättre förutsättningar för korrekt prissättning i förhållande till det ekonomiska målet om full kostnadstäckning.

²³⁴ Riksrevisionen, *Sida-finansierad myndighetssamverkan – goda förutsättningar för effektivitet?*, RiR 2017:36, 2017, s. 8–11. De nio sakmyndigheterna är Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Konkurrensverket, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Statistiska centralbyrån.

²³⁵ Den huvudsakliga överenskommelsen på området är Parisdeklarationen från 2005, som innebar ett skifte i OECD-givarnas syn på hur biståndsarbete ska bedrivas. Principerna om biståndseffektivitet har sedan uppdaterats i olika överenskommelser genom åren. OECD/DAC, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action, 2005/2008*, OECD/www.oecd.org.

²³⁶ Prop. 1995/96:220, bet. 1996/97:KU3, prot. 1996/97:25. Enligt förarbetena till lagen om statsbudgeten innebär begreppet god hushållning att onödiga utgifter undviks och att verksamheten bedrivs med hög produktivitet.

²³⁷ Riksrevisionen, *Sida-finansierad myndighetssamverkan – goda förutsättningar för effektivitet?*, RiR 2017:36, 2017, s. 5–6.

- Förbättra dokumentationen av insatser, inte minst när det gäller Sidas beslutsunderlag för val av sakmyndigheter som utförare av bistånd.²³⁸

3.15.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I sin skrivelse till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i Riksrevisionens bedömning av den Sida-finansierade myndighetssamverkan. Regeringen ansåg att vissa förändringar kunde göras. Av skrivelsen framgick att regeringen gett Sida i uppdrag att ta fram en ny strategi för kapacitetsutveckling inom utvecklingssamarbetet, och att det i Sidas regleringsbrev för 2018 fanns ett mål och ett återrapporteringskrav om att Sida skulle stärka den svenska resursbasens²³⁹ engagemang i genomförandet av utvecklingssamarbetet. Sida skulle därutöver föreslå åtgärder för att ytterligare engagera svenska sakmyndigheter i genomförandet av svenskt utvecklingssamarbete inom ramen för geografiska och tematiska strategier.²⁴⁰ Regeringen uppgav att Riksrevisionens granskning var slutbehandlad i och med skrivelsen.

Även Sida fick lämna förslag på åtgärder med anledning av granskningsrapporten i regeringens skrivelse. Bland annat uppgav Sida att bedömningar av om insatser utgår från partners ägarskap skulle inkluderas i myndighetens insatshanteringsystem från och med våren 2018. Sida instämde i granskningens förbättringsförslag när det gällde att ta fram specifika riktlinjer för timprissättning inom myndighetssamverkan och att hänvisningarna i dokumentationen av insatser kunde förbättras.²⁴¹

Utrikesutskottet höll med regeringen om vikten av att Sida fortsatte arbetet med att involvera svenska förvaltningsmyndigheter i det svenska utvecklingssamarbetet.²⁴² Utskottet underströk dock att ansvarsfördelningen mellan sakmyndigheterna, ESV och Sida behövde klargöras när det gällde bedömningen av att prissättningen iakttar kravet på god hushållning.²⁴³ Utskottet föreslog att regeringens skrivelse skulle läggas till handlingarna, vilket riksdagen biföll.²⁴⁴

²³⁸ Riksrevisionen, *Sida-finansierad myndighetssamverkan – goda förutsättningar för effektivitet?*, RiR 2017:36, 2017, s. 5–7.

²³⁹ Den ”svenska resursbasen” inkluderar civilsamhällesorganisationer och svenska myndigheter, se regeringsbeslut UD/20018/20720/PLAN, s. 2.

²⁴⁰ Skr. 2017/18:219, s. 13, 15.

²⁴¹ Ibid., s. 13–14.

²⁴² Bet. 2017/18:UU23, s. 7.

²⁴³ Ibid., s. 7–8.

²⁴⁴ Bet. 2017/18:UU23, rskr. 2017/18:415.

3.15.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen styr det svenska utvecklingssamarbetet främst genom strategier inom olika tematiska och geografiska områden. Under 2018 fattade regeringen beslut om den strategi som nämndes i skrivelsen om Riksrevisionens granskning *Strategi för kapacitetsutveckling, partnerskap och metoder som stöder Agenda 2030 för hållbar utveckling*, som gäller för åren 2018–2022.²⁴⁵ Regeringen planerar också att besluta om en ändring i sin instruktion till Sida under 2022, där det bland annat förtydligas att svenska myndigheter finns bland de aktörer som Sida får teckna avtal med, jämte exempelvis andra stater och internationella organisationer.²⁴⁶

I sin återrapportering av uppdraget i regleringsbrevet för 2018 uppgav Sida att myndigheten skulle fortsätta att driva förenklings- och utvecklingsarbete för att underlätta sakmyndigheternas deltagande i utvecklingssamarbetet.²⁴⁷

I mars 2021 inrättade Sida en ny funktion för myndighetssamarbete, det så kallade Myndighetsnavet. Navet syftar till att underlätta samarbetet mellan Sida och sakmyndigheterna samt stärka sakmyndigheternas engagemang och insatser inom utvecklingssamarbetet.²⁴⁸

Myndighetsnavets arbete berör samtliga förbättringsmöjligheter som Riksrevisionen identifierade i sin granskning. När det gäller administrativt stöd har Sida exempelvis kommit överens med myndigheterna om en gemensam budgetmodell, som gett en samsyn om vad en budget ska innehålla, hur Sida granskar den och hur den ska återrapporteras.²⁴⁹

Sida arbetar fortsatt med frågan om beräkning av prissättning för full kostnadstäckning, som flera myndigheter har framhållit som en utmaning. Arbete sker både internt och i dialog med ESV, som utifrån dagens riktlinjer bär ansvaret för att se till att myndigheterna når full kostnadstäckning, enligt Sida. Riksrevisionens granskning framhöll att det inte ingår i ESV:s uppdrag att titta på myndigheternas timpriser utifrån principer om god hushållning. Sida anser sig inte heller ha vare sig mandat eller expertis att bedöma andra myndigheters kostnader.²⁵⁰

Vad gäller förbättrad dokumentation så har Myndighetsnavet tagit fram så kallade centrala beredningar för vissa sakmyndigheter i syfte att spara arbete och ensa Sidas bedömningar. Under 2022 kommer även hjälptexter specifikt för beredning av myndighetssamarbete att införas i Sidas insatshanteringsystem.²⁵¹

²⁴⁵ Regeringskansliet *Strategi för kapacitetsutveckling, partnerskap och metoder som stöder Agenda 2030 för hållbar utveckling*, 2018.

²⁴⁶ Intervju med företrädare för Utrikesdepartementet, 2021-12-09.

²⁴⁷ Sida, *Sidas årsredovisning 2018, 2019*, s. 28.

²⁴⁸ Sida, *Ny funktion för myndighetssamarbete – slutrapport*, 2021.

²⁴⁹ Intervju med företrädare för Sida, 2022-01-18.

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹ Intervju med företrädare för Sida, 2022-01-18.

Framför allt för nya myndigheter som vill delta i utvecklingssamarbetet finns så kallade designstöd för att göra grundliga projektansökningar.²⁵² Sida planerar att upphandla helpdesk-stöd som sakmyndigheterna kan vända sig till för biståndskunskap. Sida har även utvecklat en egen utbildning för personal från sakmyndigheterna som ska delta i insatser. Utbildningen berör bland annat frågor kring biståndseffektivitet, som ägarskap och givarsamordning. Sida tittar också på eventuella tätare samarbeten med vissa sakmyndigheter, som i sin tur kan stötta andra.²⁵³

Som ett led i att öka samordningen ska Myndighetsnavet utveckla och sprida konceptet ”landdaggar”. Där träffas svenska myndigheter och andra relevanta aktörer samt ambassaden i ett visst land, för att utbyta erfarenheter och hitta eventuella synergier.²⁵⁴ Sida planerar även att titta på andra former av klustersamarbeten med myndigheter med liknande verksamheter.²⁵⁵

Sida har undersökt möjligheterna till en basfinansiering för vissa myndigheter för att täcka övergripande arbete som rör utvecklingssamarbetet men inte är kopplat till en viss insats. Den frågan har Sida dock fått släppa, då det inte är förenligt med OECD:s regler att låta biståndsbudgeten bekosta sådan verksamhet.²⁵⁶

I Riksrevisionens granskning framkom att sakmyndigheterna har varierande styrning i sina instruktioner och regleringsbrev vad gäller om eller hur de kan delta i myndighetssamverkan. Sida har tagit upp detta i dialogen med UD, med en önskan om regeringen ska ensa styrningen något.²⁵⁷

3.15.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Både Sida och UD uppger att de haft nytta av Riksrevisionens granskning och att den har lett till förbättringar, i huvudsak i Sidas arbete med myndighetssamverkan. En konkret åtgärd är Sidas nyinrättade funktion Myndighetsnavet. Sida uppger att den är en konsekvens av Riksrevisionens granskning, tillsammans med en rådande ambition hos regeringen och Sida att öka myndighetssamverkan.²⁵⁸

De förbättringsmöjligheter som Riksrevisionen pekade på i granskningen har tagits om hand, eller omfattas av det ovan beskrivna arbetet som fortsätter framöver. Inte minst återstår frågor i det pågående arbetet kring prissättning och ESV:s, Sidas och sakmyndigheternas roller i att säkerställa god hushållning.

²⁵² Sida, *Ny funktion för myndighetssamarbete – slutrapport*, 2021, s. 2–3.

²⁵³ Intervju med företrädare för Sida, 2022-01-18.

²⁵⁴ Sida, *Ny funktion för myndighetssamarbete – slutrapport*, 2021, s. 6.

²⁵⁵ Intervju med företrädare för Sida, 2022-01-18.

²⁵⁶ Ibid.

²⁵⁷ Intervju med företrädare för Utrikesdepartementet, 2021-12-09.

²⁵⁸ Intervju med företrädare för Sida, 2022-01-18.

3.16 Statligt ägda bolag med samhällsuppdrag – regeringens styrning (RiR 2017:37)

Riksrevisionens granskning syftade till att visa om regeringens styrning av bolag med samhällsuppdrag anpassades så att styrningen gav goda förutsättningar för att samhällsuppdragen skulle kunna utföras väl.

Ungefär hälften av de bolag som förvaltas av Näringsdepartementet har samhällsuppdrag beslutade av riksdagen som syftar till att uppnå andra mål än ekonomisk avkastning. Regeringen började 2013 fastställa särskilda uppdragsmål för dessa bolag, för att kunna mäta och följa upp att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl. Det var ofta otydligt vad som var uppdragens samhällsnytta och man ville möjliggöra uppföljning och redovisning. 2014 noterade näringsutskottet att samhällsuppdragens kostnader behöver fastställas.

Riksrevisionen bedömde att många samhällsuppdrag var allmänt hållna. Bolag som fått uppdragsmål hade däremot tydligare uppdrag. Men arbetet med uppdragsmålen gick långsamt. När granskningen genomfördes hade sedan 2013 enbart 8 av 23 bolag med samhällsuppdrag fått uppdragsmål.

Granskningen visade att många bolag upplevde målkonflikter mellan samhällsuppdraget och ekonomiska mål. Riksrevisionen bedömde att regeringen i stor utsträckning gett bolagens styrelser ansvar för att hantera sådana konflikter. Enligt Riksrevisionen innebär detta att höga krav behöver ställas på att uppföljningar och redovisningar av samhällsuppdragen noggrant behandlar konflikterna. Kostnader för samhällsuppdragen och risker för måluppfyllelsen behandlades enligt Riksrevisionen i begränsad omfattning i regeringens dialoger med styrelseordföranden.

Riksrevisionen noterade att regeringens årliga redogörelse till riksdagen om bolag med statligt ägande inte innehöll sammanhållen redovisning om grundläggande förhållanden för samhällsuppdragen. Bolagens externa redovisning saknade också i många fall upplysningar om centrala förhållanden avseende samhällsuppdragen.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att

- påskynda genomförandet av uppdragsmålsprocessen
- utveckla sin årliga redogörelse till riksdagen om bolagen
- överväga att ställa krav på redovisning av särkostnaderna för samhällsuppdrag även av företag som inte behöver det enligt transparenslagen
- verka för att bolagens årsredovisningar blir tydligare avseende samhällsuppdragen.

3.16.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten uppgav regeringen att den delade Riksrevisionens uppfattning att tydliga mål ger bättre möjligheter till uppföljning, styrning och redovisning. Regeringen ansåg att Riksrevisionens rapport var slutbehandlad genom skrivelsen.²⁵⁹

Regeringen delade Riksrevisionens bedömning att många uppdrag var allmänt hållna och att uppdragsmålprocessen var ett viktigt verktyg för att förtydliga samhällsuppdragen. Enligt regeringen stod fem bolag på tur att få uppdragsmål. Regeringen avsåg att fortsätta arbeta med uppdragsmålprocessen, med målsättningen att en uppdragsmålprocess ska genomföras utan dröjsmål för samtliga bolag med samhällsuppdrag, men i den takt som förutsättningarna och tillgängliga resurser tillåter.

Regeringen avsåg även att fortsätta utvecklingen av den årliga redogörelsen till riksdagen med verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande. Man vill säkerställa att riksdagen får en god bild av den statligt ägda bolagsportföljen, inklusive återrapportering av samhällsuppdragen. Regeringen avsåg att stegvis förtydliga och utveckla en sammanhållen rapportering av måluppfyllelsen för bolag med samhällsuppdrag, med början i redogörelsen för bolag med statligt ägande 2017 som lämnas till riksdagen under 2018. Regeringen skulle inom ramen för detta arbete även överväga hur uppföljningen och redovisningen av kostnaderna för samhällsuppdragen ska kunna förbättras samt om resultatredovisningen för respektive bolag kan utvecklas och göras mer enhetlig.²⁶⁰

Regeringen instämde delvis i Riksrevisionens rekommendation om ökad tydlighet i bolagens årsredovisningar avseende samhällsuppdragen. Regeringen avsåg att verka för att innehållet och tydligheten i bolagens årsredovisningar förbättrades. Regeringen avsåg också att verka för att ägaranvisningar, uppdragsmål och ekonomiska mål skulle vara mera lättillgängliga och samlade på webbplatsen för respektive bolag med samhällsuppdrag. Regeringen avsåg också att överväga hur redovisningen av kostnaderna för samhällsuppdragen ska kunna förbättras. Mot bakgrund av att ansvaret för att balansera bolagets olika mål ligger på styrelsen så instämde regeringen i att det ligger nära till hands att ställa upp ett krav på redovisning av eventuella mållkonflikter i bolagets redovisning. Regeringen ville dock framhålla att det finns svårigheter med ett generellt krav på sådan redovisning och att upplevda mållkonflikter kan vara ett resultat av avvägningar som regeringen gjort inom ramen för budgetprocessen som innebär att olika samhällsnyttor ställs mot varandra. Eftersom frågan om anslagens storlek är en budgetfråga, vars överväganden och skäl även fortsatt bör lämnas i

²⁵⁹ Skr. 2017/18:172.

²⁶⁰ Ibid.

budgetpropositionen, avsåg regeringen att i stället verka för att måluppfyllelsen ges ökad transparens i bolagens årsredovisningar.²⁶¹

I näringsutskottets betänkande med anledning av regeringens skrivelse underströk utskottet vikten av att regeringen fastställer uppdragsmål för alla statligt ägda bolag som riksdagen beslutat om ett samhällsuppdrag för. Utskottet såg positivt på att regeringen avsåg att utveckla en sammanhållen rapportering om måluppfyllelsen för bolag med samhällsuppdrag med början i den årliga redogörelsen för bolag med statligt ägande 2018. Utskottet förordade i och med detta att skrivelsen skulle läggas till handlingarna.²⁶²

3.16.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Efter Riksrevisionens granskning har regeringen utfört en översyn av processen med fastställande av uppdragsmål. Det har lett till att bolagsförvaltningen på Regeringskansliet har förtydligat grundförutsättningar för att ett uppdragsmålsprojekt ska kunna påbörjas och genomföras med goda resultat. Även bolagsförvaltningens uppföljning och redovisning av samhällsuppdragen och dess kostnader har förtydligats. Process och metod för fastställande av uppdragsmål kommer kontinuerligt att ses över av bolagsförvaltningen.²⁶³

Antalet bolag med uppdragsmål har succesivt ökat, med drygt ett bolag per år. Se tabell 1.

Tabell 1 Bolag som fått uppdragsmål

	2016	2017	2018	2019	2020
Antal bolag som fått uppdragsmål	8	9	10	11	13
Antal bolag med särskilt beslutade samhällsuppdrag	23	23	22	22	22

Källa: Redogörelserna till riksdagen för bolag med statligt ägande 2017–2021.

2020 hade följande 13 bolag fått uppdragsmål: Almi, Göta kanalbolag, RISE Research Institutes of Sweden, Samhall, Saminvest, SEK Svensk Exportkredit, SOS Alarm, SSC Svenska rymdaktiebolaget, Svedab, Svenska spel, Swedavia, Swedfund International och Systembolaget.

Följande 9 bolag hade 2020 ännu inte fått uppdragsmål: APL Apotek Produktion & Laboratorier, Dramaten, Miljömärkning Sverige, Operan, Statens Bostadsomvandling, Sveaskog, Teracom Group, Visit Sweden och Voksenåsen.

²⁶¹ Skr. 2017/18:172.

²⁶² Skr. 2017/18:172, bet. 2017/18:NU24, rskr. 2017/18:386.

²⁶³ Skr. 2020/21:140.

Från och med 2018 års redogörelse till riksdagen för företag med statligt ägande inkluderade regeringen ett särskilt avsnitt om samhällsuppdragen och en förteckning över bolag som fått uppdragsmål.²⁶⁴ Regeringen har också sedan dess inkluderat en översiktstabell som visar vilka bolag som har särskilt beslutade samhällsuppdrag, vilka bolag av dessa som fått uppdragsmål, vilka dessa uppdragsmål är och i förekommande fall utfall i förhållande till målen.

Sedan 2018 års redogörelse till riksdagen för företag med statligt ägande, som innehåller uppgifter avseende 2017, visar regeringens fortsatta redogörelser att ett antal uppdragsmål för bolag saknar fastställda målnivåer.

Tabell 2 Uppdragsmål som saknar målnivåer

Bolag med uppdragsmål som saknar målnivåer	2017	2018	2019	2020
Göta kanalbolag	2 av 4 mål	1 av 8 mål	1 av 8 mål	
RISE			1 av 6 mål	
SEK	2 av 2 mål	1 av 2 mål	1 av 2 mål	
SSC	2 av 4 mål	1 av 3 mål	1 av 3 mål	1 av 3 mål
Systembolaget	1 av 3 mål	1 av 3 mål	1 av 3 mål	1 av 3 mål
Swedavia	6 av 6 mål	6 av 6 mål	6 av 6 mål	6 av 6 mål
Swedfund	8 av 8 mål			

Källa: Redogörelserna för bolag med statligt ägande 2018–2021.

Näringsutskottet har i betänkandena med anledning av regeringens årliga redogörelser för bolagen med statligt ägande noterat de förbättringar som regeringen gjort i innehållet i dessa skrivelser.²⁶⁵ Samtidigt har näringsutskottet betonat vikten av att regeringens arbete i detta avseende fortsätter.²⁶⁶

Regeringen har infört ett krav på att bolagen i sina årsredovisningar särskilt ska redovisa uppdragsmål för samhällsuppdrag om sådana finns, samt uppfyllelsen av uppdragsmålen. Detta gjorde regeringen i statens ägarpolicy 2017 som började tillämpas på årsredovisningar för räkenskapsåret 2017, alltså under våren 2018 efter Riksrevisionens granskning.²⁶⁷

Näringsutskottet har också lyft särskilda frågor med avseende på samhällsuppdragen.²⁶⁸ Utskottet menar att regeringen behöver arbeta för att utveckla ägarstyrningen på detta område. Det bygger på såväl sådana fall där

²⁶⁴ Skr. 2020/21:140.

²⁶⁵ Bet. 2028/19:NU4.

²⁶⁶ Ibid.

²⁶⁷ Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande 2017, 2017.*

²⁶⁸ Ibid.

statligt ägda bolag eventuellt missbrukat en dominerande ställning, som slutsatser från Riksrevisionen och branschorganisationer. Grundläggande är att i de fall där bolagen har ett samhällsuppdrag ska detta utföras väl. Det är viktigt att dessa uppdrag redovisas tydligt och är styrande för bolagens verksamhet. Enligt utskottets uppfattning behöver regeringen tydliggöra att statligt ägda bolag ska vara föredömen när det gäller ledning och styrning och inte nyttja en dominerande ställning eller på annat sätt bidra till osund konkurrens.

3.16.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen uttryckte i sin skrivelse med anledning av Riksrevisionens granskning att den i flera avseenden delade Riksrevisionens bedömningar och avsåg att följa Riksrevisionens rekommendationer.

Regeringen har vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning. Enligt Riksrevisionens bedömning har regeringens åtgärder inneburit att Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer tagits om hand i ett antal konkreta avseenden. Det har i sin tur inneburit en förbättring av regeringens redovisning till riksdagen. Uppdragsmål har satts för fler bolag med statligt ägande som har särskilt beslutade samhällsuppdrag, men det är inte uppenbart att detta arbete tydligt har påskyndats.

Regeringen har påpekat för bolagen att deras årsredovisningar behöver vara tydliga med bolagens uppdragsmål och uppfyllelsen av dessa mål om sådana finns.

Av de problem och brister som granskningen uppmärksammade, bedömer Riksrevisionen att följande fortfarande inte har åtgärdats.

Uppföljningen visar att 9 av de 22 bolagen med särskilt beslutade samhällsuppdrag fortfarande saknar uppdragsmål fyra år efter granskningens publicering. Det finns därför anledning att förvänta sig att även dessa bolag får uppdragsmål.

Riksrevisionen bedömde i granskningen att många samhällsuppdrag var allmänt hållna. Att en viss del av fastställda uppdragsmål saknar målnivåer kan vara ett tecken på att det i viss mån fortfarande är så.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att överväga att ställa krav på redovisning av särkostnaderna för samhällsuppdrag även av företag som inte behöver det enligt transparenslagen. Näringsutskottet har gjort uttalanden om bolagens agerande med avseende på utnyttjande av dominerande ställning och osund konkurrens.

3.17 Finansiell stabilitet – makrotillsyn på rätt sätt? (RiR 2018:2)

Den globala finanskrisen 2008 lade i dagen behovet av stabila finansmarknader. Sedan dess har därför enskilda länder och internationella organisationer utvecklat policyområdet "makrotillsyn". Tillsynen går ut på att ansvarig myndighet (en eller flera), i Sveriges fall Finansinspektionen, kontinuerligt analyserar risker och sårbarheter i det finansiella systemet. Vid behov vidtar myndigheten åtgärder för att öka systemets motståndskraft. Viktigt för den finansiella stabiliteten är exempelvis kreditinstitutens utlåning och hushållens skuldsättning. Åtgärder som kapitaltäckningskrav för kreditgivare och amorteringskrav för låntagare är exempel på verktyg i arbetet med makrotillsynen.

Riksrevisionens granskning syftade till att bedöma hur regeringens styrning på området och Finansinspektionens förvaltning av makrotillsynen har fungerat. Finansinspektionen samverkar med Riksbanken, Riksgäldskontoret och Finansdepartementet i frågor om finansiell stabilitet inom ramen för *Finansiella stabilitetsrådet*. Även denna samverkan granskades. Riksrevisionens granskning visade att styrningen och förvaltningen av makrotillsynen har utvecklats och fungerat väl i de flesta avseenden.

Riksdagens mål för finansmarknadsområdet är att systemet ska vara stabilt, åtnjuta högt förtroende och tillgodose hushållens och företagens behov av finansiella krediter. Riksrevisionen konstaterade att det fanns oklarheter kring hur Finansinspektionen ska förhålla sig till eventuella konflikter mellan målen. Vidare menade Riksrevisionen att Finansinspektionens analys av hur makrotillsynens tillgängliga verktyg svarar mot systemets risker och sårbarheter brast i transparens. Här stödde sig Riksrevisionen på rekommendationer från Europeiska systemrisknämnden, ESRB, som stipulerar att det ska finnas en beskrivning av sambanden mellan risker och sårbarheter å ena sidan, och tillsynens verktyg och mål å den andra. Slutligen konstaterade Riksrevisionen att myndighetssamverkan inom Finansiella stabilitetsrådet skulle vinna på bredare analys och diskussioner om verktygsval. Att använda vissa makrostabilitetsverktyg kräver regeringens medgivande. Riksrevisionen rekommenderade att regeringen bör motivera sitt ställningstagande i sådana frågor skriftligen. Riksrevisionen riktade två rekommendationer till regeringen, två till Finansinspektionen och en till de myndigheter som samverkar om finansiell stabilitet.

- Regeringen bör förtydliga målet för Finansinspektionens makrotillsynsuppdrag och samtidigt klargöra hur Finansinspektionen ska väga olika mål mot varandra.

- Regeringen bör tillhandahålla underlag för sina ställningstaganden till de makrotillsynsåtgärder som kräver dess medgivande, och således komplettera Finansinspektionens analyser med makroekonomiska och fördelningspolitiska analyser.
- Finansinspektionen bör ange mellanliggande mål i linje med ESRB:s rekommendation, eller tydligare motivera och beskriva hur sårbarheter används som ett operativt stöd för beslut om åtgärder.
- Finansinspektionen bör utarbeta och tillämpa ett mer detaljerat ramverksdokument i syfte att säkerställa makrotillsynens effektivitet och göra den mer transparent och förutsägbar. Inom ramen för detta bör Finansinspektionen tydligare än i dag redogöra för de olika instrumentens för- och nackdelar.
- De myndigheter som har till uppgift att bidra till den finansiella stabiliteten bör fortsätta att utveckla samarbetet kring valet av instrument, så att fler typer av åtgärder analyseras och jämförs i syfte att uppnå finansiell stabilitet på ett effektivt sätt.

3.17.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I sin skrivelse till riksdagen instämde regeringen i flera av Riksrevisionens iakttagelser, exempelvis att transparens och tydlighet är viktigt i genomförandet av makrotillsynen. Regeringen höll också med Riksrevisionen om att samverkan mellan myndigheterna i Finansiella stabilitetsrådet fungerar väl.²⁶⁹

Däremot delade regeringen inte Riksrevisionens bedömning att målen för makrotillsynen skulle vara otydliga. Regeringen hänvisade till en proposition om nya verktyg för makrotillsynen där man bland annat har redogjort för vad makrotillsyn ska syfta till att uppnå. Regeringen ansåg också att Finansinspektionen har utvecklat ett tydligt ramverk och tydlig kommunikation för makrotillsynen. Varken regeringen eller Finansinspektionen ansåg att det behövdes någon mer ”mekanistisk” analys av sambanden mellan risker, verktygen och målen för makrotillsynen. I sammanhanget hänvisade man också till att ESRB nyligen (2017) hade godkänt Finansinspektionens ramverk för makrotillsynen, som i korthet innebär sårbarhetsanalyser och expertbedömningar.

Finansinspektionen påpekade också att flera andra europeiska makrotillsynsmyndigheter operationaliserade sitt arbete på samma sätt. Myndigheten var däremot öppen för att sammanställa och utvärdera analyser av de åtgärder man vidtagit inom ramen för makrotillsynsuppdraget.

Regeringen delade Riksrevisionens bedömning att införa en ordning för att regeringens ställningstagande ska göras skriftligt vid medgivandebeslut.

²⁶⁹ Skr. 2017/18:255.

Dessutom deklarerade regeringen sin avsikt att i sådana sammanhang också redogöra för vilka kompletterande analyser som regeringen utgått från. Regeringen ansåg därmed att Riksrevisionens rapport var slutbehandlad.

Enligt finansutskottets ställningstagande²⁷⁰, var Riksrevisionens granskning av ändamålsenligheten i delar av arbetet med finansiell stabilitet och makrotillsyn ett viktigt bidrag i analysen och utvecklingen av detta relativt nya politikområde. Utskottet instämde i vikten av transparens och tydlighet i genomförandet av makrotillsynen. Utskottet välkomnade även det som regeringen i sin skrivelse (se ovan) anförde om att kontinuerligt utveckla ramverket för makrotillsyn och sätten som Finansinspektionen och regeringen kommunicerar om genomförandet av politiken på området.

Utskottet sade också att man utgår från att regeringen kontinuerligt ser över styrningen av sina myndigheter så att det riksdagsbundna målet om finansiell stabilitet kan uppnås. Utskottet anförde vidare att det är rimligt att regeringen i styrningen beaktar det Riksrevisionen säger om ett tydligare mål för Finansinspektionens makrotillsynsuppdrag och hur myndigheten ska väga olika mål mot varandra. Slutligen välkomnade utskottet att regeringen i enlighet med Riksrevisionens rekommendation i fortsättningen avser att tillhandahålla skriftliga underlag för de ställningstaganden till makrotillsynsåtgärder som kräver dess medgivande. Det kommer enligt utskottet att kunna bidra ytterligare till trovärdigheten för politiken och dess genomförande.

När det gäller samverkansformerna i Finansiella stabilitetsrådet delade utskottet inte Riksrevisionens bedömning utan stödde i stället Finansinspektionens och regeringens uppfattning att den rådande ordningen inte bör ändras. Detta för att underlätta ansvarsutkrävande.

Därmed lades regeringens skrivelse till handlingarna.

3.17.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Den 1 februari 2018, kort efter att Riksrevisionens rapport publicerades, infördes ett nytt krav på att kreditinstitut och sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen²⁷¹ ska bedriva sin verksamhet på sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden. Vidare skulle amorteringskravet tillämpas också av sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen.²⁷² Sedan dess har regeringen inte gjort några ändringar direkt kopplade till Finansinspektionens makrotillsynsuppdrag.²⁷³

²⁷⁰ Bet.2018/19:FiU12, s. 12–14.

²⁷¹ Lagen om verksamhet med bostadskrediter (2016:1024).

²⁷² Prop. 2017/18:22, bet. 2017/18:19, rskr. 2017/18:120.

²⁷³ Mejl från företrädare för Regeringskansliet, 2021-12-13.

Sedan Riksrevisionens granskning publicerades har Finansinspektionen inte föreslagit några nya åtgärder, men däremot ändringar i föreskrifter om amortering av krediter mot säkerhet i bostad. Dessa krävde regeringens medgivande och regeringen lämnade sitt medgivande tillsammans med en skriftlig motivering.²⁷⁴

I regleringsbrevet för 2018 fick Finansinspektionen i uppdrag att analysera och utvärdera verktygen för makrotillsyn och metoder för att identifiera stabilitetsrisker. Uppdraget slutrapporterades i juni 2019.²⁷⁵ Mot slutet av samma år publicerade myndigheten en promemoria – en tankeram för finansiell stabilitet²⁷⁶ – som bland annat beskriver hur Finansinspektionen definierar sitt stabilitetsuppdrag och hur myndigheten arbetar för att upprätthålla stabiliteten i det finansiella systemet.²⁷⁷ Det handlar bland annat om tillsyn över finansiella aktörer och marknader, samt om hur man arbetar med att identifiera sårbarheter för att bedöma behovet och effekterna av åtgärder. Syftet var dels att sätta ramarna för myndighetens arbete med finansiell stabilitet, dels att kommunicera synen på det uppdrag myndigheten har och hur man tolkat det. I promemorian introducerade Finansinspektionen även så kallade mellanliggande stabilitetsmål, vilket är ett sätt att konkretisera stabilitetsuppdraget genom att tydliggöra sambandet mellan uppdraget och de sårbarhetsindikatorer som myndigheten använder. Tankerampromemorian är alltså i linje med Riksrevisionens tredje rekommendation som i sin tur byggde på rekommendation från ESRB.

I mars 2020 tillkännagav riksdagen för regeringen att ”regeringen samlat bör utvärdera effekterna av makrotillsynsåtgärder och även återkomma med förslag till åtgärder för att underlätta för förstagångsköpare på bostadsmarknaden”²⁷⁸.

I regleringsbrevet för 2021 fick därför Finansinspektionen ett uppdrag om en samlad utvärdering av effekterna av makrotillsynsåtgärder. Uppdraget slutredovisades i juni 2021.²⁷⁹

Makrotillsyn är ett nytt politikområde som utvecklas kontinuerligt både nationellt och internationellt. Inom ramen för det senare pågår en dialog om att bredda makrotillsynen till fler sektorer än banker och hushåll.

2019 genomförde ESRB en uppföljning av medlemmarnas makrotillsyn. ESRB bedömde att Sverige i stort följde de rekommendationer som man ålagt Finansinspektionen. Under processen förde man också en fortlöpande dialog med Finansinspektionen och endast en mindre anmärkning återstod vid granskningens slut. När det gäller det finansiella systemen bedömde ESRB att det fanns fortsatta

²⁷⁴ Regeringsbeslut Fi2018/03127/B.

²⁷⁵ Finansinspektionen, *Finansinspektionens arbete med makrotillsyn*, 2019.

²⁷⁶ Termen tankeram som beskrivning av promemorian återfinns i mejl från företrädare för Finansinspektionen, 2021-12-03.

²⁷⁷ Finansinspektionen, *Finansinspektionen och finansiell stabilitet*, 2019.

²⁷⁸ Bet. 2019/20:FiU22, rskr. 2019/20:186.

²⁷⁹ Finansinspektionen, *Samlad utvärdering av makrotillsynsåtgärder*, 2021.

sårbarheter för hushållens skulder och den svenska bostadsmarknaden. I november 2021 pågick ytterligare en uppföljning där bilden är ungefär densamma.²⁸⁰

Makrotillsynen sattes på prov under coronapandemins inledande fas då omfattande turbulens uppstod i det finansiella systemet.²⁸¹ Finansinspektionen mötte det bland annat genom att tillfälligt pausa amorteringskravet och släppa på kravet om att banker ska hålla en kontracyklisk kapitalbuffert. Det bidrog till att upprätthålla funktionen i det svenska finansiella systemet. Detta visar att den övergripande inriktningen för den svenska makrotillsynen – att bygga buffertar och säkerställa motståndskraft i förväg när risker byggs upp och sedan låta aktörerna nyttja dessa buffertar i kris – har klara fördelar och kan bidra till att minska konsekvenserna av krisförlopp.

3.17.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Området makrotillsyn är relativt nytt och högst dynamiskt. Redan under arbetet med Riksrevisionens rapport pågick ett arbete med att utveckla tillsynens inriktning och verktyg. Det är svårt att urskilja vad som föranletts av Riksrevisionens rapport och vad som skulle ha skett ändå.

Trots det kan man konstatera att de flesta av Riksrevisionens rekommendationer följts. Det gäller även den som handlar om att Finansinspektionen ska ange mellanliggande stabilitetsmål i linje med ESRB:s riktlinjer, som både regeringen och Finansinspektionen invände emot.

När det gäller regeringens styrning av Finansinspektionen menar regeringen att inga åtgärder behövts,²⁸² trots det som finansutskottet uttalade om att regeringen i sin ordinarie myndighetsstyrning skulle precisera målkonflikter. Det är svårt att bedöma om regeringen skulle behöva agera i enlighet med vår första rekommendation eller om övrig utveckling är tillräcklig.

Enligt regeringen har Riksrevisionens rapport utgjort ett värdefullt analytiskt och utvärderande bidrag.

Regeringen har förbundit sig att motivera sina medgivanden skriftligt och redogöra för underlagen i de ställningstagandena. Riksrevisionen menar att det är en förbättring eftersom prioriteringen mellan exempelvis fördelningspolitiska och andra mål därmed blir tydliga.

²⁸⁰ Mejl från företrädare för Finansinspektionen, 2021-12-03.

²⁸¹ Ibid.

²⁸² Mejl från företrädare för Regeringskansliet, 2021-12-13.

3.18 För säkerhets skull – utbytet av underrättelseinformation mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (RiR 2018:3)

Riksrevisionen granskade huruvida Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har ett ändamålsenligt utbyte av underrättelseinformation för att förebygga och förhindra våldsbejakande extremism och terrorism. Motivet för granskningen var att verksamheten är viktig för att upprätthålla allmänhetens förtroende för rättsväsendet.

Den samlade slutsatsen var att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i stort har ett ändamålsenligt utbyte av underrättelseinformation, men att vissa förutsättningar för att utbyta information på regional och lokal nivå behöver förbättras. För det första har båda myndigheterna överlämnat till den regionala nivån att utarbeta formerna för samverkan, och det finns ingen föreskriven lägsta nivå för denna. Det har medfört att samverkansformerna varierar mellan regionerna. För det andra visade granskningen att de tekniska förutsättningarna för att utbyta underrättelseinformation på regional nivå var bristfälliga, vilket riskerar leda till att underrättelseinformation missuppfattas eller går förlorad.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

- Fastställ gemensamt en tillräcklig lägsta nivå för utbyte av underrättelseinformation, i fråga om såväl omfattning som innehåll, i syfte att uppnå ett mer systematiskt och säkrare informationsutbyte på regional nivå.
- Utveckla gemensamt de tekniska förutsättningarna för att kunna dela underrättelseinformationen på ett effektivt, säkert och spårbart sätt.

3.18.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I sin skrivelse med anledning av granskningsrapporten delade regeringen Riksrevisionens uppfattning om behovet av att förbättra regional samverkan för att utbyta underrättelseinformation. Regeringen informerade också om att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen under våren 2018 tillsatte en gemensam arbetsgrupp för att ta fram förslag på hur myndigheterna kan förbättra sitt arbete utifrån Riksrevisionens rekommendationer.²⁸³

Justitiekommittén ansåg i sitt betänkande att rekommendationerna riktade till myndigheterna var lämpliga och såg positivt på att en gemensam arbetsgrupp

²⁸³ Skr. 2017/18: 258.

hade tillsatts.²⁸⁴ Mot denna bakgrund biföll riksdagen utskottets förslag att lägga regeringens skrivelse till handlingarna.²⁸⁵

3.18.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Efter granskningen beslutade Polismyndigheten i februari 2019 om en gemensam samverkansmodell för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen utifrån den gemensamma arbetsgruppens förslag: den så kallade Redex-modellen. Arbetet med Redex inleddes under hösten 2019 och är särskilt inriktat mot den lokala polisnivån. Redex är enligt Säkerhetspolisen ett arbete som inletts till följd av Riksrevisionens granskning.²⁸⁶

Enligt beslutet ska det finnas en roll med systemansvar för att samtliga polisregioners samarbete fungerar. Funktionen ska inrikta, övervaka och följa upp det nationella arbetet mot våldsbejakande extremism, bland annat genom att formulera inriktningen för det nationella samarbetet inom området. Uppdraget inbegriper även att genomföra regelbundna möten med de regionalt ansvariga vid Polismyndigheten och Säkerhetspolisen för att hålla en nationell lägesbild och följa upp resultatet av myndigheternas operativa arbete utifrån de regionala underrättelsebilderna.²⁸⁷

Redex syftar till att skapa enhetlighet och tydlighet hos båda myndigheterna, och ska dessutom möjliggöra lägesuppföljning och beslutsfattande på både regional och nationell nivå. Detta innebär ett fördjupat underrättelsesamarbete mellan de båda myndigheterna, dels för att skapa en bättre lokal lägesbild, dels för att tillsammans planera och genomföra hotreducerande aktiviteter. Arbetet sker i funktioner med personal från båda myndigheterna i gemensamma lokaler. Redex skapar därmed också förutsättningar för det brottsförebyggande arbetet på lokal nivå.²⁸⁸

Införandet av Redex har också inneburit att Säkerhetspolisen och Polismyndigheten fått förbättrade digitala möjligheter att dela skyddsvärd information. Berörd personal i de båda myndigheterna arbetar i en gemensam plattform, dock utan full åtkomst till varandras system. Personalen vid Säkerhetspolisens regionala sektioner delar numera även underrättelseinformation digitalt med Polismyndigheten i den utsträckning som myndigheterna anser önskvärt.²⁸⁹

²⁸⁴ Bet. 2018/19:JuU4.

²⁸⁵ Rskr. 2018/19:29.

²⁸⁶ Gummesson, J. & Sallinen, J. P., "Nytt samarbete ska ta krafttag mot extremism", *Svenska Dagbladet*, 2019-04-14.

²⁸⁷ Polismyndigheten, Lokalt brottsförebyggande arbete mot våldsbejakande extremism, tillsynsrapport 2019:4, s. 18 f.

²⁸⁸ Polismyndigheten, *Lokalt brottsförebyggande arbete mot våldsbejakande extremism*, tillsynsrapport 2019:4, s. 18 f. samt skriftligt svar från Säkerhetspolisen, 2021-12-01.

²⁸⁹ Skriftligt svar från företrädare för Säkerhetspolisen, 2021-12-09.

3.18.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Riksrevisionen bedömer att granskningen haft ett starkt genomslag. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har vidtagit flera åtgärder som enligt myndigheterna innebär en förbättrad verksamhet i linje med granskningens iakttagelser och rekommendationer. Det innebär att de problem som granskningen visade nu i stort sett är undanröjda.

Det finns i nuläget inget som talar för att det kan förväntas ytterligare åtgärder till följd av granskningen.

3.19 Regeringens styrning av affärsverken (RiR 2018:5)

Granskningen motiverades med att det skett förändringar i styrningen av både förvaltningsmyndigheter och de statliga bolagen samt att antalet affärsverk minskat över tid. Detta väckte frågan om vilka anpassningar i styrningen av affärsverken som hade gjorts i relation till deras särart samt utvecklingen som skett inom bolags- respektive myndighetsområdena. Revisionsfrågan var om regeringen hade anpassat sin styrning till affärsverksformen. Granskningens sammanfattande slutsats var att regeringen inte i tillräcklig utsträckning hade utvecklat och anpassat styrningen av affärsverken till verksamheten i dess nuvarande form och till dess framtida utmaningar. Granskningen fann att det saknades samlade riktlinjer för styrningen av affärsverken och kriterier för när affärsverksformen var en lämplig verksamhetsform. Därtill fann granskningen att de ekonomiska målen sällan setts över samt att dokumentationen vid myndighetsdialogerna var bristfällig.

Följande rekommendationer riktades till regeringen, som också var det enda granskningsobjektet:

- Regeringen bör låta se över regelverket för affärsverken för att säkerställa att det är relevant och aktuellt. Undantag och tillägg som är specifika för affärsverken bör tydligt motiveras och kan med fördel samlas i riktlinjer för regeringens styrning av statliga affärsverk.
- Regeringen bör, i likhet med de kriterier som finns för statligt ägda bolag, utarbeta generella kriterier för när affärsverksformen är en lämplig verksamhetsform.
- Regeringen bör utveckla och redovisa motiven till affärsverkens ekonomiska mål, säkerställa att målen är aktuella och återkommande se över dem. Riksrevisionen noterar i detta sammanhang att regeringen har aviserat en översyn av de ekonomiska målen för Svenska kraftnät.

- Regeringskansliet bör utveckla dokumentationen av myndighetsdialogerna mellan affärsverken och ansvarigt departement för att underlätta riksdagens kontroll och förbättra möjligheterna för de inblandade att nå en gemensam bild av diskussionens innehåll och resultat.

3.19.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringen framhöll i sin skrivelse till riksdagen att den inte delade granskningens sammanfattande slutsats att regeringen inte tillräckligt anpassat styrningen av affärsverken. I regeringens mening hade den anpassat styrningen av vart och ett av de tre affärsverken, men instämde i att det är viktigt att styrningen hela tiden utvecklas så att den är tidsenlig och effektiv.

Regeringen delade vissa slutsatser och rekommendationer helt eller delvis. Exempelvis instämde regeringen i att det saknades en samling av de undantag och tillägg som råder för affärsverken samt vilka kriterier som gäller för när affärsverk är en lämplig verksamhetsform. Regeringen avsåg emellertid inte att i särskild ordning vidta några åtgärder på dessa områden utan gjorde bedömningen att sådana åtgärder bäst vidtas vid behov i samband med förändringar av nuvarande regelverk. Vidare delade regeringen slutsatsen att de ekonomiska målen sällan förändrats. Samtidigt menade regeringen att det ligger i sakens natur att målen bör vara rimligt stabila över tid om inte verksamhet eller förutsättningar ändrats i väsentlig grad. Regeringen menade också att målen regelbundet ska ses över.

I andra slutsatser instämde regeringen inte. Det gällde Riksrevisionens slutsats att dokumentationen av styrningen inte var tillräcklig och att myndigheter numer har samma möjligheter som affärsverken att bedriva affärsverksamhet. Regeringen anförde att myndighetsdialogerna är en informell dialog mellan myndighet och regering och inte en del i regeringens styrning.²⁹⁰

Finansutskottet hade i sitt utlåtande inga invändningar mot regeringens skrivelse. Utskottet lyfte däremot att granskningen belyste ett viktigt område och betonade att öppenhet är en viktig princip för regeringens styrning av affärsverken. Finansutskottet föreslog att lägga regeringens skrivelse till handlingarna, vilket bifölls av riksdagen.²⁹¹

3.19.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen var det enda granskningsobjektet och avsåg inte att vidta några åtgärder i särskild ordning med anledning av granskningens iakttagelser, slutsatser och rekommendationer. Däremot framhöll regeringen att motiveringar till och behov av undantag och tillägg som var särskilda för affärsverken kunde

²⁹⁰ Skr. 2017/18:297.

²⁹¹ Bet. 2018/19:FiU13, rskr. 2018/19:37.

komma att ses över i anslutning till den ordinarie beredningsprocessen av nya eller förändrade regelverk. Detsamma gällde en eventuell samling av dessa undantag och tillägg.²⁹²

Regeringen har initierat ett arbete med att se över och potentiellt förändra de ekonomiska målen som gäller för Svenska kraftnät. Hittills har arbetet inkluderat ett uppdrag till ESV att se över, analysera och vid behov lämna förslag på förändringar av de ekonomiska målen. I ESV:s uppdrag ingick också att se över huruvida affärsverksformen var den lämpligaste verksamhetsformen för Svenska kraftnät.²⁹³ I samband med detta fick Statskontoret i uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Svenska kraftnät.²⁹⁴ Uppdraget till ESV motiverades uttryckligen med granskningen, samt en tidigare granskning av Riksrevisionen – *Förutsättningar för en säker kraftöverföring* (RiR 2016:27).²⁹⁵ Samtidigt hade regeringen redan aviserat en översyn av de ekonomiska målen innan granskningens publicering.²⁹⁶ I uppdraget till Statskontoret nämndes inte granskningen.²⁹⁷

ESV menade i rapporteringen av sitt uppdrag att de ekonomiska målen för Svenska kraftnät bör förändras och lämnade förslag på vilka förändringar de bedömde lämpliga. Därtill menade ESV att regeringen årligen bör se över de ekonomiska målen i samband med regleringsbrevet till Svenska kraftnät. ESV uttalade sig även om för- och nackdelar med affärsverksformen men gav inget förslag på förändring. ESV delade granskningens slutsatser rörande verksamhetsformen.²⁹⁸ Det kan i sammanhanget noteras att målindikatorerna varit desamma i regleringsbrev för Svenska kraftnät under perioden 2019 till 2022, men att målvärdena har ändrats.²⁹⁹

Statskontoret drog en rad slutsatser gällande exempelvis interna mål, investeringsmöjligheter, uppföljning och kompetensförsörjning.³⁰⁰ Regeringen har med anledning av Statskontorets rapport gett två återrapporteringskrav till Svenska kraftnät, gällande inre effektivitet och internationella jämförelser samt tillägg till ett tidigare återrapporteringskrav gällande uppföljningen av investeringar.³⁰¹

²⁹² Skr. 2017/18:297.

²⁹³ Regeringsbeslut I2020/01814.

²⁹⁴ Regeringsbeslut I2020/01813/E.

²⁹⁵ Regeringsbeslut I2020/01814.

²⁹⁶ Riksrevisionen, *Styrningen av affärsverken*, RiR 2018:5, 2018, s. 25.

²⁹⁷ Regeringsbeslut I2020/01813/E.

²⁹⁸ Ekonomistyrningsverket, *Analys av Svenska kraftnäts ekonomiska mål*, 2021.

²⁹⁹ Regleringsbrev för Affärsverket svenska kraftnät 2019–2022.

³⁰⁰ Statskontoret, *Myndighetsanalys av Svenska kraftnät*, 2021:14, 2021.

³⁰¹ Mejl från företrädare för Regeringskansliet, 2021-02-01.

Regeringen har inte tagit några liknande initiativ för de resterande två affärsverken. De ekonomiska målen har sedan granskningens publicering varit desamma fram till att regeringen inte ställt några ekonomiska mål eller krav på avkastning eller utdelning 2021–2022 med anledning av coronapandemin.³⁰²

Riksdagen har lämnat ett tillkännagivande till regeringen om att se över verksamhets- och finansieringsformen för Sjöfartsverket.³⁰³ Granskningen omnämns inte i motivet till tillkännagivandet, men däremot i reservationen mot tillkännagivandet.³⁰⁴ Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utreda förutsättningarna för Sjöfartsverkets verksamhets- och finansieringsform och lämna förslag på en ändamålsenlig myndighetsorganisation och finansiering som möjliggör en effektiv styrning mot transportpolitiska och klimatpolitiska mål. Uppdraget ska redovisas senast den 15 februari 2023.³⁰⁵

Regeringen har inte initierat några förändringar av regelverket kring styrningen av affärsverken. Regeringen har inte heller gjort någon sammanställning eller översyn av motiven till, och behoven av, undantag och tillägg i styrningen av affärsverken.

3.19.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen har vidtagit en åtgärd som är i linje med granskningens slutsatser och rekommendationer, nämligen att se över de ekonomiska målen för Svenska kraftnät. En sådan översyn var dock aviserad av regeringen redan vid granskningens publicering. Översynen bereds fortfarande inom Regeringskansliet så det är inte möjligt att bedöma huruvida översynen lett till förbättringar. Några ytterligare åtgärder har regeringen inte vidtagit.

Riksrevisionens bedömning är därför att de problem och brister som noterades i granskningen kvarstår. ESV drog liknande slutsatser i en rapport om de ekonomiska målen för Svenska kraftnät från 2021, vilket indikerar att bristerna i styrningen kvarstår.

Det är något svårt att bedöma huruvida ytterligare åtgärder kan komma att ske. Översynen över verksamhets- och finansieringsformen för Sjöfartsverket kan leda till förändringar som är i linje med granskningen, men det är inte möjligt att bedöma om så sker i nuläget.

³⁰² Regleringsbrev för Luftfartsverket och Sjöfartsverket avseende 2018–2022.

³⁰³ Bet. 2019/20:TU8, rskr. 2019/20:218.

³⁰⁴ Bet. 2019/20:TU8, s. 85.

³⁰⁵ Regeringsbeslut I2022/00178, I2020/01207.

3.20 Livsmedels- och läkemedelsförsörjning – samhällets säkerhet och viktiga samhällsfunktioner (RiR 2018:6)

Granskningen var inriktad mot livsmedelsförsörjning och läkemedelsförsörjning i en situation av kris eller höjd beredskap och fokuserade på statens insatser på den centrala nivån i krishanteringssystemet. Granskningens syfte var att undersöka om det fanns tydliga förutsättningar och vidtogs åtgärder för att bidra till robusta samhällsfunktioner.

Bakgrunden till granskningen var den kritik som hade riktats mot inriktningen och tillvägagångssättet för arbetet med samhällets krisberedskap. Det handlade bland annat om brister i krisberedskapen till följd av svagheter i styrningen och problem med kopplingen mellan å ena sidan lagstiftning och systemprinciper, å andra sidan centrala aktörers förmåga och beredskap att utföra sina uppdrag.

Granskningen omfattade regeringen, Socialstyrelsen, Livsmedelsverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Granskningen skulle besvara frågan huruvida regeringens styrning hade varit tillräckligt tydlig när det gällde mål, krav och ansvarsförhållanden inom livsmedels- och läkemedelsförsörjning. Den skulle också besvara frågan om ansvariga myndigheter hade genomfört åtgärder som rörde styrning och vägledning, samordning och samverkan samt uppföljning och analys för att bidra till förutsättningarna att hantera risker med livsmedels- och läkemedelsförsörjningen.

Riksrevisionens övergripande bedömning av regeringens styrning var att det saknades tydliga mål eller styrande målformuleringar för livsmedels- och läkemedelsförsörjning. Det lämnade ett stort utrymme för tolkning hos Livsmedelsverket och Socialstyrelsen när det gäller att samordna kris- och beredskapsplaneringen, liksom hos övriga berörda aktörer när det gäller ansvarsförhållanden, krav och ambitionsnivåer. Bedömningen av myndigheterna var att även om det hade genomförts insatser så hade dessa insatser inte varit tillräckliga. Myndigheterna behövde därför fortsätta att utveckla samverkan och inhämtning av information för att stärka förutsättningarna för planering och förberedelser.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att:

- Klargöra mål, krav och ansvar. Det kan till exempel handla om att vidareutveckla och besluta om målsättningar.
- Särskilt förtydliga vad man förväntar sig av de myndigheter som har samordningsansvar. Det kan ske genom att förtydliga utformningen av samordningsuppdragen eller genom att rikta särskilda återrapporteringskrav som rör det regeringen vill att samordningsfunktionen ska leva upp till.

- Säkerställa att samverkan fortsätter att utvecklas och att de kunskaper som fanns inom områdena tillvaratas och används systematiskt och samlat. Det kan till exempel ske genom riktade uppdrag till aktuella myndigheter inom området.

Riksrevisionen rekommenderade Livsmedelsverket, Socialstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att:

- Säkerställ en ökad samverkan, uppföljning och kunskapsinhämtning för att tillvarata de kunskaper som finns inom området på ett mer samlat och systematiskt sätt.

3.20.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I sin skrivelse med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport instämde regeringen i stort med Riksrevisionens slutsats att det krävs förtydliganden av regeringens målsättningar för livsmedels- och läkemedelsförsörjningen. Regeringen instämde exempelvis i iakttagelsen att det fanns sårbarheter i distributionskedjan för läkemedel. Samtidigt framhävde regeringen att krisberedskap är komplext, och att det kan vara svårt att formulera detaljerade målsättningar för specifika områden så som livsmedels- och läkemedelsförsörjning. Vidare framhävde regeringen att den aktör som är ansvarig för ett område under normala omständigheter även är det i en krissituation, något som enligt regeringen är vägledande för rollfördelningen mellan de berörda myndigheterna.³⁰⁶

Vad gäller rekommendationen att klargöra mål och ambitioner hänvisade regeringen till försvarsberedningens delrapport³⁰⁷ med förslag på inriktning av total- och civilförsvaret. Vad gäller rekommendationen att förtydliga ansvarsförhållanden mellan berörda myndigheter hänvisade regeringen till tillsättningen av den då pågående statliga utredningen. Utredningens uppgift var att föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå.³⁰⁸ I utredningens betänkande presenterades en struktur för det civila försvaret, där Socialstyrelsen, Livsmedelsverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap föreslogs bli myndigheter med så kallat sektorsansvar.³⁰⁹

I motsats till Riksrevisionens rekommendation menade regeringen att det dåvarande systemet med generell återrapportering i årsredovisningarna hade fungerat bra. Regeringen hänvisade vidare till att den i 2018 års regleringsbrev till

³⁰⁶ Skr. 2017/18:283.

³⁰⁷ Ds 2017:66.

³⁰⁸ Dir. 2018:79.

³⁰⁹ Skr. 2017/18:283.

de bevakningsansvariga myndigheterna angett preciserade inriktningar angående arbetet med civilt försvar.

Socialstyrelsen fick i uppdrag av regeringen i april 2018 att stödja regionerna i deras arbete med katastrofmedicinsk beredskap och planering för civilt försvar inom hälso- och sjukvården.³¹⁰ Vad gäller frågan om privat–offentlig samverkan instämde regeringen delvis i att förväntningarna på privata aktörer i krissituationer är oklar. Regeringen hänvisade exempelvis till utredningen om näringslivets roll inom totalförsvaret.³¹¹

Mot bakgrund av skrivelsen betraktade regeringen ärendet som avslutat.

I försvarsutskottets betänkande meddelades inga direkta invändningar mot regeringens skrivelse. Försvarsutskottet beaktade att regeringen tillsatt ett antal utredningar, samt att regeringen inväntade försvarsberedningens delrapport med förslag på inriktning av total- och civilförsvaret. Mot denna bakgrund biföll riksdagen försvarsutskottets förslag att lägga regeringens skrivelse till handlingarna.

3.20.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen har efter granskningen vidtagit en stor mängd åtgärder med koppling till krisberedskap och höjd beredskap generellt, såväl som åtgärder riktade direkt mot livsmedel- och läkemedelsförsörjning. För krisberedskap eller höjd beredskap generellt har regeringen exempelvis givit anvisningar för civilt försvar till de bevakningsansvariga myndigheterna, uppdragit till Totalförsvarets forskningsinstitut att analysera frågor avseende nationell försörjningsberedskap samt givit Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i uppdrag att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret.

Med anledning av coronapandemin har regeringen exempelvis uppdragit åt Upphandlingsmyndigheten att ge förstärkt stöd vid upphandling av samhällsviktig verksamhet.³¹²

Regeringen har också tillsatt ett flertal pågående såväl som avslutade utredningar med stor påverkan på krisberedskap och höjd beredskap generellt och på livsmedels- och läkemedelsberedskap specifikt. Här kan exempelvis nämnas *Utredningen om civilt försvar* (Ju 2018:05) samt *Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet* (Fö 2018:01). Mot bakgrund av Riksrevisionens granskning finns det två pågående helt centrala utredningar i form av *Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap* (S 2018:09) samt *Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen* (Ju 2021:10). Vidare kan även Coronakommissionen (S 2020:09) och dess rapportering ha betydelse.

³¹⁰ Regeringsbeslut S2018/02370/FS.

³¹¹ Dir. 2018:64.

³¹² Se exempelvis regeringsbeslut Ju2019/02477/SSK; Fi2019/03819; Ju2020/02565/SSK; Ju2018/05358/SSK; Ju2020/04658 (delvis); Ju2020/04658 (delvis); N2020/02693.

Regeringen har även lagt fram sin försvarspolitiska inriktningsproposition med ett nytt mål för det civila försvaret. Det civila försvaret ska från och med 2021 ha förmåga att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, upprätthålla en nödvändig försörjning samt bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.³¹³ Riksdagen har därefter fattat beslut om att slå fast regeringens förslag till mål.³¹⁴

Regeringen har givit Livsmedelsverket och Statens jordbruksverk i uppdrag att stärka förutsättningarna för en robust livsmedelsförsörjning vid kriser och höjd beredskap.³¹⁵ Regeringen har även givit Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt i uppdrag att påbörja lämpliga åtgärder för att inleda uppbyggnaden av en livsmedelsberedskap. Utöver det myndighetsgemensamma uppdraget ska Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket också bland annat arbeta för att skapa ökade förutsättningar att säkerställa flödet i livsmedelskedjan vid en allvarlig bristsituation.³¹⁶

Vad avser läkemedelsberedskap så har regeringen givit Socialstyrelsen i uppdrag att utveckla ett arbete för ett samlat statligt ansvar för försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvårdsområdet vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap samt ytterst krig. Man har även vidtagit ett drygt 20-tal åtgärder i form av regeringsuppdrag med direkt eller indirekt³¹⁷ koppling till läkemedelsberedskap. Merparten av uppdragen har givits med anledning av coronapandemin och rör främst läkemedel för behandling av patienter som har insjuknat i covid-19.

Åtgärder med mer direkt koppling till läkemedelsförsörjning i stort är exempelvis uppdragen till Socialstyrelsen att:

- ta fram nationella utbildnings- och övningsplaner för katastrofmedicinsk beredskap och civilt försvar samt nationell samordning av utbildning och övning
- kartlägga och stödja den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap
- ta fram underlag m.m. samt att samordna, stödja, följa upp och utvärdera regionernas arbete med hälso- och sjukvårdens beredskap och planering inför civilt försvar.³¹⁸

³¹³ Prop. 2020/21:30.

³¹⁴ Prop. 2020/21:30, bet. 2021/21:FöU4, rskr. 202/21:136.

³¹⁵ Regeringsbeslut N2020/02294.

³¹⁶ Se respektive myndighets regleringsbrev för 2021.

³¹⁷ Se exempelvis Regeringsbeslut N2021/02613; N2020/03157; S2021/02641 (delvis); S2021/07152 (delvis).

³¹⁸ Regeringsbeslut S2021/02922 (delvis); S2021/05469 (delvis); S2021/02921 (delvis).

Läkemedelsverket har även fått ett antal uppdrag med koppling till läkemedelsförsörjning och tillgång till läkemedel.³¹⁹

Myndigheterna har fortsatt och intensifierat sitt arbete med frågor kopplade till livsmedels- och läkemedelsberedskap. Socialstyrelsens arbete har haft ett huvudsakligt fokus på frågor kopplade till coronapandemin. Myndigheten startade exempelvis under våren 2020 ett läkemedelskansli för att vid behov kunna ta initiativ till att på nationell nivå säkra tillgången till sådana läkemedel som kan användas i vården av patienter som insjuknat i covid-19.

Livsmedelsverket har tagit fram ett antal rapporter med analyser och förslag som rör livsmedelsförsörjning och under 2021 fick myndigheten nya uppgifter och resurser för att bygga upp Sveriges livsmedelsberedskap.³²⁰ Myndigheten har även tillsammans med Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt tagit fram en arbetsplan för hur man ska bedriva arbetet med återuppbyggnaden av den svenska livsmedelsberedskapen under de tre kommande åren. Frågorna om livsmedelsberedskap har fått en ökad tyngd hos Livsmedelsverket, avseende både fokus och finansiering. Myndigheten har skapat en ny avdelning och rekryterat mer personal för att kunna arbeta med frågorna mer intensivt.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har tagit fram ett antal rapporter och underlag kopplat till krisberedskap och höjd beredskap.³²¹ Myndigheten har publicerat såväl en vägledning för planering för försörjning av varor och tjänster som en strategi för försörjningsberedskap. Bakgrunden till strategin är att det pågår ett antal utredningar som behandlar problematiken kring försörjningsberedskap. Det finns dock en förväntan och ett behov av att upprätthålla nödvändig försörjning också under perioden fram till att kommande utredningar har presenterat sina resultat, och fram till att resultaten har omsatts i styrning från regeringen. Målet är att strategin ska ge vägledning till de aktörer som har ansvar inom krisberedskap och civilt försvar.

3.20.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen har vidtagit ett stort antal åtgärder i form av att tillsätta utredningar och ge uppdrag. Kunskapen om och insikterna kring hur Sverige står rustat vid en

³¹⁹ Se exempelvis regeringsbeslut S2020/01466/FS (delvis).

³²⁰ Se exempelvis Livsmedelsverket, *Regeringsuppdrag Kost vid höjd beredskap – delrapport*, dnr 2021/00384; Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt, *Livskraft – mätt och frisk - Öppen sammanfattning av Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och Statens veterinärmedicinska anstalts redovisning gällande underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret*, dnr 2019/02459; Jordbruksverket och Livsmedelsverket, *En robust livsmedelsförsörjning vid kriser och höjd beredskap - Åtgärder och arbetsformer som stärker förutsättningarna*, dnr 2020/03221.

³²¹ Se exempelvis Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Upphandling till samhällsviktig verksamhet – en vägledning*, 2018; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Kraftsamling - för en stärkt civil beredskap*, 2021; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Näringslivsbaserad motståndskraft Lärdomar från pandemin för det civila försvaret*, 2021.

kris och vilka åtgärder som kommer att behöva vidtas är väsentligt bättre idag än då granskningen publicerades. Både Livsmedelsverket och Socialstyrelsen har fått tydligare uppdrag att faktiskt börja arbeta med att bygga en försörjningsberedskap. Regeringen har i såväl sin försvarspolitiska inriktningsproposition som inriktningen för totalförsvaret börjat konkretisera vad Sverige ska klara av rörande försörjningstrygghet, åtminstone vid ett skärpt säkerhetspolitiskt läge eller höjd beredskap. Regeringen är även tydlig med att försörjningsberedskapen för både livsmedel och läkemedel behöver förbättras.

Samtidigt bedömer Riksrevisionen att rekommendationen kring förtydliganden av krav, mål och ansvar är omhändertagen fullt ut först när utredningen om en nationellt samordnad försörjningsberedskap har presenterat sina resultat, och när dessa resultat har omsatts i styrning från regeringen.

Regeringen har inte uttryckt att den har haft nytta av granskningsrapporten. Samtidigt hänvisar regeringen till granskningsrapporten i direktiven till utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen under rubriken *Aktuella granskningar, utredningar och analyser*. Livsmedelsverket uppger att man har haft nytta av rapporten och verksamheten kopplad till livsmedelsberedskap har fått en ökad tyngd och bättre förutsättningar. Det gäller särskilt efter det nya uppdraget kopplat till återuppbyggnad av livsmedelsberedskapen.

Sammanfattningsvis bedömer vi att Riksrevisionens rekommendationer och iakttagelser till viss del är omhändertagna av regeringen och myndigheterna. Flera av de iakttagelser och slutsatser som Riksrevisionen pekade på har även lyfts i andra utredningar och av andra aktörer. Det gör det svårt att bedöma vilket genomslag just Riksrevisionens granskning har haft.

3.21 Räkenskapssammandraget som underlag för kommunjämförelser – är kostnadsmåtten tillförlitliga? (RiR 2018:7)

Granskningens syfte var att undersöka om staten har skapat förutsättningar för kommuner att redovisa overheadkostnader (OH-kostnader) så att Räkenskapssammandraget (RS) blir ett tillförlitligt underlag för kommunjämförelser.

Granskningen inleddes mot bakgrund av att RS under de senaste decennierna fått ett nytt användningsområde, nämligen som underlag när kommuner jämför sig med varandra utifrån kostnadseffektivitet. Staten har aktivt medverkat till denna utveckling genom att inrätta Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA). Med denna förändrade användning av RS ställs högre krav på statistikens tillförlitlighet.

Statistiska centralbyrån (SCB) och internationella experter har återkommande bedömt att kommunernas inrapportering av OH-kostnader utgör den främsta felkällan i RS. Skälen är att inrapporteringsprinciperna är otydliga och att beloppen är stora – minst 45 miljarder kronor 2016.

Ett mer specifikt skäl till granskning var att kommuner kunde överdriva sina OH-kostnader i RS, och därigenom påverka sitt utfall i utjämningsystemet för kostnader av LSS-insatser (Lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade). Det fanns indikationer på att detta förekom, men omfattningen var okänd.

Ett ytterligare skäl till granskning var att staten gett kommuner möjligheter att köpa en del av sin verksamhet inom skola, vård och omsorg från alternativa utförare. När kommuner köper verksamhet skapas särskilda utmaningar för redovisningen av OH-kostnader. Riksrevisionen ville granska om SCB hade gett kommunerna förutsättningar att redovisa OH-kostnader enligt gemensamma principer, även då verksamheten utfördes av olika huvudmän.

Granskningen inriktades mot tre områden:

- kommuners generella förutsättningar att fördela OH-kostnader
- kommuners förutsättningar att redovisa OH-kostnader för insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)
- kommuners förutsättningar att fördela OH-kostnader så att kommunjämförelser blir tillförlitliga oavsett hur verksamheten fördelas mellan egen och alternativ regi.

Regeringen och SCB utgjorde granskningsobjekt. Granskningen berörde också Sveriges Kommuner och Landsting, nu Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), som ger stöd och normering åt kommuner vid inrapportering till RS, samt primärkommuner som årligen rapporterar in sina räkenskaper till RS.

En första slutsats från granskningen var att relativt få kommuner valt möjligheten att använda lokala fördelningsnycklar i stället för den riksgemensamma nyckel som SCB erbjöd. Användningen av lokala nycklar har inte påverkat kostnadsutfallet i den totala redovisningen, men gått ut över tilltron till jämförbarheten i data från RS. Mycket tyder också på att de omfördelningar som görs med lokala nycklar inte är tydligt motiverade.

En andra slutsats var att kommunerna gavs en onödigt stor börda för redovisning av OH-kostnader på förvaltningsnivå. För redovisning på förvaltningsnivå måste kommunerna använda lokala fördelningsnycklar, eftersom SCB inte erbjuder någon riksgemensam nyckel.

En tredje slutsats var att kommuner kunde använda lokala fördelningsnycklar för att få ett mer gynnsamt utfall i utjämningsystemet för LSS-kostnader. SCB gjorde

inte de statistiska kontroller som kunde förebygga sådan oavsiktlig eller avsiktlig felredovisning. Om alla kommuner använde en riksgemensam fördelningsnyckel på förvaltningsnivå skulle denna källa till felfördelning elimineras.

En fjärde slutsats var att det saknades tydlig normering från SCB om hur OH-kostnader skulle fördelas mellan driftsformer. Detta kunde sammantaget skapa både systematiska och osystematiska fel som försvårade tillförlitliga kommunjämförelser. Otydligheten gjorde det onödigt svårt att jämföra kostnadseffektiviteten mellan verksamhet utförd av den egna kommunen och alternativa utförare.

Riksrevisionen riktade följande rekommendationer till granskningsobjekten:

- Regeringen bör ge SCB i uppdrag att utveckla RS så att OH-kostnader på förvaltningsnivå i ett första steg kan särredovisas och i ett andra steg kan fördelas med en riksgemensam fördelningsnyckel.
- Regeringen bör ge SCB i uppdrag att se över principerna för redovisning av OH-kostnader för köp av verksamhet, så att myndighetens normering följer den övergripande redovisningsprincipen för RS.
- SCB bör verka för att samtliga kommuner går över till SCB-nyckeln.
- SCB bör, så länge SCB-nyckeln är valbar, göra särskilda uppföljningar av hur OH-kostnader på kommunnivå fördelas på LSS-verksamhet.³²²

3.21.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I sin skrivelse till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i huvudsak med Riksrevisionens bedömningar. Regeringen underströk samtidigt att syftet med RS är att utgöra ett underlag för nationalräkenskaperna och inte kommunjämförelser. Regeringen avsåg inte att vidta någon åtgärd med anledning av Riksrevisionens iakttagelser, utan hänvisade till det utvecklingsarbete som pågick inom SCB.³²³ Regeringen avsåg samtidigt att fortsätta följa utvecklingen av RS och vid behov vidta ytterligare åtgärder i syfte att säkerställa att uppgifterna där är tillförlitliga och transparenta.

Regeringen instämde i Riksrevisionens bedömning att kommunernas valfrihet att fördela OH-kostnader på olika organisatoriska nivåer skapar viss osäkerhet i jämförbarheten mellan kommunernas kostnadsuppgifter för olika verksamheter i RS. Men regeringen instämde inte i Riksrevisionens bedömning att uppdrag bör ges till SCB för att utveckla RS så att OH-kostnader på förvaltningsnivå i ett första steg kan särredovisas, och i ett andra steg kan fördelas med en riksgemensam

³²² Riksrevisionen, *Räkenskapssammandraget som underlag för kommunjämförelser – är kostnadsmåtten tillförlitliga?*, RiR 2018:7, 2018.

³²³ Skr. 2018/19:20.

fördelningsnyckel. Regeringen bedömde att en sådan åtgärd kunde öka kommunernas uppgiftslämnarbörda. Regeringen menade också att SCB, om myndigheten fann det lämpligt, kunde göra nödvändiga förändringar utan ytterligare uppdrag från regeringen.³²⁴

Riksdagen delade regeringens bedömning av Riksrevisionens rapport. Finansutskottet konstaterade att det överordnade syftet med RS är att utgöra underlag för nationalräkenskaperna. Utskottet konstaterade vidare att SCB har vidtagit flera åtgärder för att förbättra tillförlitligheten i RS och att SCB kan vidta nödvändiga åtgärder utan ytterligare uppdrag från regeringen. Utskottet välkomnade regeringens avsikt att fortsätta följa utvecklingen av RS och vid behov vidta ytterligare åtgärder. Mot bakgrund av detta ansåg riksdagen att rapporten var slutbehandlad.³²⁵

3.21.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Finansdepartementet anger att regeringen inte har aviserat eller vidtagit några särskilda åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport.³²⁶ Finansdepartementet hänvisar samtidigt till en annan åtgärd som kan vara relevant i sammanhanget, nämligen att regeringen den 3 september 2020 tillsatte utredningen *En effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner*.³²⁷ Utredningen överlämnade sitt betänkande *En god kommunal hushållning* den 22 september 2021.³²⁸ Betänkandet har remitterats.

I utredningsbetänkandet uppmärksammas en rad brister i inrapporteringen till RS. Utredningen konstaterar att dessa och andra brister har påtalats av Riksrevisionen i granskningsrapporterna 2018:7 och 2018:23. Utredningen bedömer att SCB bör fortsätta arbetet med att effektivisera och kvalitetssäkra arbetet kring uppgiftslämnandet från kommuner och regioner. Utredningen lämnar också förslag om utökad statistikinsamling vad gäller kommuners och regioners budget och bokslut.³²⁹

Finansdepartementet hänvisar till att SCB arbetar med att stötta kommuner och regioner i deras uppgiftslämnande, bland annat genom utbildning för uppgiftslämnare av RS, och att detta framgår av SCB:s yttrande över betänkande från Utredningen om en god kommunal hushållning³³⁰. Finansdepartementet

³²⁴ Skr. 2018/19:20.

³²⁵ Bet. 2018/19:FiU41.

³²⁶ Mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2021-12-27.

³²⁷ Dir. 2020:88.

³²⁸ SOU 2021:75.

³²⁹ Ibid.

³³⁰ Se Fi2021/03100.

påpekar också att SCB årligen ser över sina kontroller och granskningsrutiner för att optimera de resurser som inhämtningen av RS har att förfoga över.³³¹

SCB tog i september 2018 upp Riksrevisionens rekommendationer till diskussion vid ett samrådsmöte med de största användarna av RS. Samrådet bedömde att rekommendation 1 och 2 var svårgenomförbara och att det var tveksamt om nyttan skulle motsvara den ökade uppgiftslämnarbördan. Samrådet ställde sig också tveksamt till rekommendation 3 och 4. Samrådet ansåg att kommunerna får antas vilja lämna sanningsenliga uppgifter om LSS-kostnader, och att ett borttagande av möjligheten till lokala fördelningsnycklar inte eliminerar möjligheten att överdriva LSS-kostnader i syfte att få ett mer gynnsamt utfall i utjämningsystemet för LSS. Samrådet föreslog i stället att SCB utökar sin granskning av LSS-kostnader.³³²

Mot bakgrund av samrådets bedömningar har SCB inte vidtagit några åtgärder som relaterar till rekommendation 1 och 2, som riktades till regeringen. SCB har däremot vidtagit åtgärder som relaterar till rekommendation 3 och 4, som riktades till SCB.

Med anledning av rekommendation 3 har RS steg 2 utökats med en kontroll som signalerar när den totala fördelningen av kommunnyckeln och SCB-nyckeln överskrider 10 procent jämfört med föregående år. Kontrollen följs sedan upp genom särskild granskning och vid behov förs en dialog med den inrapporterande kommunen.

Med anledning av rekommendation 4 har SCB utökat sin granskning av redovisade uppgifter som ligger till grund för LSS-utjämnningen. Om en kommuns redovisade kostnad per LSS-insats avviker med mer än 25 procent från genomsnittskostnaden faller en kontroll ut. Kontrollen följs sedan upp genom särskild granskning och vid behov förs dialog med den inrapporterande kommunen.

3.21.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Den övergripande bedömningen är att granskningen har fått ett begränsat genomslag. Två rekommendationer har delvis omhändertagits av SCB, medan övriga två rekommendationer inte har omhändertagits. Granskningen har troligtvis bidragit till minskad risk för att redovisningen till RS används för att manipulera utjämningsystemet för LSS-kostnader. Granskningen har troligtvis också bidragit till att SCB får bättre kontroll över omotiverade svängningar i redovisningen av OH-kostnader och vilken roll lokala fördelningsnycklar spelar i sammanhanget. Övriga identifierade förbättringsområden i inrapporteringen till RS kvarstår troligtvis.

³³¹ Mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2021-12-27.

³³² Mejl från företrädare för SCB, 2022-01-04.

SCB fortsätter att tillåta användningen av lokala fördelningsnycklar, både på övergripande kommunnivå och på förvaltningsnivå. SCB gör heller ingen förändring i normeringen av hur OH-kostnader ska fördelas utifrån driftsform. Genom utökade kontroller begränsar SCB negativa konsekvenser av att lokala fördelningsnycklar används. Men problematiken med att offentligt utförd verksamhet i RS får bära OH-kostnader för alternativt utförd verksamhet kvarstår. Detta försvårar kostnadsjämförelser mellan kommuner som har olika fördelning av driftsformer.

Efter att granskningsrapporten publicerades tillsatte regeringen utredningen En god kommunal hushållning.³³³ Men det finns inget som tyder på att Riksrevisionens granskningsrapport har bidragit till att utredningen tillsattes. Granskningsrapporten nämns inte i utredningsdirektivet. I betänkandet nämns granskningsrapporten, men utredningens förslag relaterar inte tydligt till Riksrevisionens iakttagelser.³³⁴

3.22 Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt? (2018:8)

Riksrevisionen granskade tillämpningen av den kommunala finansieringsprincipen, det vill säga den ekonomiska regleringen till kommunsektorn, vid tre beloppsmässigt större reformer inom skol- och barnomsorgsområdet. Syftet var att bedöma om regeringens beredning och redovisning vid statligt beslutade reformer var tillräcklig för att resultera i en adekvat ekonomisk reglering. Med adekvat reglering avses att syftet med finansieringsprincipen uppfylls, det vill säga att kommuner blir varken under- eller överkompenserade. En konsekvens av en underfinansiering blir att kommunerna inte klarar att genomföra beslutade reformer utan att prioritera om i andra verksamheter eller att höja skatten.

Granskningen visade att regeringen i flera delar inte har tillämpat finansieringsprincipen som det var tänkt. Bristfälliga underlag har försvårat för kommuner att få insyn i reformernas beräkningar och att lämna relevanta synpunkter. Regeringen har inte heller gjort analyser av hur reformerna påverkar enskilda kommuner. Granskningen illustrerade även andra problem i beredningsprocessen, såsom uteblivna överläggningar med kommunerna och snäva tidplaner. En konsekvens av bristerna är att riksdagen fattat beslut på ett underlag som i flera delar är otydligt och otillräckligt.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till regeringen:

³³³ Dir. 2020:88.

³³⁴ SOU 2021:75.

- Kommunalekonomiska reformer bör beredas på ett transparent och välunderbyggt sätt.
- Företrädare för kommuner och landsting bör i god tid bjudas in i beredningsarbetet för kommunalekonomiska reformer.
- Beredningen av reformers kommunalekonomiska konsekvenser bör omfatta en analys av hur konsekvenserna skiljer sig mellan kommuner.
- Kostnadsmässiga uppföljningar bör göras.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendation till Regeringskansliet:

- Kommittéer bör ges tillräckligt stöd för att kunna göra kostnadsberäkningar i enlighet med riktlinjerna.

3.22.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I sin skrivelse med anledning av granskningsrapporten uppgav regeringen att den inte bedömde att Riksrevisionens rekommendationer var nödvändiga för att uppnå syftet med den kommunala finansieringsprincipen, det vill säga att uppnå en mer ändamålsenlig reglering av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunsektorn. Därtill ansåg regeringen att fler aktörer inte behöver inkluderas i den beredning som sker internt i Regeringskansliet eller i kommittéväsendet. Regeringen ansåg även att det inte behöver föras in fler steg i beredningsprocessen.³³⁵

Regeringen instämde i att det finns ett behov av att slå vakt om att beredningsprocesser och rutiner fungerar så väl som möjligt, så att man kan skapa transparens och förutsägbarhet för kommunerna. Regeringen ansåg att kommunikationen hade förbättrats mellan Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Regeringskansliet. Regeringen ansåg också att möjligheterna hade förbättrats för kommunerna att komma in med synpunkter och utveckla de förslag som bereds inom Regeringskansliet och kommittéväsendet. Utifrån detta menade regeringen att problemet hade åtgärdats.

Regeringen uppgav även att den delade Riksrevisionens uppfattning att det finns ett generellt behov av att höja kvaliteten på de konsekvensanalyser som görs både i kommittéväsendet och bland de förslag som tas fram inom Regeringskansliet. Regeringen ansåg dock att det redan sker ett kontinuerligt arbete för att öka transparensen och tydligheten så som Riksrevisionen rekommenderar. I och med sin skrivelse till riksdagen med anledning av granskningsrapporten uppgav regeringen att rapporten var slutbehandlad.

³³⁵ Skr. 2017/18:300.

Finansutskottet meddelade att det inte hade några invändningar mot regeringens skrivelse. Utskottet välkomnade regeringens avsikt att fortsätta arbetet med att säkerställa att utredningsförslag inkluderar välunderbyggda konsekvensanalyser, och med att öka transparensen och tydligheten i de antaganden och beräkningar som ligger till grund för reformernas ekonomiska reglering. Mot denna bakgrund biföll riksdagen finansutskottets förslag att lägga regeringens skrivelse till handlingarna.³³⁶

3.22.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen uppgav i skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten att rapporten är slutbehandlad. I skrivelsen över vidtagna åtgärder 2019 med anledning av riksdagens skrivelser angav regeringen att ärendet var avskrivet., Regeringen menade i skrivelsen att beredningsprocesser och rutiner har förbättrats, bland annat genom en förbättrad kommunikation mellan SKR och Regeringskansliet, vilket har underlättat för kommunerna att komma in med synpunkter. Utifrån detta ansåg regeringen att den hade åtgärdat problemet. Vidare framhöll regeringen i skrivelsen att det redan sker ett kontinuerligt arbete för att öka transparensen och tydligheten. Regeringen angav att den kommer att fortsätta att arbeta med kompetensstöd och riktlinjer till kommittéväsendet för att ytterligare förbättra kvaliteten i konsekvensanalyserna.³³⁷

Finansdepartementet arbetar för närvarande med en översyn av kommittéförordningen (1998:1474) och av förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244). Syftet är bland annat att tydliggöra vad som utgör välunderbyggda konsekvensanalyser och därmed förbättra de beslutsunderlag som ligger till grund för regeringens överväganden och beslut.³³⁸ Finansdepartementet uppger att de regelbundet uppdaterar underlag som används vid beredningar av reformer med kommunalekonomiska effekter, för att tydliggöra processen och säkerställa ett fullgott underlag inför politiska beslut enligt finansieringsprincipens intentioner.³³⁹

Enligt regeringens skrivelse har kommunikationen mellan SKR och Regeringskansliet förbättrats i beredningen av kommunalekonomiska förslag. Enligt Finansdepartementet förbereds överläggningar i god tid genom att tjänstemän i Regeringskansliet och SKR stämmer av dagordningen och tar fram underlag. Under överläggningarna tas emellertid sällan enskilda regleringar upp.

³³⁶ Bet. 2018/19:FiU17, rskr. 2017/18:174.

³³⁷ Skr. 2019/20:75, s. 162. Se även skr. 2018/19:101, s. 137. Ärenden kan avslutas på olika sätt, genom regeringsbeslut, regeringskanslibeslut eller att ärenden läggs till handlingarna. Ett ärende kan skrivas av när det inte längre behövs ett ställningstagande av regeringen i sak. En riksdagsskrivelse kan exempelvis skrivas av genom ett särskilt beslut (enligt mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2021-12-23).

³³⁸ Mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2021-12-23.

³³⁹ Enligt prop. 1993:94/150.

Syftet är i stället att diskutera övergripande frågor där regeringen och SKR har gemensamma intressen. Några exempel på sådana frågor är hanteringen av pandemin, vaccinationer och uppskjuten vård.³⁴⁰

Slutligen uppger Finansdepartementet att de arbetar kontinuerligt med att förbättra beredningsunderlagen för reformer. Det kommer emellertid alltid att kvarstå en osäkerhet kring konsekvenserna av reformer. Det är därför viktigt att se till att reformer övervägs och att beslut fattas utifrån bästa möjliga underlag.³⁴¹

SKR uppfattar inte att förbättringar har skett i beredningen av kommunalekonomiska reformer. Förhandlingar om reformer som omfattas av finansieringsprincipen mellan fackdepartement och SKR har så gott som upphört.³⁴² Samtal har förts men dessa har i regel inte lett till överläggningar om regleringar enligt principen. Vidare redovisas inga förklaringar till regleringsbeloppens storlek när regleringar av reformer enligt finansieringsprincipen presenteras i budgetpropositionen. Enligt SKR kan en kortfattad förklaring öka transparensen och ge en bättre information till riksdagen.

Konsekvensanalyserna i statliga utredningar bedöms enligt SKR vara bristfälliga. Ett exempel är när kommunalekonomiska reformer föreslås finansieras med befintliga riktade statsbidrag eller stöd till kommuner eller regioner. Analysen är också bristfällig i samband med reformförslag som utan närmare redovisning antas kunna genomföras inom ordinarie verksamhet och befintlig lagstiftning, och därmed utan merkostnader. Ofta gäller det verksamheter som regleras med ramlagstiftning, det vill säga enligt lagar med generella mål och utan detaljreglering. Det är vanligt inom socialtjänsten där socialtjänstlagen är generell och ospecifik i fråga om hur stöd och hjälp ska ges. SKR efterfrågar mer underbyggda konsekvensanalyser, och det är regeringens uppgift att utifrån dessa göra prioriteringar.

3.22.3 Avslutande bedömning och kommentarer

Regeringen har inte vidtagit åtgärder med anledning av granskningens rekommendationer. Regeringen angav redan i skrivelsen att rekommendationerna inte var nödvändiga för att uppnå syftet med den kommunala finansieringsprincipen. Vidare anfördes att beredningsprocesser och rutiner har förbättrats, och att det pågår ett kontinuerligt arbete för att öka transparensen och tydligheten.

Riksrevisionens bedömning är att beredningen av kommunalekonomiska reformer hittills inte har lett till förbättringar i beredningsprocessen. Regeringens pandemihantering har inneburit en rad olika beslut om åtgärder och resurser till

³⁴⁰ Mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2021-12-23.

³⁴¹ Ibid.

³⁴² Enligt SKR kan det bero på det parlamentariska läget och regeringens fokus på pandemin med omfattande statliga resurser till kommuner och regioner. Mejl från företrädare för SKR, 2021-12-22.

regioner och kommuner, vilket kan ha påverkat beslutsprocessen för både pandemirelaterade och övriga kommunalekonomiska reformer. Regeringens pågående översyn av regelverket för statliga kommittéer och för konsekvensutredning vid regelgivning kan på sikt bidra till att förbättra transparensen i beredningsprocessen av reformer. Arbetet med översynen förutsätter dock att innehållet för vad som kan utgöra välunderbyggda konsekvensanalyser av specifikt kommunalekonomiska reformer preciseras och tydliggörs i regelverket.

4 Uppföljning av den årliga revisionens granskningsverksamhet

Riksrevisionens årliga revision granskade totalt 226 årsredovisningar för räkenskapsåret 2020. I detta kapitel redovisar vi en uppföljning av denna granskning.

Riksrevisionen har följt upp de åtgärder som regeringen och myndigheterna har vidtagit med anledning av de modifierade revisionsberättelserna och de rekommendationer i revisionsrapporterna som vi lämnade för räkenskapsåret 2020. Syftet är att bedöma om rapporteringen har lett till att myndigheterna har vidtagit åtgärder, det vill säga genomslaget av den årliga revisionens granskning.

Uppföljningen av åtgärderna gjordes under november till december 2021 genom enkätundersökningar till Riksrevisionens ansvariga revisorer för respektive myndighet. För en mer utförlig redovisning av uppföljningen, se bilaga 2 och 3.

4.1 Uppföljning av modifierade revisionsberättelser och rekommendationer i revisionsrapporter

Om Riksrevisionen lämnar en modifierad revisionsberättelse ska myndigheten inom en månad redovisa för regeringen vilka åtgärder som myndigheten har vidtagit eller avser att vidta med anledning av modifieringen. Regeringen ska i sin tur redovisa sina och myndighetens planerade eller vidtagna åtgärder för riksdagen.³⁴³ När Riksrevisionen lämnar en revisionsrapport framgår det av revisionsrapportens inledning att vi vill att myndigheten svarar på revisionsrapporten och beskriver vilka åtgärder myndigheten planerar för att rätta till iakttagelserna.

4.1.1 Revisionsberättelser med modifierade uttalanden 2020

Antalet modifierade revisionsberättelser har de senaste tre åren varierat mellan 10 och 21 per år. För räkenskapsåret 2020 lämnade Riksrevisionen 12 modifierade revisionsberättelser. Riksrevisionen uttalade sig med reservation i samtliga modifierade revisionsberättelser. En mer utförlig framställning finns i bilaga 2.

Anledningen till de modifierade uttalandena är till exempel att myndigheterna har

- överskridit beställningsbemyndigandets slutår
- överskridit anslagskrediten för ett anslag
- ett väsentligt underskott i avgiftsfinansierad verksamhet med krav på full kostnadstäckning.

³⁴³ 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.

Andra exempel är att årsredovisningen saknar fördelning av verksamhetens intäkter och kostnader på verksamhetsområden i resultatredovisningen.

I bilaga 2 framgår att myndigheterna i de flesta fall har vidtagit åtgärder med anledning av de modifierade revisionsberättelserna, till exempel

- tagit fram planer för att kunna följa krav på full kostnadstäckning
- sett över processer eller bokslutsrutiner.

Exempel på åtgärder som regeringen har vidtagit är att tillåta myndigheten att använda anslag för att täcka underskott i avgiftsfinansierad verksamhet eller förlänga slutår för beställningsbemyndiganden.

Modifierade revisionsberättelser

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

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

Olika typer av modifieringar med anledning av väsentliga fel i årsredovisningen

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

4.1.2 Rekommendationer i revisionsrapporterna 2020

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

För räkenskapsåret 2020 lämnade Riksrevisionen 14 revisionsrapporter till lika många myndigheter. Rapporterna innehåller sammanlagt 57 rekommendationer. 4 av rapporterna avsåg myndigheter som även fått modifierade revisionsberättelser. Uppföljningen visar att myndigheterna har vidtagit åtgärder med anledning av revisionsrapporterna, helt eller delvis, för 54 av de 57 rekommendationerna. För 31 rekommendationer har myndigheterna vidtagit åtgärder. För en mer utförlig redovisning av uppföljningen per myndighet, se bilaga 3. Att myndigheten har vidtagit åtgärder innebär att myndigheten har beslutat om åtgärder eller implementerat åtgärder för rekommendationen.

Tabell 3 Uppföljning av rekommendationer i revisionsrapporter. Har myndigheten hanterat rekommendationen?

Uppföljningsår	Antal revisionsrapporter	Antal rekommendationer	Har myndigheten hanterat rekommendationen?		
			Ja	Nej	Delvis
2022	14	57	31	3	23
2021	15	46	14	2	30
2020	30	73	39	12	22

Anm. Uppföljningsåret 2022 avser räkenskapsåret 2020. Uppföljningsåren 2021 och 2020 avser räkenskapsåren 2019 och 2018.

Vidare framgår att antalet rekommendationer som Riksrevisionen lämnar till myndigheterna varierar mellan åren. Det finns flera orsaker till det. Det beror bland annat på hur många revisionsrapporter som årlig revision lämnar under revisionsåret. Det beror också på att olika typer av fel och brister kan behöva olika antal rekommendationer med förslag på åtgärder som myndigheten behöver vidta.

När en myndighet har fått många rekommendationer beror det oftast på att vi har identifierat brister i flera delar av myndighetens interna styrning och kontroll. Rekommendationerna kan vara mer eller mindre omfattande och av olika karaktär. Vissa brister är enkla för myndigheterna att åtgärda, till exempel att se över rutiner för att stärka den interna styrningen och kontrollen eller att

säkerställa att förordningar och regeringsbeslut följs. Andra brister kan ta längre tid för myndigheterna att åtgärda. Det kan vara för att åtgärden kräver insatser av aktörer som står utanför myndighetens kontroll eller att myndigheten behöver utföra ett omfattande eller långsiktigt arbete för att stärka den interna styrningen och kontrollen.

Vad handlar rekommendationerna om?

De rekommendationer som den årliga revisionen har lämnat gäller flera olika delar av myndigheternas årsredovisningar. Till exempel har Nationalmuseum och Riksarkivet, som båda även fått modifierade revisionsberättelser, väsentliga ackumulerade underskott i avgiftsbelagd verksamhet med det ekonomiska målet full kostnadstäckning. Riksrevisionen har bland annat rekommenderat myndigheterna att ta fram rutiner för att säkerställa att det ekonomiska målet följs och att fortsätta dialogen med berört departement för att finna lämpliga sätt att hantera de ackumulerade underskotten. Båda myndigheterna har tagit fram rutiner för att säkerställa att verksamheterna fortsättningsvis kommer att bedrivas med full kostnadstäckning. Regeringen har även gett sitt medgivande till både Nationalmuseum och Riksarkivet att täcka de ackumulerade underskotten med anslagsmedel.

Andra exempel rör Försvarsmaktens och Försvarets materielverks värdering och redovisning av tillgångar. Försvarsmakten har flera tillgångar som inte har ett redovisat värde i årsredovisningen. Riksrevisionens bedömning är att värdet på dessa tillgångar inte är obetydligt. Liksom föregående år har Riksrevisionen sett brister i Försvarets materielverks värdering av pågående arbeten, vilket även påverkar Försvarsmaktens värdering av beredskapstillgångar. Försvarets materielverk har även tillgångar som finns hos försvarsindustrin men som är finansierade och ägs av staten. Eftersom det inte finns någon enhetlig redovisning av tillgångarna finns det en risk att tillgångarna inte är korrekt redovisade i årsredovisningen. Båda myndigheterna har vidtagit åtgärder för att säkerställa att tillgångarna är korrekt värderade och redovisade i årsredovisningarna.

Sveriges hydrologiska och meteorologiska institut (SMHI) fick 2020 både en modifierad revisionsberättelse och en revisionsrapport eftersom myndigheten sålt tillgångar från affärsområdet Sjöfart utan att uppfylla kraven på affärsmässighet. SMHI anger att de kommer att förbättra sina rutiner för att säkerställa att framtida försäljningar sker affärsmässigt.

Även 2020 förekom det att en myndighet betalat ut ersättning till ledande befattningshavare utan stöd i beslut från regeringen. Efter att Riksrevisionen uppmärksammat detta har Statens kulturråd upphävt beslutet om ersättningen.

Riksrevisionens rekommendationer kan också handla om myndighetens arbete med att upprätta årsredovisningen. Till Kungliga Konsthögskolan har

Riksrevisionen lämnat rekommendationer om att stärka rutinerna för framtagande och kvalitetssäkring av årsredovisningens finansiella delar och underlag. Kungliga Konsthögskolan har påbörjat arbetet med att se över sina rutiner. Riksrevisionen har bland annat rekommenderat Trafikverket att stärka sina rutiner för kvalitetssäkring av beställningsbemyndiganden samt utreda vilka framtida kostnader som ska ingå i redovisningen av utestående åtaganden i bemyndiganderedovisningen. Även Trafikverket har påbörjat arbetet med att se över sina rutiner. Trafikverket har också haft kontakt med både regeringen och Ekonomistyrningsverket för att förtydliga och utreda vilka kostnader som ska ingå i de utestående åtagandena.

Uppföljning och rapportering av fel och brister inom den årliga revisionen

Den årliga revisionen börjar revisionsåret med *planering* för att bedöma riskerna för väsentliga fel i årsredovisningen. I planeringen ingår att ta hänsyn till om myndigheten har fått en modifierad revisionsberättelse eller en revisionsrapport föregående år. Ofta har myndigheten redan lämnat ett skriftligt svar på revisionsrapporten där det framgår vilka åtgärder myndigheten planerar att vidta för att säkerställa att fel och brister inte uppstår igen.

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

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

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

Bilaga 1. Kvantitativ redovisning av uppgifter i uppföljningarna

Vi har sammanställt en del av de uppgifter som redovisats i uppföljningarna av våra granskningsrapporter. De utgör sedan 2019 års uppföljning underlag för en kvantitativ redogörelse för mottagande och genomslag av vår granskning. De kvantitativa uppgifterna tydliggör resultatet av Riksrevisionens effektivitetsgranskning utifrån en uppsättning frågor om hur granskningsrapporterna har mottagits och om åtgärder som de har föranlett.

Som vi nämnde i inledningen är det svårt att bedöma om det just är Riksrevisionens granskningsrapporter som föranlett åtgärder från regeringen och övriga granskade organisationer. Därför ska resultaten tolkas med försiktighet. Det kan också vara svårt att inom ramen för uppföljningen bedöma om de vidtagna åtgärderna lett till förbättringar av verksamheten.

Resultatet av Riksrevisionens granskning

I årets uppföljningsrapport har Riksrevisionen följt upp 22 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen, publicerade under perioden april 2017 till mars 2018. De är slumpmässigt utvalda bland de totalt 39 granskningsrapporter som publicerades under perioden. Vi har därefter korrigerat urvalet för att uppföljningen ska omfatta granskningsrapporter från flera utskottsområden. Sammantaget bedömer vi att 19 av de uppföljda rapporterna lett till att regeringen eller de granskade organisationerna har vidtagit åtgärder.

Nedan följer vi upp granskningarna utifrån vem rekommendationerna riktats till. En granskning kan innehålla rekommendationer till både regeringen och andra organisationer. Uppföljningen visar att Riksrevisionen riktat rekommendationer till regeringen och övriga granskade organisationer i totalt 20 granskningsrapporter. I 17 rapporter riktade Riksrevisionen rekommendationer till regeringen och i 13 fall till övriga granskade organisationer.

2 av granskningsrapporterna innehöll inga rekommendationer. Det kan finnas flera skäl till att Riksrevisionen inte lämnat rekommendationer. Att en granskningsrapport saknar rekommendationer utesluter dock inte att regeringen eller övriga granskade organisationer kan ha haft nytta av rapporten eller att vi bedömer att den har lett till åtgärder. I enstaka fall bedömer vi att regeringen har vidtagit åtgärder med anledning av en granskning även om rekommendationerna enbart riktats till myndigheter. Också det omvända kan gälla när myndigheter vidtagit åtgärder utan att ha fått rekommendationer. Sådana fall

framkommer inte i redogörelsen nedan, eftersom vi där utgår från vem rekommendationen riktats till.³⁴⁴

Vid uppföljningen har det också framkommit att riksdagens utskott vid ett tillfälle har riktat tillkännagivande till regeringen vid beredningen av regeringens skrivelse.

Nedan redovisar vi regeringens och de granskade organisationernas mottagande och åtgärder till följd av Riksrevisionens granskning. I tabeller redovisar vi uppgifter från årets uppföljning tillsammans med motsvarande uppgifter från tidigare års uppföljningsrapporter. Det gör det möjligt att jämföra granskningens mottagande och genomslag över tiden.

Mottagande och genomslag

Tabell 1 redovisar uppgifter i uppföljningarna där Riksrevisionen riktat rekommendationer till regeringen. Av tabellen framgår att regeringen i de flesta fall, enligt vår bedömning, har vidtagit åtgärder med anledning av granskningsrapporterna.

Det relativa genomslaget (andelen ja-svar) för de rapporter som vi följt upp i år är något lägre i jämförelse med de som följdes upp 2020 och 2021. Det är dock högre än uppföljningsåret 2019. Det går därför inte att dra några bestämda slutsatser om någon trendmässig förändring över tid. Vår bedömning är att genomslaget i år är i linje med resultaten från tidigare år.³⁴⁵

Tabell 1 Antal granskningar med rekommendationer till regeringen. Har regeringen vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning?

Uppföljningsår	Antal	Ja	Nej	Kan inte svara
2022	17	11	3	3
2021	14	12	2	0
2020	17	15	1	1
2019	16	10	3	3

Anm. De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda några år efter att granskningsrapporterna publicerats. Målsättningen är att följa upp granskningar 4 till 5 år efter publicering.

³⁴⁴ I årets uppföljning bedömer vi att regeringen i tre fall har vidtagit åtgärder med anledning av vår granskning trots att inga rekommendationer riktades till regeringen. Motsvarande bedömning gjorde vi för övriga granskade organisationer i två fall där inga rekommendationer hade riktats specifikt till någon myndighet eller motsvarande.

³⁴⁵ Uppgifterna för uppföljningsåren 2021, 2020 och 2019 är hämtade från uppföljningsrapporterna för respektive år.

Motsvarande gäller för de granskningsrapporter där vi riktat rekommendationer till övriga organisationer, det vill säga myndigheter eller bolag. Enligt Riksrevisionens bedömning har organisationerna i de flesta fall vidtagit åtgärder med anledning av granskningarna. Det framgår av tabell 2 nedan.

Det relativa genomslaget för de rapporter som vi följt upp i år (andelen ja-svar) är något lägre i jämförelse med motsvarande uppföljningar tidigare år, men vi bedömer att det ligger i linje med dessa. Någon entydig trend är inte möjlig att identifiera.

Tabell 2 Antal granskningar med rekommendation till övriga organisationer. Har de granskade organisationerna vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning?

Uppföljningsår	Antal	Ja	Nej	Kan inte svara
2022	13	9	2	2
2021	9	8	0	1
2020	11	9	1	1
2019	15	9	1	5

Anm. De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda några år efter att granskningsrapporterna publicerats. Målsättningen är att följa upp granskningar 4 till 5 år efter publicering.

Ännu ett sätt för Riksrevisionen att följa upp mottagandet av granskningsrapporter är att samla information om huruvida regering och övriga organisationer haft nytta av vår granskning. Som framgår av tabell 3 nedan har regeringen i årets uppföljning liksom tidigare år i flera fall uppgett att den haft nytta av granskningsrapporterna från Riksrevisionen. Att regeringen angett att den haft nytta av granskningen behöver inte betyda att man vidtagit åtgärder med anledning av den.

Tabell 3 Uppgifter om regeringens mottagande. Har regeringen uppgett att den haft nytta av granskningen?

Uppföljningsår	Antal	Ja	Nej	Kan inte svara
2022	17	8	7	2
2021	14	10	2	2
2020	17	11	5	1
2019	16	10	1	5

Anm. De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda några år efter att granskningsrapporterna publicerats. Målsättningen är att följa upp granskningar 4 till 5 år efter publicering.

I tabell 4 nedan framgår att ungefär hälften av de övriga granskade organisationerna anger att de haft nytta av rapporten. Inte heller det resultatet avviker i förhållande till de tidigare årens uppföljningar.

Tabell 4 Uppgifter om övriga organisationers mottagande. Har organisationerna uppgett att de haft nytta av granskningen?

Uppföljningsår	Antal	Ja	Nej	Kan inte svara
2022	13	7	4	2
2021	9	6	0	3
2020	11	7	3	1
2019	15	7	3	5

Anm. De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda några år efter att granskningsrapporterna publicerats. Målsättningen är att följa upp granskningar 4 till 5 år efter publicering.

Åtgärder med anledning av granskningarna

I uppföljningarna av granskningsrapporter finns även information om de åtgärder som regeringen och övriga granskade organisationer vidtagit med anledning av vår granskning. Såväl regering som myndighet kan ha vidtagit en eller flera åtgärder till följd av en och samma granskning.

I tabell 5 nedan finns uppgifter för de uppföljningar där vi bedömt att regeringen vidtagit åtgärder med anledning av granskningen. Här framgår att de enskilt vanligaste åtgärderna från regeringen varierar mellan åren, men att regeringen återkommande kan vidta åtgärder genom att ge en eller flera myndigheter uppdrag i regleringsbrev. Exempel på vad som kan ingå i kategorin annan åtgärd är att granskningsrapporter används som underlag vid beredning av olika beslut eller i utredningsdirektiv.

Tabell 5 Vilka åtgärder har regeringen aviserat eller vidtagit med anledning av granskningsrapporten? Uppställt efter uppföljningsår och åtgärd.

	2022	2021	2020	2019
Tillsätta utredning eller ge pågående utredning tilläggsuppdrag	5	5	9	6
Göra egen översyn av lagstiftning	1	3	4	5
Ge myndighet/er uppdrag i regleringsbrev	6	5	8	7
Utveckla sin egen redovisning	3	3	6	2
Annan åtgärd	4	7	10	8

Anm. De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda några år efter att granskningsrapporterna publicerats. Målsättningen är att följa upp granskningar 4 till 5 år efter publicering.

På motsvarande sätt redovisar tabell 6 nedan sammanställd information avseende de granskningsrapporter som bedömts ha föranlett åtgärder från de granskade organisationerna, utöver regeringen. Det framgår av tabellen att en återkommande åtgärd över åren är att utveckla och förtydliga redovisning eller information.

Tabell 6 Vilken typ av åtgärder har de granskade organisationerna aviserat eller vidtagit med anledning av granskningsrapporten? Uppställt efter uppföljningsår och åtgärd.

	2022	2021	2020	2019
Utveckla/ändra sina instruktioner för verksamheten	6	5	5	2
Omorganisera sin verksamhet	4	2	4	4
Utveckla/förtydliga sin redovisning eller information	4	5	5	7
Annan åtgärd	4	3	4	6

Anm. De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda några år efter att granskningsrapporterna publicerats. Målsättningen är att följa upp granskningar 4 till 5 år efter publicering.

Av de följande tabellerna (tabell 7–9) framgår att Riksrevisionen bedömer att regeringens och de granskade organisationernas åtgärder inneburit förbättringar i den granskade verksamheten även om problem och brister kan kvarstå. Det framgår också att det kan vara svårt att ta ställning till om förbättringar har skett och om det finns kvarstående problem och brister.

Tabell 7 Har regeringens åtgärder inneburit förbättringar i den granskade verksamheten?

Uppföljningsår	Antal	Ja	Nej	Kan inte svara
2022	17	8	2	7
2021	12	7	1	4
2020	15	9	0	6
2019	10	6	0	4

Anm. De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda några år efter att granskningsrapporterna publicerats. Målsättningen är att följa upp granskningar 4 till 5 år efter publicering.

Tabell 8 Har organisationernas åtgärder inneburit förbättringar i den granskade verksamheten?

Uppföljningsår	Antal	Ja	Nej	Kan inte svara
2022	13	9	1	3
2021	8	6	1	1
2020	9	7	1	1
2019	9	7	0	2

Anm. De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda några år efter att granskningsrapporterna publicerats. Målsättningen är att följa upp granskningar 4 till 5 år efter publicering.

Riksrevisionens samlade bedömning av alla uppföljningar är att det ofta finns kvarstående problem eller brister i de granskade verksamheterna, men att också detta kan vara svårbedömt. Det framgår av tabell 9 nedan.

Tabell 9 Finns kvarstående problem eller brister i den granskade verksamheten?

Uppföljningsår	Antal	Ja	Nej	Kan inte svara
2022	22	14	3	5
2021	22	8	2	12
2020	20	13	2	5
2019	18	10	2	6

Anm. De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda några år efter att granskningsrapporterna publicerats. Målsättningen är att följa upp granskningar 4 till 5 år efter publicering.

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

Riksrevisionens årliga revision har granskat 226 årsredovisningar för räkenskapsåret 2020. Granskningen resulterade i 12 modifierade revisionsberättelser. Riksrevisionen lämnade uttalande med reservation för samtliga revisionsberättelser. Uppföljningen av åtgärderna gjordes under november till december 2021 genom enkätundersökningar till Riksrevisionens ansvariga revisorer för respektive myndighet. I enkäten för uppföljning av modifieringar besvarar ansvariga revisorer frågor om vad myndigheten svarat regeringen respektive Riksrevisionen med anledning av den modifierade revisionsberättelsen och om myndigheten vidtagit de åtgärder som utlovats i svaret.

Nedan redogör vi för innebörden av dessa modifieringar och för åtgärder som regeringen och de berörda myndigheterna har vidtagit med anledning av de modifierade uttalandena i revisionsberättelserna.

Modifieringar som rör redovisningsfrågor

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys

Grund för uttalande med reservation: I årsredovisningen redovisar myndigheten inte någon fördelning av myndighetens totala intäkter och kostnader. Det är inte förenligt med 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Åtgärder: Myndigheten för vård- och omsorgsanalys kommer att säkerställa en fullständig och korrekt redovisning framöver och se till att fördelningen av totala intäkter och kostnader finns med i årsredovisningen 2021.

Statens centrum för arkitektur och design

Grund för uttalande med reservation: I årsredovisningen redovisar myndigheten inte en fördelning av myndighetens totala intäkter och kostnader. Det är inte förenligt med 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Åtgärder: Statens centrum för arkitektur och design har arbetat fram en plan för årsredovisningsprocessen och kvalitetssäkringen av årsredovisningen. Myndigheten kommer att se till att fördelningen av totala intäkter och kostnader finns med i årsredovisningen 2021.

Modificeringar som rör befogenhetsöverträdelser

Boverket

Grund för uttalande med reservation: Boverket har ingått åtaganden som sträcker sig efter slutåret i beställningsbemyndigandet för utgiftsområde 18, anslag 1:7, anslagspost 1 Energieffektivisering och renovering av flerbostadshus. Det är inte förenligt med 17 § anslagsförordningen (2011:223). Åtaganden efter slutåret 2021 uppgår till 35 467 tusen kronor. (Det framgår på sidan 121 i årsredovisningen).

Åtgärder: Det är länsstyrelserna som har fattat beslut om åtagandena efter slutår. Boverket har fört dialog med länsstyrelserna för att se till att inga fler beslut fattas om det stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden som åtagandena avser.

Centrala studiestödsnämnden

Grund för uttalande med reservation: Centrala studiestödsnämnden har ingått åtaganden som sträcker sig efter slutåret i beställningsbemyndigandet för utgiftsområde 22, anslag 1:13, anslagspost 1 Lån till körkort. Det är inte förenligt med 17 § anslagsförordningen (2011:223). Åtaganden efter slutåret 2022 uppgår till 70 tusen kronor. (Det framgår av not 30 på sidan 102 i årsredovisningen).

Åtgärder: Centrala studiestödsnämnden har utrett de omständigheter som ledde till att beställningsbemyndigandets slutår överskreds samt infört provisoriska rutiner för att förhindra fler felaktiga åtaganden. I regleringsbrevet 2021 har regeringen justerat slutår för beställningsbemyndigandet till 2024.

Finansinspektionen

Grund för uttalande med reservation: Finansinspektionen har överskridit anslagskrediten för utgiftsområde 2 anslag 1:1, anslagspost 3 krigsförsäkringsnämnden med 24 tusen kronor. Myndigheten har i och med överskridandet inte följt 6 § anslagsförordningen (2011:223). Överskridandet framgår på sidan 82 i årsredovisningen. Krigsförsäkringsnämnden har det fulla ansvaret för sin verksamhet i enlighet med myndighetsförordningen (2007:515). Det är den myndighet som har som tilldelats anslaget som har ansvaret för att anslagsförordningen efterlevs.

Åtgärder: Finansinspektionen har haft flera kontakter med Krigsförsäkringsnämnden för att säkerställa att anslagskrediten inte överskrids igen.

Länsstyrelsen i Blekinge län

Grund för uttalande med reservation: Länsstyrelsen i Blekinge län har ingått nya åtaganden under 2020 för utgiftsområde 19, anslag 1:1, anslagspost 9 Regionala tillväxtåtgärder. Enligt regleringsbrevet får anslaget och bemyndiganderamen endast användas till utbetalningar med anledning av ekonomiska åtaganden gjorda 2019 och tidigare år. Länsstyrelsens nya åtaganden är inte förenliga med 10 och 17 §§ anslagsförordningen (2011:223). Åtagandena under 2020 uppgår till 1 320 tusen kronor varav 400 tusen kronor är utbetalt under året.

Åtgärder: Länsstyrelsen i Blekinge län har uppgett att de trodde att de gjorde rätt samt att beslut om åtaganden ingåtts före 2020. Länsstyrelsen i Blekinge län har inte vidtagit några åtgärder eller skickat något svar till regeringen med anledning av den modifierade revisionsberättelsen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Grund för uttalande med reservation: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har under flera års tid ackumulerat ett allt större underskott för avgiftsområdet Uppdragsutbildning kost och logi m.m. Det ackumulerade underskottet uppgår till 22 267 tusen kronor per den 31 december 2020. Det är inte förenligt med det ekonomiska målet för Uppdragsutbildning kost och logi m.m. som enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191) ska beräknas så att avgifterna helt täcker verksamhetens kostnader.

Åtgärder: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har fört en dialog med regeringen för att kunna hantera underskottet. I regleringsbrevet för 2022 framgår att de får använda högst 43 000 tusen kronor av utgiftsområde 6, anslag 2:6, anslagspost 1 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för att reducera det ackumulerade underskottet per den 31 december 2021. Myndigheten arbetar även med att vidta åtgärder för att kunna bedriva en verksamhet i ekonomisk balans från och med år 2022.

Nationalmuseum

Grund för uttalande med reservation: Nationalmuseum har under flera års tid ackumulerat ett allt större underskott för avgiftsområdet Försäljning av varor. Det ackumulerade underskottet uppgår till 6 479 tusen kronor per den 31 december 2020. Det är inte förenligt med det ekonomiska målet för Försäljning av varor som enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191) ska beräknas så att avgifterna helt täcker verksamhetens kostnader.

Åtgärder: I regleringsbrevet för 2021 framgår att Nationalmuseum får använda högst 7 400 tusen kronor av utgiftsområde 17, anslag 8:1, anslagspost 2 Nationalmuseum för att täcka ackumulerat underskott till och med 2021.

Nationalmuseum har gjort en budget för butiksverksamheten år 2021 som innebär ett överskott på 960 tusen kronor, förutsatt att museet inte tvingas stänga igen. Nationalmuseum bedömer att det går att nå det ekonomiska målet full kostnadstäckning inom tre till fyra års sikt.

Riksarkivet

Grund för uttalande med reservation: Riksarkivet har överskridit anslagskrediten för utgiftsområde 17 anslag 6:1, anslagspost 1 Riksarkivet med 1 417 tusen kronor. Myndigheten har i och med överskridandet inte följt 6 § anslagsförordningen (2011:223). Överskridandet framgår av årsredovisningen.

Riksarkivet har under flera års tid ackumulerat ett allt större underskott för avgiftsområdet Digitaliseringstjänster. Det ackumulerade underskottet uppgår till 25 134 tusen kronor per den 31 december 2020. Det är inte förenligt med det ekonomiska målet för Digitaliseringstjänster som enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191) ska beräknas så att avgifterna helt täcker verksamhetens kostnader.

Åtgärder: Riksarkivet har genomfört förändringar i uppföljningen av den avgiftsfinansierade verksamheten för att tidigt kunna identifiera avvikelser som påverkar prognostiseringen av förbrukning av förvaltningsanslaget.

Riksarkivet har haft en dialog med regeringen och äskat anslagsmedel för att täcka det ackumulerade underskottet. I regleringsbrevet för 2022 framgår att Riksarkivet får använda anslagsmedel från utgiftsområde 17, anslag 6:1, anslagspost 1 Riksarkivet för att täcka det ackumulerade underskottet vid utgången av 2021.

Statens geotekniska institut

Grund för uttalande med reservation: Statens Geotekniska institut har ingått åtaganden som sträcker sig efter slutåret i beställningsbemyndigandet för utgiftsområde 20, anslag 1:4, anslagspost 4 Sanering och återställande av förorenade områden. Det är inte förenligt med 17 § anslagsförordningen (2011:223). Åtaganden efter slutåret 2023 uppgår till 1 694 tusen kronor. (Det framgår på sidan 54 i årsredovisningen).

Åtgärder: Statens geotekniska institut ska se till att inte överskrida beställningsbemyndigandets slutår kommande år.

Svenska institutet

Grund för uttalande med reservation: Svenska institutet har ingått åtaganden som sträcker sig efter slutåret i beställningsbemyndigandet för utgiftsområde 7, anslag 1:1, anslagspost 11.7 Kompetensförsörjning genom högre utbildning. Det är inte förenligt med 17 § anslagsförordningen (2011:223). Åtaganden efter slutåret 2022

uppgår till 210 tusen kronor. Dessa åtaganden framgår inte av bemyndiganderedovisningen i årsredovisningen.

Åtgärder: Svenska institutet har påbörjat ett arbete med kompetenshöjande åtgärder och löpande uppdateringar av utestående åtaganden för att minimera risken att samma fel uppstår igen.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

Grund för uttalande med reservation: Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut har under 2020 avvecklat den globala sjöfartsverksamheten. I samband med avvecklingen har myndigheten avyttrat tillgångar. Avyttringen har inte genomförts enligt kravet på affärsmässighet i 7 § förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom.

Åtgärder: Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut kommer att förbättra rutinerna för försäljningar för att säkerställa att försäljningarna sker affärsmässigt.

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

Riksrevisionens årliga revision har granskat 226 årsredovisningar för räkenskapsåret 2020. Granskningen resulterade i att 14 myndigheter fick revisionsrapporter med sammanlagt 57 rekommendationer. Av dessa har 4 myndigheter fått modifierade revisionsberättelser.

I tabell 10 redovisar vi en uppföljning av myndigheternas hantering av rekommendationerna. Uppföljningen gjordes under november till december 2021 genom en enkätundersökning till Riksrevisionens ansvariga revisorer för respektive myndighet. I enkäten för uppföljning av rekommendationer besvarar ansvariga revisorer frågan om huruvida myndigheten har vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer med svarsalternativen ja, nej och delvis. Om ansvarig revisor svarat att myndigheten vidtagit åtgärder innebär det att myndigheten har beslutat om åtgärder eller implementerat åtgärder för rekommendationen.

Tabell 10 Antalet rekommendationer per myndighet och Riksrevisionens bedömning av om myndigheterna vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer.

Myndighet	Antal rekommendationer	Har myndigheterna vidtagit åtgärder?		
		Ja	Nej	Delvis
Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd	2	2		
Försvarets materielverk	5	3	1	1
Försvarmakten	2	1		1
Högskolan Kristianstad	4			4
Kungliga Konsthögskolan	4	1		3
Kungliga Musikhögskolan	9	6		3
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor	4		1	3
Nationalmuseum	4	1		3
Riksarkivet	3	3		
Skatteverket	7	7		
Statens kulturråd	1	1		
Svenska institutet	2	2		
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	3	3		
Trafikverket	7	1	1	5
Summa	57	31	3	23

Varje år följer Riksrevisionen upp vad som har hänt med anledning av våra granskningar. I den här rapporten presenteras resultatet av 2022 års uppföljning. Den sammanfattande bedömningen är att Riksrevisionens samlade granskning genom effektivitetsrevision och årlig revision har haft genomslag och har bidragit till förbättringar i de granskade verksamheterna.

Uppföljningsrapporten omfattar uppföljning av 22 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen som publicerades under perioden från och med april 2017 till och med mars 2018. Syftet är att spåra vidtagna eller planerade åtgärder och förbättringar som är ett resultat av granskningsrapporten, fyra till fem år efter att granskningarna har publicerats.

Vi har även undersökt resultat av den årliga revisionens granskning av myndigheters årsredovisningar för räkenskapsåret 2020. Uppföljningen gäller både de rekommendationer som lämnats i revisionsrapporter till myndigheter och de åtgärder som har gjorts med anledning av modifierade revisionsberättelser.

En nyhet i årets rapport är att vi utvecklat beskrivningen av resultatet av vår verksamhet genom att redovisa uppgifter från vår mediebevakning och från effektivitetsrevisionens och den årliga revisionens myndighetsenkäter.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-623-4

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 4000
www.riksrevisionen.se

