



Riksrevisionens
uppföljningsrapport
2024

Beslutad: 2024-04-10
Diarienummer: 2023/0925

Till: Riksdagens finansutskott

Riksrevisionens uppföljningsrapport 2024

Riksrevisionen överlämnar härmed resultatet av 2024 års uppföljning av granskningsrapporter, revisionsrapporter och modifierade revisionsberättelser.

Riksrevisorn Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Verksamhetscontrollern Emelie Lilliefeldt har varit föredragande. Riksrevisionsdirektören Claudia Gardberg Morner, stabsutredaren Sofie Brandberg, utredaren Peter Johansson, revisionsdirektören Olof Widmark, juristen Filippa Drakenmark och revisionsdirektören Malin Andersson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Emelie Lilliefeldt

För kännedom

Riksdagens råd för Riksrevisionen

Övriga riksdagsutskott

Innehåll

Riksrevisorernas förord	3
1 Revisionen ska göra skillnad i dag och i morgon	4
1.1 Riksdagen är mottagare av rapporten	5
1.2 Granskningens resultat följs upp ur flera perspektiv	5
1.3 Att följa upp granskningens resultat ställer höga krav	6
1.4 Disposition	8
2 Sammanfattande bedömning av granskningens resultat	10
2.1 Den årliga revisionen följs av åtgärder i de flesta fall	10
2.2 Effektivitetsrevisionen ger oftast resultat	12
2.3 I media får Riksrevisionen ofta rollen som expert	13
3 Uppföljning av den årliga revisionens granskningsverksamhet	14
3.1 Väsentliga fel ledde till 13 revisionsberättelser med modifierade uttalanden under 2022	14
3.2 Alla rekommendationer i revisionsrapporterna 2022 har hanterats	15
3.3 Antalet revisionsrapporter och rekommendationer varierar mellan åren	19
3.4 Modifierade revisionsberättelser 2014 till 2022	20
4 Resultatet av effektivitetsrevisionens granskningar 2019–2020	24
4.1 En majoritet av de viktigaste iakttagelserna är hanterade	24
4.2 Trots åtgärder är det vanligt med kvarstående problem	25
4.3 Granskningsrapporterna leder ofta till resultat	26
Bilaga 1. Kvantitativ redovisning av uppgifter i uppföljningarna av granskningsrapporter	28
Bilaga 2. Regeringens och de granskade organisationernas behandling av modifierade revisionsberättelser	33
Bilaga 3. Regeringens och de granskade organisationernas behandling av rekommendationer i revisionsrapporter	39
Bilaga 4. Modifierade revisionsberättelser 2014–2022	40
Bilaga 5. Uppföljning av 39 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen	42

Riksrevisorernas förord

Du läser nu en rapport som ger inblick i hur Riksrevisionen bidrar till en bättre statlig verksamhet. Riksrevisionen ska göra revision som gör skillnad i dag och i morgon. I vår uppföljningsrapport fokuserar vi därför på om de granskade verksamheterna har förbättrats och om staten har fått ett mer effektivt utbyte av sina resurser, som en följd av vår granskning.

Vi publicerar vår uppföljningsrapport årligen. Här kan du läsa om både årlig revision och effektivitetsrevision, i uppföljningar som speglar resultatet av revisionen på kortare och längre sikt. Inom den årliga revisionen har vi följt upp granskningen av myndigheters årsredovisningar som vi gjorde för räkenskapsåret 2022. Vi redovisar också en fördjupad analys som sträcker sig över de senaste åtta åren. Vi har följt upp samtliga granskningsrapporter inom effektivitetsrevisionen som publicerats 2019–2020. Vi redovisar även en uppföljning av Riksrevisionens synlighet i media.

Vi strävar efter att komma så långt det är möjligt i att mäta genomslaget av vår granskning. Uppföljningen visar att granskningarna i de flesta fall har medfört någon form av åtgärd från regeringen, myndigheter eller andra granskade organisationer. Åtgärderna ligger i linje med Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. De förbättringar som vi ser kan ha flera orsaker, och det är inte alltid möjligt att dra slutsatsen att det är just revisionen som är det direkta skälet till förändring. Med det i beaktande bedömer jag att Riksrevisionens samlade granskning genom årlig revision och effektivitetsrevision har haft genomslag och har bidragit till förbättringar i de granskade verksamheterna.

Helena Lindberg

1 Revisionen ska göra skillnad i dag och i morgon

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. Riksrevisionens övergripande mål är att göra revision som gör skillnad i dag och i morgon. Målet för granskningen är att ge riksdagen oberoende underlag av hög kvalitet för välgrundade beslut, att statens verksamhet redovisas på ett rättvisande sätt och att verksamheten som redovisas bedrivs med god intern kontroll.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 granska² ska lämna den hjälp, de uppgifter och de upplysningar som vi begär för granskningen.

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

Att följa upp granskningens genomslag är en naturlig handlingsregel inom revision och följer av god revisionsd.³ Det är allmänt förekommande bland nationella revisionsorgan att följa upp resultatet av sin granskning, och att redogöra för uppföljningen hos parlament och allmänhet. Det bottnar i en ambition att revision ska leda till förbättringar och ytterst gagna de människor som berörs av de granskade verksamheterna. Genom att följa upp granskningen och presentera resultatet av uppföljningen kan nationella revisionsorgan visa för sina intressenter om den verksamhet som de bedriver är relevant och gör skillnad.⁴

¹ Riksrevisionens långsiktiga plan 2024-2027. Dnr 2022/1089.

² 2 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Riksrevisionen får i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 4 § granska

1. den verksamhet som bedrivs av regeringen, Regeringskansliet, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen,

2. den verksamhet som bedrivs av riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen,

3. den verksamhet som bedrivs av Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning,

4. den verksamhet som bedrivs av staten i form av aktiebolag, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,

5. den verksamhet som bedrivs av staten i form av stiftelse, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om stiftelsen är bildad av eller tillsammans med staten eller förvaltas av en statlig myndighet,

6. hur de statsmedel används som tagits emot som stöd till en viss verksamhet, om redovisningsskyldighet för medlen föreligger gentemot staten eller särskilda föreskrifter eller villkor har meddelats om hur medlen får användas, och

7. handläggningen av arbetslöshetsersättningen hos arbetslöshetskassorna.

³ SOU 2001:97 Regler för Riksrevisionen, s. 203. Se också betänkande 2006/07:FiU18.

⁴ International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI-P 12 The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens, 2019, s. 9. Se också ISSAI 3000 Performance Audit Standard.

1.1 Riksdagen är mottagare av rapporten

Riksrevisionens uppföljningsrapport 2024 är den artonde 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. Vi lämnar rapporten till riksdagens finansutskott, som i riksdagen har ansvar för att säkerställa relevans, kvalitet och produktivitet i Riksrevisionens verksamhet.

Ett annat syfte med uppföljningen är att stärka det interna lärandet inom Riksrevisionen. Genom regelbunden uppföljning och återföring av erfarenhet kan vi utveckla såväl vår granskning som rapporteringen av granskningens resultat.

Vi gör också rapporten tillgänglig för allmänheten genom att publicera den på vår webbplats. På så sätt kan uppföljningsrapporten också ge andra än riksdagen kunskap om vår granskning och vad den leder till.

1.2 Granskningens resultat följs upp ur flera perspektiv

Att revisionen har genomslag kan betyda olika saker, och flera olika faktorer bidrar till att revisionen gör skillnad på kort och längre sikt. Vi riktar i huvudsak fokus mot utfallet i de granskade verksamheterna, efter vår granskning. Det innebär att vi följer upp granskningen för att veta om den har lett till åtgärder och förbättringar i den granskade verksamheten.⁵ Uppföljningen avser både den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen.

Att Riksrevisionen regelbundet följer upp sin granskning och rapporterar resultatet till riksdag och allmänhet kan i sig bidra till att granskningen får avsedda effekter. Uppföljningen kan ge ytterligare drivkrafter för regering, myndigheter och andra att hantera de iakttagelser vi gjort och de rekommendationer vi lämnat i revisionen. Samtidigt innebär uppföljningen en möjlighet för dem som granskats att visa hur de hanterat vår granskning och vilka åtgärder de vidtagit utifrån iakttagelser och rekommendationer.

1.2.1 Vårt genomslag i media kan bidra till revisionens genomslag

Granskningens genomslag hör samman med mottagandet och rapporteringen om den i media, och antalet besök och nedladdningar på revisionsmyndighetens webbplats. Hur media tar emot granskningen säger inget om revisionens kvalitet och behöver inte innebära att granskningen leder till åtgärder av regering eller myndigheter,⁶ men kan ändå spela roll för genomslaget. Synlighet i media kan bidra till förståelse, acceptans och genomslag för revisionens iakttagelser, slutsatser och rekommendationer. Det kan också öka allmänhetens insyn i den statliga verksamheten. Vi redovisar mediagenomslaget i avsnitt 2.3.

⁵ Bet. 2018/19:FiU27, s. 20.

⁶ The Canadian Audit and Accountability Foundation, The Impact of Performance Audits: Defining, Measuring and Reporting Impact, A discussion paper, 2019, s. 24.

1.2.2 De granskades uppfattning om revisionen är viktig för resultatet

Hur de granskade organisationerna upplever att bli granskade och hur de uppfattar granskningen när den har rapporterats kan spela roll för vilket resultat den får i verksamheten. Hög kvalitet i granskningsarbetet och god kommunikation med de granskade organisationerna kan bidra till att granskningen får genomslag.⁷

Vi följer bland annat upp granskningen med enkäter till dem vi granskat, och presenterar resultatet i vår årsredovisning. Resultaten från enkäterna visar att granskningen upplevdes som övervägande positiv under 2023.⁸ Enkäterna är en möjlighet för myndighetsledningarna att återkoppla till oss på en övergripande nivå. Resultaten ger oss värdefull information och en återkoppling på utfört arbete.

1.3 Att följa upp granskningens resultat ställer höga krav

Riksrevisionen granskar i många fall problem som redan är kända, vilket gör att vi inte helt kan utesluta att regeringen eller verksamheterna hade agerat på problemen även utan granskningen. I det här avsnittet beskriver vi hur vi har organiserat vår uppföljning för att kunna bedöma om det är sannolikt att det är vår granskning som har bidragit till förändring hos regeringen och de granskade myndigheterna, på egen hand eller tillsammans med andra faktorer.

1.3.1 Vi utgår från verkställighetskedjan från riksdagen till de granskade

Det finns bestämmelser för hur Riksrevisionens granskning ska omhändertas av riksdag, regering, myndigheter och andra som vi granskat, se faktaruta nedan. När de vidtar åtgärder inom ramen för verkställighetskedjan⁹ och hänvisar till vår granskning, kan vi med större säkerhet dra slutsatser om granskningens resultat och påverkan.

I vår uppföljning använder vi oss i hög grad av de allmänna handlingar som hanteringen av granskningen ger upphov till, såsom skrivelser, regleringsbrev eller utredningsdirektiv. Vi tar också vanligtvis kontakt med berörda myndigheter och kontaktpersoner på ansvariga departement i syfte att fördjupa förståelsen av granskningens resultat. Genom dessa kontakter kan vi dessutom försäkra oss om att vi tagit del av allt material som är relevant för uppföljningen.

⁷ Se t.ex. Eurosai, Follow-up of the implementation of audit recommendations. Best practices guide, issued by the project group, 2021; Vital Put, "The Impact of Performance Auditing: A Practice Friendly Review", International Journal of Government Auditing, 2018; Intosai Capacity building committee, How to increase the use and impact of audit reports. A guide for Supreme Audit Institutions, 2010.

⁸ Riksrevisionens årsredovisning för 2023, redogörelse 2023/24:RR1.

⁹ Bet. 2006/07:FiU18. Den här typen av s.k. instrumentell påverkan som i första hand berör att acceptera och implementera rekommendationer har god mätbarhet, jämfört med andra typer av påverkan. Se tabell 9.2 i Van Loocke, E & Put, V 2011) The impact of performance audits: a review of the existing evidence. Se också sid 175-208 i Lonsdale, Wilkins & Ling (red, 2011) Performance auditing: Contributing to Accountability in Democratic Government. Edward Elgar, UK. Se även Put (2018) The Impact of Performance Auditing: A practice friendly review, International journal of government auditing spring 2018.

Bestämmelser för hur Riksrevisionens granskning ska hanteras

Om Riksrevisionen lämnar en modifierad revisionsberättelse betyder det att myndighetens årsredovisning innehåller ett eller flera väsentliga fel. Myndigheten ska då redovisa för regeringen vilka åtgärder den vidtagit eller avser att vidta med anledningen av den modifierade revisionsberättelsen. Redovisningen ska lämnas inom en månad efter det att revisionsberättelsen överlämnats.¹⁰ Dessa redovisningar kan vi använda oss av när vi följer upp genomslaget av vår granskning.

På motsvarande sätt är det reglerat hur regeringen ska hantera granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen. Vi lämnar granskningsrapporterna 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, och redovisa vilka åtgärder regeringen har vidtagit eller avser att vidta med anledning av iakttagelser i rapporten.¹¹ Skrivelsen bereds av ansvarigt utskott och beslutas av riksdagen. Ledamöterna har möjlighet att väcka motioner i samband med beredningen av skrivelsen, och det förekommer att utskott lämnar så kallade tillkännagivanden till regeringen.¹²

Beslutet om att inleda en granskning inom effektivitetsrevisionen kan också initiera processer hos de granskade verksamheterna, och leda till beslut om förändringar av olika slag. Det kan till exempel handla om nya rutiner, ändrade interna prioriteringar eller organisationsförändringar.¹³ I vissa fall sker förändringar redan under granskningens gång. Utgångspunkten för vår uppföljning av granskningsrapporter är därför så kallad process-spårning.¹⁴

1.3.2 Resultat och förändring kan ta tid

En del av våra granskningar leder tydligt och ganska omgående till åtgärder från de granskade, i vissa fall redan under granskningens gång. I andra fall bidrar granskningen till förändring, samtidigt som det också finns andra bidragande skäl.

¹⁰ 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).

¹¹ Se 9 kap. 19 § riksdagsordningen.

¹² Om riksdagen inte är nöjd med hur regeringen har arbetat med en fråga kan riksdagen i ett tillkännagivande uppmana regeringen att vidta andra eller ytterligare åtgärder i frågan.

¹³ Den här typen av s.k. instrumentell påverkan som i första hand berör att acceptera och implementera rekommendationer har god mätbarhet, jämfört med andra typer av påverkan (tex när revisionen påverkar en lärprocess). Se tabell 9.2 i Van Loocke, E & Put, V (2011) *The impact of performance audits: a review of the existing evidence*, sid 175-208 i Lonsdale, Wilkins & Ling (red, 2011) *Performance auditing: Contributing to Accountability in Democratic Government*. Edward Elgar, UK. Se också Put (2018) *The Impact of Performance Auditing: A practice friendly review*, *International journal of government auditing* spring 2018.

¹⁴ Gerring (2007) kapitel 7; George & Bennett (2004) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, MIT Press; Teorell & Svensson (2007) *Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod*. Liber förlag.

Det kan också vara så att de verksamheter som granskats inte delar Riksrevisionens bedömningar och slutsatser, och därför inte vidtar åtgärder.

Ofta tar det tid innan Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer leder till åtgärder. Exempelvis kan iakttagelser från granskningar behöva fortsatt utredning inom Regeringskansliet, myndigheterna eller kommittéväsendet. Riksrevisionens granskningar utgör i dessa fall ofta ett underlag som utredningarna refererar till, och kan då sägas bidra till att problem hanteras.

Uppföljningen görs på kort och lång sikt

Vi följer upp den årliga revisionens granskning utifrån samtliga modifierade revisionsberättelser och de revisionsrapporter med rekommendationer som Riksrevisionen lämnade för revisionsåret 2022. Därtill redovisar vi resultatet av den årliga revisionens förebyggande arbete i uppföljningsrapporten.¹⁵ Uppföljningen av effektivitetsrevisionens granskningsrapporter baseras på samtliga granskningsrapporter 4–5 år efter publicering.

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, och om staten har fått ett mer effektivt utbyte av sina insatser tack vare Riksrevisionens verksamhet.¹⁶ Vi har valt att rapportera om utfallet 4–5 år efter att granskningsrapporten är publicerad, för att göra det möjligt att bilda sig en uppfattning om förbättringar och om de problem som kvarstår i de granskade verksamheterna.¹⁷

1.4 Disposition

Efter detta inledande kapitel följer kapitel 2, där vi gör en sammanfattande bedömning av resultatet av vår granskningsverksamhet. Kapitlet sammanfattar den årliga revisionens uppföljning av hur berörda myndigheter hanterat de modifierade revisionsberättelser och de rekommendationer som riktats till dem i så kallade revisionsrapporter för räkenskapsåret 2022. Kapitlet sammanfattar även resultatet av effektivitetsrevisionens uppföljning av granskningsrapporter. Kapitlet innehåller också en redovisning av uppgifter från vår uppföljning av Riksrevisionens synlighet i media under 2023.

I kapitel 3 redovisar Riksrevisionen en uppföljning av den årliga revisionens granskning av myndigheters årsredovisningar för räkenskapsåret 2022. Vi har följt upp vilka åtgärder de granskade myndigheterna har vidtagit med anledning av modifierade revisionsberättelser och rekommendationer i revisionsrapporter. Vi presenterar också analyser av modifierade revisionsberättelser under tidsperioden 2014–2022.

¹⁵ Bet. 2018/19:FiU27, s. 20.

¹⁶ Bet. 2005/06:FiU2, s. 43 f.

¹⁷ Bet. 2006/07:FiU18, s. 11–12.

I kapitel 4 presenterar vi en sammanfattande bedömning av effektivitetsrevisionens granskningar. Uppföljningen avser alla granskningsrapporter som beslutades under perioden april 2019 till mars 2020.¹⁸

I de fem bilagorna finns mer detaljerade uppgifter om den årliga revisionens underlag för uppföljning, och en kvantitativ sammanställning av uppföljningen av effektivitetsrevisionens granskningar. Här finns också samtliga 39 uppföljningar av granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen.

¹⁸ Omfattar även *Lärosätenas lokalförsörjning – rum för utveckling (RiR 2018:15)* som vi följt upp i syfte att utveckla våra arbetssätt i uppföljningen.

2 Sammanfattande bedömning av granskningens resultat

I det här kapitlet sammanfattar vi resultatet av årets uppföljning. Vår sammanfattande bedömning är att den samlade granskningen genom årlig revision och effektivitetsrevision har haft genomslag och har bidragit till förbättringar i den granskade verksamheten. I de flesta fall har revisionsberättelser och revisionsrapporter från den årliga revisionen, och granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen, medfört någon form av åtgärd från regeringen eller andra granskade verksamheter. Åtgärderna ligger i linje med Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

2.1 Den årliga revisionen följs av åtgärder i de flesta fall

Riksrevisionen har följt upp resultatet av den årliga revisionens granskning för räkenskapsåret 2022. 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 bedöma genomslaget av den årliga revisionens granskning.

2.1.1 De flesta modifierade revisionsberättelser 2022 följdes av åtgärder

Totalt 13 av de 226 granskade myndigheterna fick en modifierad revisionsberättelse för räkenskapsåret 2022. När vi följer upp dem ser vi att de flesta myndigheter har vidtagit åtgärder efter ett år.

7 av de modifierade revisionsberättelserna gällde myndigheter som hade överskridit bemyndiganderamar till belopp eller slutår eller både belopp och slutår. En myndighet hade ingått framtida åtaganden utan ett beställningsbemyndigande och en annan myndighet hade redovisat för låga utestående åtaganden.

2 av de modifierade revisionsberättelserna avsåg myndigheter som inte hade redovisat ett åiterrapporteringskrav i årsredovisningen. En av dessa myndigheter fick även en modifierad revisionsberättelse för att den inte hade redovisat bedömningar och analyser av myndighetens resultat och utveckling, i väsentliga delar. En myndighet hade redovisat en för låg uppgift om sjukfrånvaro och en myndighet hade redovisat en för låg uppgift om ersättning till ledande befattningshavare.

De senaste tre åren har antalet modifierade revisionsberättelser varierat mellan 10 och 13.

2.1.2 Rekommendationer i revisionsrapporterna 2022 är omhändertagna

Till årets rapport har vi följt upp de totalt 33 rekommendationer som den årliga revisionen lämnade i revisionsrapporter till 12 myndigheter i samband med revisionen av räkenskapsåret 2022. De granskade myndigheterna har vidtagit åtgärder i linje med rekommendationerna. Uppföljningen visar att myndigheterna helt eller delvis har omhändertagit alla 33 rekommendationer.

Tre av revisionsrapporterna handlade om myndigheter som har hyresavtal med otydliga villkor som kan innebära att det är ett finansiellt leasingavtal. En myndighets årsredovisning saknade bedömningar och analyser av myndighetens resultat och dess utveckling, i väsentliga delar. Ett annat exempel är två myndigheter som saknade styrande dokument i deras rutiner och processer för att säkerställa en fungerande intern styrning och kontroll.

Våra uppföljningar tidigare år visar att myndigheterna i de allra flesta fall helt eller delvis omhändertar våra rekommendationer. När myndigheterna inte har vidtagit åtgärder kan det exempelvis bero på att de ännu inte har hunnit. Det kan också bero på att myndigheterna inte håller med om rekommendationerna eller att det inte ligger inom deras mandat att åtgärda orsaken till problemet.

2.2 Effektivitetsrevisionen ger oftast resultat

Effektivitetsrevisionens granskning omfattar uppföljning av 39 granskningsrapporter som publicerades under perioden april 2019–mars 2020¹⁹. Uppföljningen visar att det skett förbättringar inom de granskade verksamheterna. Vi bedömer att fel och brister kvarstår i många fall, även om det kan vara svårbedömt. Uppföljningen visar också att regeringen och övriga granskade verksamheter ofta anger att de haft nytta av Riksrevisionens granskning.²⁰

Sammantaget bedömer vi att 36 av de 39 uppföljda rapporterna har lett till att regeringen eller de granskade organisationerna har vidtagit åtgärder.²¹ Vi bedömer också att regeringen eller de granskade organisationerna har vidtagit åtgärder i linje med samtliga uppföljda rapporter. Det innebär att någon form av åtgärd har vidtagits, samtidigt som det kan kvarstå behov av ytterligare åtgärder.

I en granskning kan rekommendationer riktas till både regeringen och övriga granskade verksamheter. Uppföljningen visar att Riksrevisionen riktat rekommendationer till regeringen eller till övriga granskade organisationer i samtliga 39 granskningsrapporter. I 34 rapporter riktade Riksrevisionen rekommendationer till regeringen och i 26 rapporter till övriga granskade organisationer. I 21 av 39 rapporter var rekommendationer riktade till både regeringen och övriga granskade organisationer.

I en majoritet av fallen bedömer vi att regeringen har haft nytta av granskningarna, i de fall som vi har riktat rekommendationer till regeringen. Regeringen har också enligt vår bedömning vidtagit åtgärder i 31 av 33 granskningar som riktar rekommendationer till regeringen. Av uppföljningen framgår att regeringens vanligaste åtgärder är att tillsätta en utredning eller ge pågående utredning tilläggsuppdrag, liksom att ge myndigheter uppdrag i regleringsbrev.

Motsvarande gäller för granskningar med rekommendationer till andra organisationer som vi får granska utöver regeringen. Dessa myndigheter, bolag och stiftelser²² har i 22 av 26 fall uppgett att de har haft nytta av granskningen, i de fall rekommendationer riktats till dem. Återkommande åtgärder för de andra organisationerna är att utveckla sin redovisning eller sin information. Det är också vanligt att de granskade organisationerna väljer att utveckla eller ändra i sina interna instruktioner.

¹⁹ Omfattar även *Lärosätenas lokalförsörjning – rum för utveckling (RiR 2018:15)*, som vi följt upp i syfte att utveckla våra arbetssätt i uppföljningen

²⁰ Uppföljningarna redovisas närmare i bilaga 5, och i bilaga 1 finns en kvantitativ redovisning av uppgifterna, tillsammans med motsvarande uppgifter från de fem föregående åren.

²¹ Se avsnitt 4.3.

²² I fotnot 2 framgår vilka organisationer som Riksrevisionen får granska.

2.3 I media får Riksrevisionen ofta rollen som expert

Enligt vår uppföljning omnämndes Riksrevisionen i knappt 6 100 artiklar 2023. Störst intresse har media för effektivitetsgranskningarna, framför allt i samband med publicering av nya rapporter. Enstaka granskningsrapporter kan få mycket stor uppmärksamhet.

En stor andel av de artiklar som handlar om Riksrevisionen är renodlade nyhetsartiklar om nyligen publicerade granskningsrapporter och pågående granskningar inom effektivitetsrevisionen. En liten andel artiklar handlar om den årliga revisionens granskning. De rör oftast enstaka myndigheter som fått en revisionsrapport eller en modifierad revisionsberättelse på grund av betydande brister i myndighetens interna styrning och kontroll, eller på grund av väsentliga fel i årsredovisningen.

Utöver det utgör olika typer av opinionstexter en stor andel av de artiklar som nämner Riksrevisionens arbete: ledartexter, debattartiklar och insändare. Granskningarna används ofta som argument i olika typer av samhällsdebatter. Oftast nämner dessa texter specifika granskningar, men det sker även 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 2023 rapporterade media om 169 effektivitetsgranskningar från Riksrevisionen. De äldsta publicerades 2004, och totalt 116 granskningar är publicerade före 2023. Så har det sett ut också tidigare år. De granskningar som regelbundet nämns i media, år efter år, handlar ofta om politikområden som är präglade av starka åsikter och ideologiska skillnader, till exempel skolan, vårdens utveckling eller vissa infrastrukturfrågor.

3 Uppföljning av den årliga revisionens granskningsverksamhet

3.1 Väsentliga fel ledde till 13 revisionsberättelser med modifierade uttalanden under 2022

Antalet modifierade revisionsberättelser har de senaste tre åren varierat mellan 10 och 13 per räkenskapsår. I de 13 modifierade revisionsberättelser som Riksrevisionen lämnade 2022, uttalade vi oss med reservation i samtliga fall.²³ Anledningen var till exempel att myndigheterna

- överskridit bemyndiganderamar till belopp och eller slutår
- inte redovisat ett återrapporteringskrav i årsredovisningen
- redovisat en felaktig uppgift om sjukfrånvaro.

En myndighet fick en modifierad revisionsberättelse för att årsredovisningen saknar bedömningar och analyser av myndighetens resultat och dess utveckling, i väsentliga delar. En annan myndighet hade ingått ekonomiska åtaganden som medför behov av framtida anslag utan ett beställningsbemyndigande och fick därför ett modifierat uttalande.

I de flesta fall har myndigheterna vidtagit åtgärder med anledning av de modifierade revisionsberättelserna. Exempel på åtgärder som myndigheterna har vidtagit är att de har

- utsett en arbetsgrupp som fått i uppdrag att föreslå hur resultatindikatorer systematiskt kan användas för att tydliggöra och analysera måluppfyllelse
- lämnat in hemställan till regeringen om utökad bemyndiganderam, förslag på ändringar i förordningar och ändring av slutår
- gjort kompetenshöjande insatser inom myndigheten för att säkerställa att regelverket för bemyndigande är känt
- sett över och förbättrat processer och rutiner för bemyndigande och kvalitetssäkring av årsredovisningen.

Regeringen har vidtagit åtgärder som exempelvis att lämna en proposition till riksdagen om höjning av bemyndiganderam samt beslutat om ändringar i förordningar i enlighet med myndighetens hemställan. Regeringen har även fört en dialog med myndigheterna för att komma till rätta med orsaken till modifieringen.²⁴

²³ En mer utförlig beskrivning finns i bilaga 2.

²⁴ Uppföljning av åtgärderna med anledning av revisionen för räkenskapsåret 2022 gjordes i oktober–december 2023 genom enkäter till Riksrevisionens ansvariga revisorer för respektive myndighet.

Revisionsberättelser med modifierade uttalanden

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

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

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

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

3.2 Alla rekommendationer i revisionsrapporterna 2022 har hanterats

För räkenskapsåret 2022 lämnade vi 13 revisionsrapporter till 12 myndigheter. Rapporterna innehöll sammanlagt 33 rekommendationer. 5 rapporter avsåg myndigheter som även fick en modifierad revisionsberättelse.

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

Uppföljningen visar att myndigheterna har vidtagit åtgärder för 20 rekommendationer och delvis vidtagit åtgärder för 13, se bilaga 3. Att en myndighet har vidtagit åtgärder innebär att den har beslutat om eller implementerat åtgärder.

Tabell 1 Uppföljning av rekommendationer i revisionsrapporter, har myndigheten hanterat rekommendationen?

Uppföljningsår	Antal revisionsrapporter	Antal rekommendationer	Har myndigheten hanterat rekommendationen?		
			Ja	Nej	Delvis
2024	13	33	20	0	13
2023	3	8	7	0	1
2022	14	57	31	3	23

Anm.: Uppföljningsåret 2024 avser räkenskapsåret 2022. Uppföljningsåren 2023 och 2022 avser räkenskapsåren 2021 och 2020.

3.2.1 Vad handlar rekommendationerna om?

De rekommendationer som den årliga revisionen lämnade gäller olika delar av myndigheternas årsredovisningar.

Hyresavtal med otydliga villkor

Tre myndigheter, Lunds universitet, Malmö universitet och Kriminalvården, har fått en revisionsrapport eftersom de har hyresavtal med otydliga villkor som kan innebära att det är ett finansiellt leasingavtal. Finansiella leasingavtal ska redovisas som en anläggningstillgång och förpliktelsen för att betala leasingavgifter i framtiden ska redovisas som en skuld. Dessutom ska tillgångar som finansieras genom finansiell leasing rymmas inom myndighetens låneram. Riksrevisionen har rekommenderat myndigheterna att utreda om hyresavtalen bör redovisas som ett finansiellt leasingavtal. Om myndigheterna kom fram till att hyresavtalet är ett finansiellt leasingavtal rekommenderade vi dem bland annat att genomföra nödvändiga ändringar i redovisningen och be om utökad låneram om det finansiella leasingavtalet inte rymms i den nuvarande låneramen.

Samtliga tre myndigheter har utrett om hyresavtalen är ett finansiellt leasingavtal eller inte. Malmö universitet och Kriminalvården har kommit fram till att hyresavtalet inte är ett finansiellt leasingavtal. Myndigheterna har därför inte vidtagit övriga åtgärder som vi rekommenderade, eftersom de inte längre är aktuella. Ekonomistyrningsverket har aviserat att de avser att genomföra förändringar i regelverket som rör finansiell leasing. Lunds universitet har valt att invänta regeländringar från Ekonomistyrningsverket, men kommer i kommande årsredovisningar upplysa om avtalet i not.

Årsredovisningen saknar bedömningar och analyser av verksamhetens resultat och dess utveckling

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, som även fick en modifierad revisionsberättelse, hade inte återrapporterat ett återrapporteringskrav om jämställdhetsintegrering i årsredovisningen. Årsredovisningen saknade även bedömningar och analyser av myndighetens resultat och dess utveckling, i väsentliga delar. Riksrevisionen rekommenderade myndigheten att utveckla innehållet i årsredovisningen. För att kunna analysera och bedöma verksamhetens resultat och utveckling behöver myndigheten ta fram verksamhetsmål och resultatindikatorer. Vi rekommenderade även myndigheten att se till att alla återrapporteringskrav redovisas i årsredovisningen.

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd har vidtagit flera åtgärder för att utveckla innehållet i årsredovisningen. En arbetsgrupp har utsetts och fått i uppdrag att föreslå hur resultatindikatorer systematiskt kan användas för att tydliggöra och analysera måluppfyllelse på uppdrags- och verksamhetsnivå. Parallellt med arbetsgruppens arbete fortsätter myndighetsledningen sitt redan pågående arbete att utveckla relevanta verksamhetsmål. Verksamhetsmålen ska underlätta intern styrning och kontroll samt skapa bättre möjlighet för olika intressenter att få en rättvisande bild av verksamhetens resultat på olika nivåer och över tid. Myndigheten har även förtydligat styrdokument som de använder i arbetet med årsredovisningen och planerar att avsätta mer tid för kvalitetssäkring av årsredovisningen.

Styrande dokument saknas

Riksrevisionens rekommendationer kan också handla om att myndigheterna saknar styrande dokument i sina rutiner och processer för att säkerställa en fungerande intern styrning och kontroll. Sametinget saknade en arbetsordning och verksamhetsplan för 2022. Mälardalens universitet saknade en process för hur myndigheten ska arbeta med intern styrning och kontroll, under större delen av 2022, och det fanns ingen samlad riskanalys för att identifiera väsentliga risker.

Riksrevisionen rekommenderade Sametinget att upprätta och besluta om obligatoriska styrdokument, vilket myndigheten har gjort 2023. För att Mälardalens universitet skulle kunna bedöma om den interna styrningen och kontrollen varit betryggande rekommenderade Riksrevisionen myndigheten att samla in underlag från alla delar av verksamheten. Underlagen ska beskriva identifierade risker, vilka åtgärder som myndigheten har vidtagit för att sänka riskerna och hur åtgärderna har följts upp i verksamheten. Vidare rekommenderade vi myndigheten att fortsätta arbetet med att ta fram en process för intern styrning och kontroll samt att göra en riskanalys. Mälardalens universitet gjorde en riskinventering men beslutade inte om någon riskanalys för 2022. Myndigheten bedömde att de hade tillräckliga underlag för att kunna uttala sig om den interna styrningen och kontrollen i årsredovisningen. Mälardalens universitet har nu tagit fram en process för intern styrning och kontroll och en riskanalys för 2023.

Brister i redovisningen av bemyndiganden

Två av revisionsrapporterna rör bemyndiganderedovisning. Konstnärsnämnden redovisade ett för lågt utestående åtagande för visningsersättning samt bidrag åt bild- och formkonstnärer medan Arbetsförmedlingen hade överskridit bemyndiganderamen för utbetalning av lönebidrag. Riksrevisionen rekommenderade Konstnärsnämnden att se över och stärka rutinerna för kvalitetssäkring av utestående åtaganden i bemyndiganderedovisningen vilket Konstnärsnämnden har svarat att de har för avsikt att göra. Riksrevisionen rekommenderade Arbetsförmedlingen att stärka den löpande uppföljningen av utestående åtaganden för att hålla sig inom bemyndiganderamen. Arbetsförmedlingen har vidtagit flera åtgärder för att stärka den löpande uppföljningen av utestående åtaganden. Myndigheten avser att kompetensutveckla den personal inom myndigheten som fattar fleråriga ekonomiska beslut för att säkerställa att regelverket är känt. Den interna kommunikationen har förstärkts när hanteringen av beslut i verksamheten ändras. Arbetsförmedlingen har även sett över datastrukturen för att säkerställa att korrekta data inhämtas till uppföljningssystemen. Arbetsförmedlingens bedömning är att uppföljningssystemen efter det fungerar så att underlag till kommande prognoser och årsredovisning kan inhämtas.

Verksamhet som inte omfattas av instruktion, regleringsbrev eller beslut

Naturhistoriska riksmuseet och Statens historiska museer har fått revisionsrapporter för att de bedriver restaurang- respektive kaféverksamhet. Myndigheterna har inte befogenhet att bedriva verksamheten enligt instruktion, regleringsbrev eller annat regeringsbeslut och har därför inte heller befogenhet att ta ut avgifter för verksamheten. Riksrevisionen har rekommenderat Statens historiska museer att kontakta regeringen för att få tillåtelse att bedriva och ta ut avgifter för kaféverksamheten, alternativt anlita ett externt företag som driver kaféet. Myndigheten har lämnat in en hemställan till regeringen om att få befogenhet att bedriva verksamheten samt ta ut och disponera avgifterna. Till Naturhistoriska riksmuseet har Riksrevisionen lämnat rekommendation om att säga upp nuvarande avtal med det externa företaget och genomföra en ny upphandling. Vidare rekommenderade vi myndigheten att säkerställa att det nya avtalet enbart är ett hyresavtal och inte innehåller åtaganden som myndigheten inte har befogenhet att ingå. Naturhistoriska riksmuseet har sagt upp avtalet och påbörjat arbetet med att upphandla en ny restauratör. Myndigheten planerar att avtalsformen kommer bli ett hyresavtal.

Brister i arbetet med att upprätta årsredovisningen

Riksrevisionens rekommendationer kan också handla om myndighetens arbete med att upprätta årsredovisningen. Till Statens institutionsstyrelse har vi lämnat rekommendationer om att se över rutiner för framtagande och kvalitetssäkring av årsredovisningens finansiella delar samt anpassa tidplanen och ansvarsfördelningen så att det finns tid för att kvalitetssäkra de finansiella delarna av årsredovisningen.

Vidare har vi rekommenderat myndigheten att följa rutinerna, tidplanen och ansvarsfördelningen vid framtagandet av årsredovisningens finansiella delar. Statens institutionsstyrelse har påbörjat arbetet med att se över sina rutiner.

3.3 Antalet revisionsrapporter och rekommendationer varierar mellan åren

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

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

3.3.1 Riksrevisionen rapporterar fel och brister muntligt under året

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

3.3.2 Samma brist rapporteras sällan i flera revisionsrapporter

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

3.3.3 Fler modifierade revisionsberättelser kan leda till fler revisionsrapporter

Om vi bedömer att vi behöver förklara vad som är fel på ett mer detaljerat sätt än vad som framgår av en modifierad revisionsberättelse, eller om vi har konkreta

rekommendationer att lämna, kan vi lämna en revisionsrapport. Ibland kan också enskilda händelser leda till modifierade revisionsberättelser, till exempel att verksamhet har sålts på ett sätt som inte är affärsmässigt eller att konstverk har restituerats utan regeringens medgivande. Vid sådana tillfällen behöver vi oftast lämna en revisionsrapport som förtydligar varför vi bedömer att det är ett väsentligt fel.

3.3.4 Ändrade regelverk kan öka risken för fel och brister

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

Uppföljning och rapportering av fel och brister inom den årliga revisionen

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

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

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

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

3.4 Modifierade revisionsberättelser 2014 till 2022

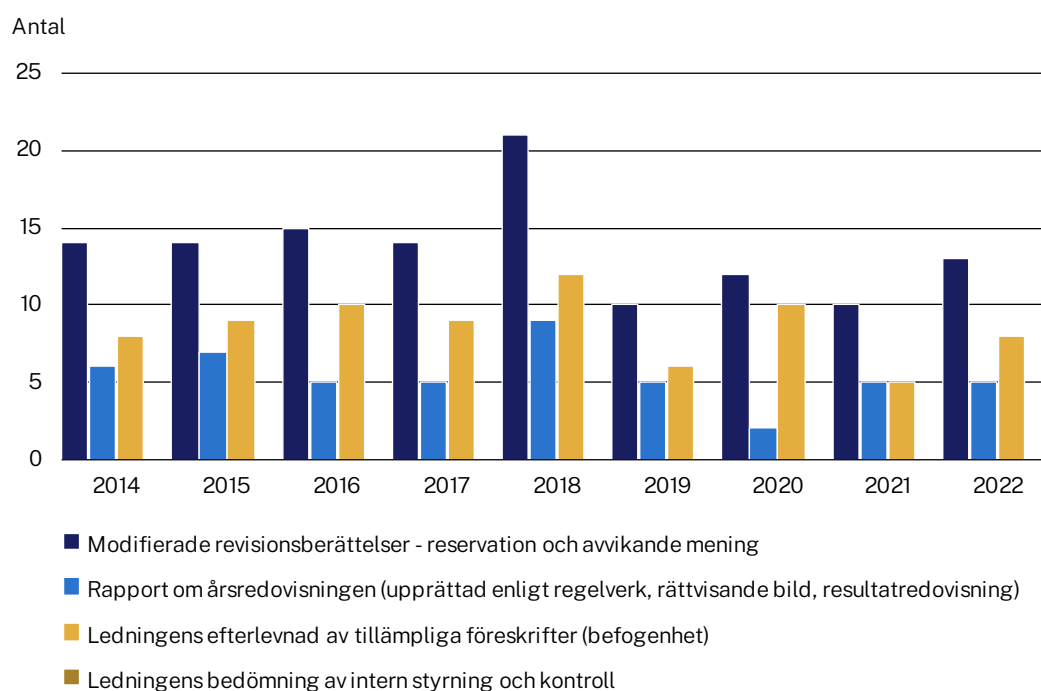
En modifierad revisionsberättelse beskriver ett eller flera väsentliga fel i årsredovisningen. Ett väsentligt fel kan innebära att ett eller flera uttalanden i revisionsberättelsen modifieras, se faktaruta i avsnitt 3.1. Antalet väsentliga fel kan därför vara större än antalet modifierade revisionsberättelser och antalet modifierade uttalanden kan vara större än antalet väsentliga fel. Nedan analyserar vi modifierade revisionsberättelser för de senaste nio åren. I bilaga 4 presenteras mer utförlig statistik.

3.4.1 Få årsredovisningar innehåller väsentliga fel

För räkenskapsåren 2014 till 2022 lämnade Riksrevisionen totalt 123 modifierade revisionsberättelser, vilket motsvarar cirka sex procent av alla revisionsberättelser.²⁵ Antal modifierade revisionsberättelser varierar mellan 10 och 21 per räkenskapsår. Oftast har vi lämnat mellan 10 och 15 modifierade revisionsberättelser. 2018 lämnade vi 21 modifierade revisionsberättelser, vilket framgår av diagram 1 nedan.

Det finns ingen enskild förklaring till att det blev fler modifieringar 2018. Flera av dem avsåg överskridna bemyndiganderamar, överskridna låneramar, framtida åtaganden utan tilldelad bemyndiganderam samt överskriden anslagskredit. En möjlig delförklaring kan vara att det var riksdagsval och det tog längre tid än vanligt att bilda regering. Det kan ha bidragit till att det var svårare för myndigheterna att ha löpande kontakt med regeringen om problem som uppstod i verksamheten.²⁶ Det kan också ha bidragit till att regeringen hade svårare att vidta åtgärder i tid, vilket i sin tur kan ha resulterat i fler modifierade revisionsberättelser.

Diagram 1 Modifierade revisionsberättelser fördelat på uttalanden i revisionsberättelsen



Källa: Riksrevisionen.

²⁵ Se bilaga 4.

²⁶ Under året kan myndigheterna kontakta regeringen för att till exempel informera om svårigheter att hålla sig inom beslutade ramar och krediter. Regeringen har då möjlighet att besluta om utökade ramar och krediter.

3.4.2 Det är ovanligt med väsentliga, genomgripande fel

Vi uttalade oss med reservation i 119 av de 123 modifierade revisionsberättelserna som vi lämnade under räkenskapsåren 2014–2022. Det betyder att de väsentliga felen inte är genomgripande i årsredovisningen. Endast vid fyra tillfällen sedan 2014 har Riksrevisionen bedömt att de väsentliga felen är genomgripande.²⁷ Två gånger har vi lämnat uttalande med avvikande mening, eftersom vi bedömt att de väsentliga felen är genomgripande och årsredovisningen därför inte ger en rättvisande bild. Två gånger har vi också avstått från att uttala oss i revisionsberättelsen.

3.4.3 Vi modifierar uttalandet om ledningens efterlevnad av tillämpliga föreskrifter oftare än andra uttalanden

Det uttalande som Riksrevisionen har modifierat flest gånger är uttalandet om ledningens efterlevnad av tillämpliga föreskrifter. Sedan 2014 har vi modifierat uttalandet i 77 av 123 modifierade revisionsberättelser. Uttalandet omfattar efterlevnad av de regelverk och särskilda beslut som direkt påverkar redovisningen. Det omfattar också de föreskrifter som direkt går att hänföra till användningen av medel som riksdag och regering beslutar om. Det finns fyra huvudsakliga orsaker till att vi modifierar uttalandet om ledningens efterlevnad av tillämpliga föreskrifter:

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

Näst vanligast är att Riksrevisionen modifierar något av de tre uttalandena som rör rapport om årsredovisning, det vill säga att årsredovisningen är upprättad enligt gällande regelverk, ger en rättvisande bild och att resultatredovisningen är förenlig med och stödjer en rättvisande bild i årsredovisningen som helhet. Under perioden var 49 av 123 modifierade revisionsberättelser modifierade i ett eller flera av dessa uttalanden.

I nästan en tredjedel av gångerna vi modifierat uttalandet om årsredovisningen är upprättad enligt gällande regelverk beror det på att myndigheten har lämnat in årsredovisningen för sent, eller på att det saknas underskriftsmening eller underskrift från hela eller delar av myndighetens ledning. Det är nästan lika vanligt att det saknas obligatoriska uppgifter i årsredovisningen, till exempel att myndigheterna inte

²⁷ Se bilaga 4.

redovisar ersättning till ledande befattningshavare, eller att fördelning av intäkter och kostnader saknas i resultatredovisningen.

Den vanligaste orsaken till att vi modifierar uttalandet om rättvisande bild är att det finns beloppsmässiga fel i resultat- eller balansräkningen. Ett annat vanligt skäl är att det saknas obligatoriska uppgifter i årsredovisningen, till exempel noter eller uppgifter till ledande befattningshavare.

En vanlig anledning till att vi modifierar uttalandet om att resultatredovisningen är förenlig med och stödjer en rättvisande bild i årsredovisningen som helhet är att myndigheterna antingen inte redovisar, eller redovisar en felaktig fördelning av, intäkter och kostnader per verksamhet. En annan vanlig anledning är att de inte särredovisar, eller felaktigt särredovisar, avgiftsbelagd verksamhet.

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

Av diagram 1 ovan framgår hur många gånger vi har modifierat de olika uttalandena i revisionsberättelsen under 2014–2022.²⁸

²⁸ Se bilaga 4.

4 Resultatet av effektivitetsrevisionens granskningar 2019–2020

I det här kapitlet redogör vi för vår uppföljning av samtliga granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen som publicerats april 2019–mars 2020.²⁹ Vår sammanfattande slutsats är att de allra flesta granskningar har lett till resultat och att en majoritet av de viktigaste iakttagelserna är hanterade. Samtidigt ser vi att de problem som en gång motiverade granskningarna kan kvarstå.

4.1 En majoritet av de viktigaste iakttagelserna är hanterade

I våra granskningsrapporter redovisar vi bland annat de iakttagelser som vi har gjort i vår granskning. En iakttagelse är en bedömning av problem och brister i den granskade verksamheten, se faktaruta nedan. Regeringen ska inom fyra månader återkomma till riksdagen med en skrivelse med svar på granskningen. Skrivelsen ska redovisa vilka åtgärder regeringen har vidtagit eller avser att vidta med anledning av iakttagelser i rapporten.³⁰ Vi har därför undersökt regeringens och myndigheternas agerande utifrån våra iakttagelser, för att få en bild av i vilken mån de problem som upptäcktes i revisionen är hanterade.

En iakttagelse är skillnaden mellan hur det är och hur det borde vara

En iakttagelse är en bedömning av om en verksamhet bedrivs på ett sätt som skiljer sig från hur den borde bedrivas, enligt de bedömningsgrunder som är relevanta i granskningen.

Bedömningsgrunderna kan utgå från lagstiftning och tillhörande förarbeten, och speglar på så vis riksdagens intentioner för en viss verksamhet. Riksrevisionen eftersträvar bedömningsgrunder som så långt det är möjligt inriktas mot resultat och utfall av den verksamhet vi granskar, såsom prestationer, effekter och kvalitet i det som produceras. Bedömningsgrunderna kan också utgå från regeringsbeslut av olika slag som tydliggör regeringens ambitioner, eller från exempelvis internationella riktlinjer, vedertagen praxis, kostnads-nyttanalyser eller forskning.

Det kan variera hur många iakttagelser vi redovisar i en granskningsrapport. Det är vanligt att våra iakttagelser har en nära koppling till de rekommendationer som lämnas i samma granskningsrapport, men det händer också att vi lämnar mer övergripande rekommendationer. Därför ger uppföljning av iakttagelserna en

²⁹ Omfattar även *Lärosätenas lokalförsörjning – rum för utveckling (RiR 2018:15)*, som vi följt upp i syfte att utveckla våra arbetssätt i uppföljningen.

³⁰ Se 9 kap. 19 § riksdagsordningen.

detaljerad bild av vilka problem i verksamheten som är hanterade. I bilaga 5 redovisar vi mer detaljerade resultat från uppföljningen av iakttagelser och rekommendationer.

Tabellen nedan visar att vi bedömer att en majoritet av de uppföljda iakttagelserna är hanterade, helt eller delvis, av regeringen eller övriga granskade organisationer. Vi har följt upp 91 iakttagelser hos de granskade verksamheterna, och 66 iakttagelser som berör regeringens arbete.³¹

Tabell 2 Uppföljning av iakttagelser i granskningsrapporter 2019–2020, är de viktigaste iakttagelserna hanterade?

Granskad	Antal uppföljda iakttagelser	Har de granskade hanterat iakttagelsen?				
		Ja	Delvis	Nej	Ej längre relevant	Går ej att bedöma
Regeringen	66	19	24	19	2	2
Övriga	91	24	50	8	2	7

Anm.: Det förekommer att våra iakttagelser blir irrelevanta, till exempel för att den granskade verksamheten förändras eller avslutas.

4.2 Trots åtgärder är det är vanligt med kvarstående problem

Vi bedömer att alla de uppföljda rapporterna har lett till någon form av åtgärd. Det är ändå vanligt att de problem som föranledde granskningen kvarstår i någon mån vid tiden för uppföljning. Det kan finnas flera skäl till att problemen kvarstår, inte minst att det i vissa fall är stora och svårlösta problem som ligger till grund för Riksrevisionens granskningar.

Vi bedömer att någon typ av problem som motiverade granskningen kvarstår i 30 av 39 uppföljda granskningar. I bilaga 5 presenterar vi de enskilda uppföljningarna och beskriver de kvarstående problemen.

I 5 uppföljningar har vi bedömt att problemen som ledde till granskningen antingen inte kvarstår eller inte är aktuella.³² Det kan bero både på att problemen är lösta, och på att verksamheten har förändrats eller i vissa fall har upphört. I en uppföljning drar vi slutsatsen att problemen inte är aktuella, men att de sannolikt skulle kvarstå om reformen som vi granskade skulle återinföras.³³ I 4 fall har vi inte kunnat bedöma om problemet kvarstår.³⁴

³¹ Vid behov har vi gjort ett urval och följt upp de viktigaste iakttagelserna i varje granskningsrapport.

³² *Diskrimineringslagens krav på lönekartläggning – ett trubbigt verktyg för att minska löneskillnader mellan könen (RiR 2019:16), Arbetsförmedlingens matchningsarbete – svag kunskapsbas och brister i styrningen (RiR 2019:18), Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande (RiR 2019:20), Stöd till renovering och energieffektivisering – en riktad satsning till vissa bostadsområden (RiR 2019:25).*

³³ *Fri entré till statliga museer (RiR 2019:39).*

³⁴ *Att tänka efter före – statens planering av höghastighetsjärnväg (RiR 2019:31), Rutavdraget – konsekvenser av reformen (RiR 2020:2), Effektiviteten i förmedlingsverksamheten – förmedlarnas attityder och arbetssätt har betydelse (RiR 2020:5), Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet (RiR 2020:7).*

4.3 Granskningsrapporterna leder ofta till resultat

Riksrevisionens granskningar leder ofta till resultat, vilket vi redogjorde för i kapitel 2. Vår uppföljning visar också att olika granskningar leder till resultat i olika omfattning. Vissa granskningar har en direkt påverkan medan de pågår, andra granskningar påverkar kort efter att rapporten har publicerats medan somliga bidrar till utveckling på längre sikt. I vissa fall kan vi inte med tillräcklig säkerhet säga att det är just granskningen som leder till utveckling.

I uppföljningsarbetet har vi bedömt i vilken mån granskningen sannolikt har påverkat de granskades agerande. I den bedömningen ser vi till både enskilda iakttagelser och rekommendationer som lämnas i granskningsrapporten. Det gör att vi har ett brett material att basera bedömningen på.

Stark, delad eller ingen påverkan

Utifrån de underlag vi tar fram i uppföljningen, bedömer vi granskningens påverkan på de granskade verksamheternas och regeringens agerande. Vi utgår då från tre olika nivåer av påverkan. I de fall då vi saknar tillräckliga underlag för bedömningen, bedömer vi inte heller om granskningen påverkat de granskade. Nivåerna är:

1. stark påverkan: granskningen var en enda eller ett av få skäl till ett visst agerande
2. delad påverkan: granskningen är en av flera saker som påverkade de granskades agerande
3. ingen påverkan
4. påverkan kan inte bedömas, på grund av att tillräckligt underlag saknas.

4.3.1 Granskningen är ofta en av flera saker som påverkar de granskade

Det är vanligast att granskningarna är en av flera faktorer som påverkar de granskades agerande i de frågor som granskningsrapporten berör. En och samma granskning kan också påverka de granskade i olika utsträckning. Till exempel kan en iakttagelse eller rekommendation få en stark och direkt påverkan, medan en annan insikt från samma granskningsrapport inte påverkar de granskade alls.

I tabellen nedan redovisar vi granskningsrapporterna utifrån tre nivåer av påverkan. Att dra slutsatsen att någon iakttagelse eller rekommendation i en granskningsrapport har haft en stark påverkan ställer höga krav på analysen.³⁵ Stark påverkan innebär att granskningen är det enda skälet eller ett av få skäl till att de granskade agerade.

³⁵ Vi arbetar därför bland annat med att skapa en helhetsbild av skeendet i och runt verkställighetskedjan för att se vilka olika skäl som fanns till ett visst agerande. Vi kan också ställa kontrafaktiska frågor, det vill säga ifrågasätta om det utfall vi har följt upp hade kunnat uppnås även utan granskningen. En del av analysen kan också utgå från de granskades uppfattning om hur granskningen påverkade deras agerande.

Tabell 3 Granskningsrapporternas bedömda påverkan på den granskade verksamheten

Uppföljningsår	Totalt	Stark	Delad	Ingen	Kan ej bedömas
2024	39	18	18	0	3

Anm.: I bedömningen utgår vi från både rekommendationer och iakttagelser som Riksrevisionen lämnat i granskningsrapporterna.

Vi bedömer att 36 av 39 granskningar har påverkat de granskades agerande. Närmare varannan granskning, 46 procent, har i någon del haft en stark påverkan på de granskades agerande, och lika stor andel av granskningarna har haft en delad påverkan. Ingen granskning har bedömts sakna effekt på de granskades agerande. I 3 fall har vi bedömt att underlaget inte medger någon bedömning av granskningens påverkan.

Bilaga 1. Kvantitativ redovisning av uppgifter i uppföljningarna av granskningsrapporter

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

Åtgärder vidtas ofta i linje med rekommendationerna

I årets uppföljningsrapport har Riksrevisionen följt upp 39 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen, vilket omfattar samtliga 38 rapporter som publicerades under perioden april 2019 till mars 2020.³⁶ Sammantaget bedömer vi att 36 av de 39 uppföljda rapporterna lett till att regeringen eller de granskade organisationerna har vidtagit åtgärder.³⁷

I den här bilagan följer vi upp granskningarna utifrån vem rekommendationerna riktats till. En granskning kan innehålla rekommendationer till både regeringen och andra organisationer. Riksrevisionen har riktat rekommendationer till regeringen och övriga granskade organisationer i samtliga 39 granskningsrapporter som ingår i årets uppföljning. I 34 rapporter riktade Riksrevisionen rekommendationer till regeringen och i 26 fall till övriga granskade organisationer. I 21 rapporter var rekommendationer riktade till både regeringen och övriga granskade organisationer.

Här redovisar vi regeringens och de granskade organisationernas mottagande och åtgärder i linje med Riksrevisionens granskning. Tabellerna innehåller både uppgifter från årets uppföljning och motsvarande uppgifter från tidigare års uppföljningsrapporter, för att göra det möjligt att jämföra granskningens mottagande och genomslag över tid. Observera att vi från och med uppföljningsåret 2024 följer upp enskilda rekommendationer och iakttagelser, och redovisar om åtgärder har vidtagits i linje med rekommendationerna. Vår påverkan på utfallet redovisas i rapportens avsnitt 4.3.

Tabell 4 redovisar uppgifter i uppföljningarna där Riksrevisionen riktat rekommendationer till regeringen. Av tabellen framgår att regeringen i de flesta fall, enligt vår bedömning, har hanterat rekommendationerna. Det går inte att dra några bestämda slutsatser om någon trendmässig förändring över tid utifrån de data vi har, men vår bedömning är att genomslaget i år är i linje med resultaten från tidigare år.

³⁶ Omfattar även *Lärosätenas lokalförsörjning – rum för utveckling (RiR 2018:15)*, som vi följt upp i syfte att utveckla våra arbetssätt i uppföljningen

³⁷ Se avsnitt 4.3.

Tabell 4 Antal granskningar med rekommendationer till regeringen, har regeringen hanterat rekommendationen?

Uppföljningsår	Antal	Ja	Delvis	Nej	Kan inte svara
2024	34	18	13	3	0
2023	16	11		4	1
2022	17	11		3	3
2021	14	12		2	0
2020	17	15		1	1
2019	16	10		3	3

Anm.: De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda 4–5 år efter att granskningsrapporterna publicerats. Uppföljningsåren t.o.m. 2023 ställde vi frågan "Har regeringen vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning?" Från och med 2024 följer vi upp om regeringen har hanterat respektive rekommendation helt eller delvis, och vilka åtgärder som har vidtagits, se tabell 8.

Motsvarande gäller för de granskningsrapporter där vi riktat rekommendationer till övriga aktörer, det vill säga myndigheter, bolag och stiftelser. Enligt Riksrevisionens bedömning har organisationerna hanterat rekommendationerna i 25 av 26 fall, medan rekommendationen i 1 fall blivit irrelevant.³⁸ Det framgår av tabell 5.

Tabell 5 Antal granskningar med rekommendationer till övriga organisationer, har de granskade organisationerna hanterat rekommendationen?

Uppföljningsår	Antal	Ja	Delvis	Nej	Kan inte svara
2024	26	16	9	1*	0
2023	14	14		0	0
2022	13	9		2	2
2021	9	8		0	1
2020	11	9		1	1
2019	15	9		1	5

Anm.: * Rekommendationen ej längre relevant.

De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda 4–5 år efter att granskningsrapporterna publicerats. Uppföljningsåren t.o.m. 2023 ställde vi frågan "Har de granskade organisationerna vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning?" Från och med 2024 följer vi upp om de granskade organisationerna har hanterat respektive rekommendation, och vilka åtgärder som har vidtagits.

De flesta granskningar gör nytta i verksamheten

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 6 nedan har regeringen i årets uppföljning, liksom tidigare år, i de flesta fallen uppgett att den haft nytta av granskningsrapporterna från Riksrevisionen, då dessa har riktat rekommendationer till regeringen. Att regeringen angett att den haft nytta av granskningen behöver inte betyda att man vidtagit åtgärder.

³⁸ Se bilaga 5, uppföljning av RiR 2019:39.

Tabell 6 Uppgifter om regeringens mottagande i de fall då Riksrevisionen riktar rekommendationer till regeringen, har regeringen uppgett att den haft nytta av granskningen?

Uppföljningsår	Antal	Ja	Delvis	Nej	Kan inte svara
2024	34	18	6	3	7
2023	16	15		0	1
2022	17	8		7	2
2021	14	10		2	2
2020	17	11		5	1
2019	16	10		1	5

Anm.: De uppföljningar som redovisas i tabellen omfattar enbart de granskningar där regeringen är granskningsobjekt. Uppföljningarna är gjorda 4–5 år efter att granskningsrapporterna publicerats.

I tabell 7 framgår att en majoritet av de övriga granskade organisationerna som fått rekommendationer riktade till sig anger att de haft nytta av rapporten.

Tabell 7 Uppgifter om övriga organisationers mottagande i de fall då Riksrevisionen riktar rekommendationer till dem, har organisationerna uppgett att de haft nytta av granskningen?

Uppföljningsår	Antal	Ja	Delvis	Nej	Kan inte svara
2024	26	16	6	2	2
2023	14	11		1	2
2022	13	7		4	2
2021	9	6		0	3
2020	11	7		3	1
2019	15	7		3	5

Anm.: De uppföljningar som redovisas i tabellen omfattar enbart de granskningar som berörde en granskad aktör annan än regeringen. De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda 4–5 år efter att granskningsrapporterna publicerats.

En granskning kan följas av flera olika åtgärder

I uppföljningarna av granskningsrapporter finns även information om de åtgärder som regeringen och övriga granskade organisationer vidtagit. Såväl regering som myndighet kan ha vidtagit en eller flera åtgärder till följd av en och samma granskning, och vår uppföljning omfattar dels om åtgärderna är i linje med rekommendationerna, dels om de sannolikt beror på granskningen.

I tabell 8 finns uppgifter om de uppföljningar där vi bedömt att regeringen vidtagit åtgärder i linje med rekommendationerna. Här framgår att de enskilt vanligaste åtgärderna från regeringen varierar mellan åren, men att regeringen återkommande vidtar åtgärder genom att tillsätta en utredning eller ge pågående utredning tilläggsuppdrag, liksom 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 8 Vilka åtgärder har regeringen aviserat eller vidtagit i linje med rekommendationen? Uppställt efter uppföljningsår och åtgärd.

Åtgärd	2024	2023	2022	2021	2020	2019
Tillsätta utredning eller ge pågående utredning tilläggsuppdrag	24	4	5	5	9	6
Göra egen översyn av lagstiftning	8	3	1	3	4	5
Ge myndigheter uppdrag i regleringsbrev	27	6	6	5	8	7
Utveckla sin redovisning	5	2	3	3	6	2
Annan åtgärd	21	12	4	7	10	8

Anm.: De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda 4–5 år efter att granskningsrapporterna publicerats. Från och med uppföljningsår 2024 följer vi upp samtliga publicerade rapporter, och siffrorna är därför inte direkt jämförbara med tidigare år.

På motsvarande sätt redovisar tabell 9 sammanställd information avseende åtgärder som de granskade organisationerna, utöver regeringen, har vidtagit i linje med rekommendationerna. Det framgår av tabellen att en den vanligaste åtgärden är att utveckla eller ändra i sina instruktioner för verksamheten. Det är också vanligt att utveckla och förtydliga redovisning eller information.

Tabell 9 Vilken typ av åtgärder har de granskade organisationerna aviserat eller vidtagit i linje med rekommendationen? Uppställt efter uppföljningsår och åtgärd.

Åtgärd	2024	2023	2022	2021	2020	2019
Utveckla/ändra sina instruktioner för verksamheten	61	6	6	5	5	2
Omorganisera sin verksamhet	21	1	4	2	4	4
Utveckla/förtydliga sin redovisning eller information	37	4	4	5	5	7
Annan åtgärd	7	4	4	3	4	6

Anm.: De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda 4–5 år efter att granskningsrapporterna publicerats. Från och med uppföljningsår 2024 följer vi upp samtliga publicerade rapporter, och siffrorna är därför inte direkt jämförbara med tidigare år.

Många åtgärder leder till förbättringar

Av de följande tabellerna 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 10 Har regeringens åtgärder inneburit förbättringar i den granskade verksamheten?

Uppföljningsår	Antal	Ja	Delvis	Nej	Kan inte svara
2024	35	8	10	7	10
2023	12	8		0	4
2022	17	8		2	7
2021	12	7		1	4
2020	15	9		0	6
2019	10	6		0	4

Anm.: De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda 4–5 år efter att granskningsrapporterna publicerats. Från och med uppföljningsår 2024 följer vi upp samtliga publicerade rapporter, och siffrorna är därför inte direkt jämförbara med tidigare år.

Tabell 11 Har organisationernas åtgärder inneburit förbättringar i den granskade verksamheten?

Uppföljningsår	Antal	Ja	Delvis	Nej	Kan inte svara
2024	26	13	5	0	8
2023	15	13		0	2
2022	13	9		1	3
2021	8	6		1	1
2020	9	7		1	1
2019	9	7		0	2

Anm.: De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda 4–5 år efter att granskningsrapporterna publicerats. Från och med uppföljningsår 2024 följer vi upp samtliga publicerade rapporter, och siffrorna är därför inte direkt jämförbara med tidigare år.

Det finns ofta kvarstående problem eller brister

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 12.

Tabell 12 Finns kvarstående problem eller brister i den granskade verksamheten?

Uppföljningsår	Antal	Ja	Nej	Går ej att bedöma
2024	39	30	5	4
2023	22	13	2	7
2022	22	14	3	5
2021	22	8	2	12
2020	20	13	2	5
2019	18	10	2	6

Anm.: De uppföljningar som redovisas i tabellen är gjorda 4–5 år efter att granskningsrapporterna publicerats.

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

Riksrevisionens årliga revision har granskat 226 årsredovisningar för räkenskapsåret 2022. Granskningen resulterade i 13 modifierade revisionsberättelser. Riksrevisionen lämnade uttalande med reservation för samtliga revisionsberättelser. Uppföljningen av åtgärderna gjordes under oktober till december 2023 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.

Vi redogör för hur regeringen och de granskade organisationerna har hanterat

- modifieringar som rör redovisningsfrågor
- modifieringar som rör befogenhetsöverträdelser.

Modifieringar som rör redovisningsfrågor

Institutet för mänskliga rättigheter

Grund för uttalande med reservation: Institutet för mänskliga rättigheter har i årsredovisningen på sidan 37 redovisat skattepliktiga ersättningar och andra förmåner till de vikarierande direktörerna med ett för lågt belopp om 655 tusen kronor. Korrekta skattepliktiga ersättningar och andra förmåner till de vikarierande direktörerna uppgår till totalt 1 775 tusen kronor. Redovisade ersättningar och andra förmåner är därmed inte redovisade enligt 7 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Åtgärder: Styrelsen har gett direktören för Institutet för mänskliga rättigheter i uppdrag att följa Riksrevisionens rekommendationer och rapportera till styrelsen om vidtagna åtgärder. Direktören kommer gå igenom alla rutiner som rör ekonomi och uppgifter om ersättningar och löner kopplade till årsredovisningen för att säkerställa att tidigare fel inte upprepas.

Konstnärsnämnden

Grund för uttalande med reservation: Konstnärsnämnden redovisar ett för lågt utestående åtaganden i redovisningen av beställningsbemyndigande för utgiftsområde 17, anslag 5:2, anslagspost 1 Visningsersättning samt bidrag åt bild- och formkonstnärer. Åtaganden som inte redovisas uppgår till 12 600 tusen kronor. Det är inte förenligt med 6 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Åtgärder: Konstnärsnämnden har uppgett att de ska förbättra sina rutiner för kvalitetssäkring av sammanställning av utestående åtaganden till sin bemyndiganderedovisning.

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd

Grund för uttalande med reservation: Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd har inte återrapporerat sitt fortsatta arbete med jämställdhetsintegrering, vilket är ett krav i regleringsbrevet för budgetåret 2022. Årsredovisningen saknar även, i väsentliga delar, bedömningar och analyser av myndighetens resultat och dess utveckling. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att årsredovisningen inte är upprättad i enlighet med 3 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Åtgärder: Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd har förtydligat och kompletterat styrdokument som används i arbetet med årsredovisningen för att säkerställa att alla återrapporeringskrav redovisas i årsredovisningen. De ska även avsätta mer tid för kvalitetssäkring av årsredovisningen.

En arbetsgrupp har utsetts och fått i uppdrag att föreslå hur resultatindikatorer systematiskt kan användas för att tydliggöra och analysera måluppfyllelse på uppdrags- och verksamhetsnivå. Parallellt med arbetsgruppens arbete fortsätter myndighetsledningen sitt redan pågående arbete att utveckla relevanta verksamhetsmål. Verksamhetsmålen är tänkta att underlätta intern styrning och kontroll och skapa bättre möjlighet för olika intressenter att få en rättvisande bild av verksamhetens resultat på olika nivåer och över tid. Myndigheten ska även under året sammankalla alla medarbetare för att diskutera hur mål och resultat kan få en tydligare plats i strategisk och verksamhetsnära planering, genomförande och uppföljning av uppdrag samt i myndighetens redovisning.

Nationalmuseum

Grund för uttalande med reservation: Nationalmuseum har inte återrapporerat en plan för att över tid upprätthålla ekonomisk balans i den avgiftsbelagda verksamheten Försäljning av varor i årsredovisningen, vilket är ett krav i regleringsbrevet för budgetåret 2022. Avsaknad av sådan plan är inte förenligt med 3 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Åtgärder: Nationalmuseum har i budgetunderlaget 2024–2026 lämnat hemställan om att få undantag från kravet på full kostnadstäckning i verksamheten Försäljning av varor. Vidare har Nationalmuseum ett pågående besparingsarbete och ser över kostnaderna som ingår i den avgiftsbelagda verksamheten. Myndigheten har inte fastställt någon plan för att hantera underskottet. Det är en utmaning att göra en prognos för intäkterna som är beroende av framtida besöksantal.

Sametinget

Grund för uttalande med reservation: Sametinget redovisar personalens sjukfrånvaro 2022 med en för låg procentsats på sidan 54 i årsredovisningen. Den faktiska sjukfrånvaron på myndigheten är mer än dubbelt så hög mot vad som anges i årsredovisningen. Redovisad sjukfrånvaro är därmed inte i enlighet med 7 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Åtgärder: Sametinget arbetar med att stärka sin kvalitetssäkringsrutin av årsredovisningen.

Modificeringar som rör befogenhetsöverträdelser

Arbetsförmedlingen

Grund för uttalande med reservation: Arbetsförmedlingen har överskridit ramen för beställningsbemyndigandet för utgiftsområde 14, anslag 1:4, anslagspost 1 Lönebidrag m.m. Bemyndiganderamen uppgår till 14 000 000 tusen kronor medan utestående åtaganden uppgår till 14 926 000 tusen kronor. Det är inte förenligt med 17 § anslagsförordningen (2011:223).

Åtgärder: Arbetsförmedlingen har sett över datastrukturen för att säkerställa att korrekta data inhämtas till uppföljningssystemen. Uppföljningssystemen bedöms efter åtgärd fungera och kan användas för att inhämta underlag till kommande prognoser och årsredovisning. Arbetsförmedlingen har även lämnat hemställan till Regeringen om en utökad bemyndiganderam för anslaget 2023. Riksdagen har i vårändringsbudgeten för 2023 beslutat om en höjning i enlighet med hemställan och regeringens proposition.

Arbetsförmedlingen avser att genomföra kompetenshöjande insatser inom myndigheten för att säkerställa att regelverket för bemyndigande är känt. Vidare kommer myndigheten även se över om checklistan som används vid beslut om ett lönebidrag behöver justeras. Arbetsförmedlingen avser också att utveckla den löpande uppföljningen av bemyndiganderamen så att risken för liknande felaktigheter minskar i framtiden.

Boverket

Grund för uttalande med reservation: Boverket har ingått åtaganden som sträcker sig efter slutåret i beställningsbemyndigandet för

- utgiftsområde 9, anslag 4:5, anslagspost 7 Investeringsstöd till hyresbostäder för äldre på den ordinarie bostadsmarknaden
- utgiftsområde 9, anslag 4:5, anslagspost 10 Investeringsstöd äldreområdet
- utgiftsområde 18, anslag 1:8, anslagspost 3 Investeringsstöd för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande

Det är inte förenligt med 17 § anslagsförordningen (2011:223). Åtaganden efter slutåret 2025 uppgår totalt till 295 990 tusen kronor.

Åtgärder: Boverket har lämnat in två hemställningar till Regeringen som avser ändringar i förordningar och slutår.

Försvarsmakten

Grund för uttalande med reservation: Försvarsmakten har ingått åtaganden om 1 909 miljoner kronor för tilldelad bemyndiganderam för utgiftsområde 6, anslag 1:3, anslagspost 2 Anskaffning av materiel och anläggningar. Åtaganden ingår inte i bemyndiganderedovisningen för anslaget. Myndigheten har överskridit bemyndiganderamen för anslaget med 129 miljoner kronor. Det är inte förenligt med 17 § anslagsförordningen (2011:223).

Åtgärder: Försvarsmakten har uppgett att de kommer beakta Riksrevisionens iakttagelser.

Myndigheten för psykologiskt försvar

Grund för uttalande med reservation: Myndigheten för psykologiskt försvar har överskridit ramen för Beställningsbemyndigandet för utgiftsområde 6, anslag 2:4, anslagspost 3 Krisberedskap. Bemyndiganderamen uppgår till 30 000 tusen kronor medan utestående åtaganden uppgår till 34 020 tusen kronor. Myndigheten har dessutom ingått åtaganden som sträcker sig efter slutåret i beställningsbemyndigandet för samma anslag. Åtaganden efter slutåret 2026 uppgår till 2 200 tusen kronor. Det är inte förenligt med 17 § anslagsförordningen (2011:223).

Åtgärder: Myndigheten för psykologiskt försvar har uppgett att de inte ska upprepa felet.

Naturvårdsverket

Grund för uttalande med reservation: Naturvårdsverket har ingått åtaganden som sträcker sig efter slutåret i beställningsbemyndigandet för utgiftsområde 20, anslag 1:5, anslagspost 1 Miljöforskning. Det är inte förenligt med 17 § anslagsförordningen (2011:223). Åtaganden efter slutåret 2025 uppgår till 8 641 tusen kronor.

Åtgärder: Naturvårdsverket ska se över sina rutiner för hur kontrakten utformas och avser att inrätta flera kontroller för att säkerställa att eventuella bilagor är i linje med beslutet. Inför framtida utlysningar planerar Naturvårdsverket enbart treåriga utlysningar vilket ryms inom slutår för anslaget beställningsbemyndigande.

Riksantikvarieämbetet

Grund för uttalande med reservation: Riksantikvarieämbetet har utan ett beställningsbemyndigande för 2022 fattat beslut om att betala ut bidrag från anslag under utgiftsområde 17 anslag 1:4 Forsknings- och utvecklingsinsatser inom kulturområdet, anslagspost 10 Riksantikvarieämbetet med 18 646 tusen kronor. Myndigheten har därmed överskridit sina befogenheter genom att ingå ekonomiska åtaganden som medför behov av framtida anslag. Det är inte förenligt med 17 § anslagsförordningen (2011:223).

Åtgärder: Riksantikvarieämbetet har sett över sina rutiner för fördelning av anslaget för att säkerställa att beslut fattas vid rätt tidpunkt.

Statens centrum för arkitektur och design

Grund för uttalande med reservation: Statens centrum för arkitektur och design har i årsredovisningen en avvikelse på 122 procent mellan lånet i Riksgäldskontoret och värdet på anläggningstillgångarna. Anläggningstillgångarnas bokförda värde uppgår till 5 800 tusen kronor medan lån i Riksgäldskontoret uppgår till 2 610 tusen kronor. Avvikelsen är inte förenlig med 2 kap. 2 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210).

Åtgärder: Statens centrum för arkitektur och design har förbättrat processen för anläggningstillgångar samt implementerat investeringsbudgetar och produktionsplaner för att säkerställa ett korrekt låneupptag. Vidare har myndigheten kommunicerat iakttagelser och rekommendationer till enhetschefgruppen, tydliggjort ansvarsfördelningen samt rekryterat personer med kompetens i frågorna för att säkerställa processen för årsredovisningen.

Tillväxtverket

Grund för uttalande med reservation: Tillväxtverket har överskridit ramen för beställningsbemyndigandet för utgiftsområde 19, anslag 1:3, anslagspost 2 Europeiska regionala utvecklingsfonden perioden 2014-2020. Bemyndiganderamen uppgår till 1 700 000 tusen kronor medan utestående åtaganden uppgår till 1 702 088 tusen kronor. Överskridandet framgår inte av årsredovisningen.

Åtgärder: Tillväxtverket har antagit en åtgärdsplan som innefattar kompetensutveckling av chefer och medarbetare inom det förvaltningsrättsliga området, att vidareutveckla prognosarbetet för att öka möjligheten till rätt bemyndigande samt en översyn av utlysningssplaneringen där bemyndigandet ska beaktas i högre utsträckning.

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

Riksrevisionens årliga revision granskade 226 årsredovisningar för räkenskapsåret 2022. Granskningen resulterade i att 12 myndigheter fick revisionsrapporter med sammantaget 33 rekommendationer. 1 myndighet fick 2 revisionsrapporter. 5 av myndigheterna som fick en revisionsrapport fick även en modifierad revisionsberättelse.

I tabell 13 redovisar vi en uppföljning av myndigheternas hantering av rekommendationerna. Uppföljningen gjordes under oktober till december 2023 genom en enkätundersökning till Riksrevisionens ansvariga revisorer för respektive myndighet. I enkäten besvarar ansvariga revisorer frågan om huruvida myndigheten har vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Svartalternativen är ja, nej och delvis. Om den ansvariga revisorn svarar att myndigheten vidtagit åtgärder innebär det att myndigheten har beslutat om åtgärder eller implementerat åtgärder för rekommendationen.

Tabell 13 Antal rekommendationer per myndighet och Riksrevisionens bedömning av om myndigheterna vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer

Myndighet	Antal rekommendationer	Har myndigheterna vidtagit åtgärder?		
		Ja	Nej	Delvis
Arbetsförmedlingen	3	3		
Institutet för mänskliga rättigheter	2	2		
Konstnärdsnämnden	1	1		
Kriminalvården	5	1		4
Lunds universitet	3	2		1
Malmö universitet	6	2		4
Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd	2	2		
Mälardalens universitet	4	4		
Naturhistoriska riksmuseet	2			2
Sametinget	1	1		
Statens historiska museer	1	1		
Statens institutionsstyrelse	3	1		2
Summa	33	20		13

Bilaga 4. Modifierade revisionsberättelser 2014–2022

Uttalande med avvikande mening

Riksrevisionen bedömde att Tillväxtverkets årsredovisning 2016 innehöll omfattande fel som påverkade hela den finansiella redovisningen, vilket gav följdfe i de finansiella uppgifterna i resultatredovisningen. Till exempel redovisade Tillväxtverket inte valutakursdifferenser som uppstått vid inbetalningar från EU, och redovisade mellanhavanden med EU dubbelt. Myndigheten hade även felaktigt värderat fordringar till EU.

Riksrevisionen bedömde att Kammarkollegiets redovisning för förvaltningen av Allmänna arvsfonden 2018 innehöll flera väsentliga felaktigheter, som sammantaget var både väsentliga och av avgörande betydelse för redovisningen. Bland annat redovisade Kammarkollegiet inte löpande intäkter av gåvor, och redovisade också felaktigt intäkter av gåvor som inte får förbrukas som intäkter. Myndigheten skuldförde också felaktigt beviljade bidrag vid tidpunkten för beslut i stället för i takt med att villkoret för bidraget uppfylls.

Avstått från uttalande

Riksrevisionen avstod att uttala sig om Nämnden för hemslöjdsfrågors årsredovisning 2014, eftersom myndigheten fått undantag från att lämna en resultat- och balansräkning i årsredovisningen. Riksrevisionen kunde därför inte bedöma om årsredovisningen gav en rättvisande bild av myndighetens ekonomiska resultat, finansiering och finansiella ställning.

När Riksrevisionen lämnade revisionsberättelse för Statens fastighetsverks årsredovisning för 2016 var myndighetens före detta generaldirektör och en fastighetsdirektör under utredning för misstanke om grov trolöshet mot huvudman. Riksrevisionen hade därför betydande tvivel om myndighetsledningens kompetens och hederlighet. Det fanns heller inte tillräckliga revisionsbevis för att bedöma om det förekommit väsentliga felaktigheter till följd av oegentligheter under 2016. Därför avstod vi från att uttala oss.

Årsuppdelad statistik, 2014–2022

Nedanstående tabeller redovisar mer utförligt de analyser som presenteras i kapitel 3.

Tabell 14 Antal revisionsberättelser, antal modifierade revisionsberättelser och typ av modifiering

År	Antal revisionsberättelser	Modifierade revisionsberättelser (procent) ³⁹	Typ av modifiering		
			Reservation	Avvikande mening	Avstå från uttalande
2014	239	14 (5,8)	14		1
2015	236	14 (5,9)	14		
2016	231	15 (6,5)	14	1	1
2017	228	14 (6,1)	14		
2018	231	21 (9,1)	20	1	
2019	226	10 (4,4)	10		
2020	226	12 (5,3)	12		
2021	226	10 (4,4)	10		
2022	226	13 (5,8)	13		
Totalt antal	2 069	123 (5,9)	119	2	2

Tabell 15 Modifierade revisionsberättelser fördelat på uttalanden i revisionsberättelsen

År	Modifierade revisionsberättelser - reservation och avvikande mening	Rapport om årsredovisningen (upprättad enligt regelverk, rättvisande bild, resultatredovisning) ⁴⁰	Ledningens efterlevnad av tillämpliga föreskrifter (befogenhet)	Ledningens bedömning av intern styrning och kontroll
2014	14	6	8	0
2015	14	7	9	0
2016	15	5	10	0
2017	14	5	9	0
2018	21	9	12	0
2019	10	5	6	0
2020	12	2	10	0
2021	10	5	5	0
2022	13	5	8	0
Totalt antal⁴¹	123	49	77	0

³⁹ Modifierade revisionsberättelser avser revisionsberättelser med reservation eller avvikande mening.

⁴⁰ Riksrevisionen gjorde en ändring i revisionsberättelsen för 2022. Grund för uttalande med reservation för de tre första uttalandena beskrivs samlat i revisionsberättelsen. Uppgift om antal modifierade uttalanden per uttalande för de tre första uttalandena kan därför inte redovisas. Uppgifterna avser antal modifierade revisionsberättelser som fått en modifiering i minst ett av uttalandena som rör rapport om årsredovisning.

⁴¹ 2015 fick Sametinget och Sameskolstyrelsen en modifierad revisionsberättelse för både uttalanden som rör rapport om årsredovisning och ledningens efterlevnad av tillämpliga föreskrifter. 2019 fick Riksarkivet en modifierad revisionsberättelse för både uttalanden som rör rapport om årsredovisning och ledningens efterlevnad av tillämpliga föreskrifter. Summan av fördelningen av modifierade revisionsberättelser per uttalanden är därför högre än antalet modifierade revisionsberättelser.

Bilaga 5. Uppföljning av 39 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen

I den här bilagan kan du läsa uppföljningar av alla granskningsrapporter publicerade från april 2019 till mars 2020. Uppföljningarna är sorterade efter publiceringsdatum och tabellen nedan anger vilket eller vilka utskott som har tagit emot respektive granskning.

Tabell 16 Antal uppföljda granskningsrapporter 2024 per utskott

Utskott	Antal uppföljda granskningsrapporter	RiR-nummer på uppföljd granskningsrapport
Arbetsmarknadsutskottet	4	2019:16, 2019:18, 2019:27, 2020:5
Civilutskottet	4	2019:20, 2019:25, 2019:32, 2020:3
Finansutskottet	4	2019:28, 2019:29, 2019:34, 2019:38
Försvarsutskottet	1	2019:30
Justitieutskottet	2	2019:11, 2019:38, 2020:7
Konstitutionsutskottet	1	2019:35
Kulturutskottet	1	2019:39
Miljö- och jordbruksutskottet	1	2020:1
Näringsutskottet	5	2019:14, 2019:26, 2019:36, 2020:6, 2020:8
Skatteutskottet	2	2019:12, 2020:2
Socialförsäkringsutskottet	4	2019:19, 2019:22, 2020:7, 2020:9
Socialutskottet	2	2019:19, 2019:23, 2019:33
Trafikutskottet	2	2019:24, 2019:31, 2020:1
Utbildningsutskottet	5	2018:15, 2019:13, 2019:21, 2019:37, 2020:4
Utrikesutskottet	1	2019:17
Totalt	39	

Lärosätenas lokalförsörjning – rum för utveckling (RiR 2018:15)

Sammanfattande bedömning

- Revisionens iakttagelser är delvis omhändertagna. Fler lärosäten har en lokalförsörjningsplan som är beslutad av styrelsen, men färre lärosäten arbetar systematiskt med mål och uppföljning i sin lokalförsörjning. Bara drygt hälften anger att de har en samlad bild av all lokalanvändning.
- Där förbättring har skett, har den motsvarat Riksrevisionens rekommendationer.
- Problemen som motiverade granskningen är delvis avhjälpna. Den granskade verksamheten har inte förbättrats helt.
- Mål och uppföljning av lokalkostnader och användning av lokalerna saknas fortfarande i flera fall, även om teknisk utveckling på flera lärosäten har bidragit till att uppföljningen har automatiserats. Alla lärosätena har dock ännu inte ett arbete som ger tillräckliga förutsättningar för en affärsmässig relation till hyresvärden.

Lokalkostnader har sannolikt fått en högre prioritet på de lärosäten där styrelsen nu beslutar om en lokalförsörjningsplan. Det ekonomiska läget⁴² bidrar till att lokalerna behöver vara del av lärosätenas strategiska arbete, på ett sätt som inte var lika aktuellt när granskningen genomfördes. Samtidigt bekräftar flera intervjuer att arbetet fick en strategisk höjd redan tidigare, helt eller delvis på grund av granskningen.

Problemet med risk för bristande affärsmässighet från lärosätenas sida består. Det beror på att färre lärosäten har mål för lokalkostnaderna och nyttjandet av lokalerna i dag, jämfört med 2018. Drygt hälften anger att de har en samlad bild av lokalanvändningen, vilket är en ökning. Sammanfattningsvis innebär bristerna i mål och uppföljning att förutsättningarna för lärosätena att agera affärsmässigt inte är tillräckliga.

Akademiska Hus AB har följt den rekommendation om ytterligare arbete med kundrelationen som riktades till bolaget, och hanterat den iakttagelse som berörde bolagets försäljning av mark. Arbetet med kundrelationen är av naturliga skäl ett arbete som behöver pågå kontinuerligt, men Riksrevisionen bedömer att Akademiska Hus har genomfört arbete för en förbättrad kundrelation som en effekt av granskningen.

⁴² Sveriges Universitets- och Högskoleförbund SUHF (20221004) Skrivelse ang. kraftigt förhöjda lokalkostnader, ställd till regeringen (Finansdepartementet, Näringsdepartementet, Utbildningsdepartementet). Hämtad från <https://suhf.se/app/uploads/2022/10/Skrivelse-fran-SUHF-ang.-kraftigt-forhoja-lokalkostnader-221004.pdf> 2023-03-24.

Granskningens bidrag till resultatet

Flera av de granskade lärosätena uppger att granskningen har haft en positiv påverkan på verksamheten, även om den inte har inneburit förändringar på de punkter som iakttagelserna och rekommendationerna berör. Granskningen har påverkat genom att den till exempel bekräftat redan tidigare valda arbetssätt eller beslut, underlättat att föra arbetet till en mer strategisk nivå och genom att ge lärosätena möjlighet att jämföra sitt arbete med hur andra lärosäten arbetar. Granskningen uppfattas också som ett stöd i det interna kvalitetsarbetet. Eftersom den omfattade samtliga lärosäten och belyste olika sätt att arbeta på, uppfattar flera lärosäten att den har lett till bra diskussioner och jämförelser i sektorn.

Akademiska Hus anger att deras arbete har påverkats av granskningen genom att den visade på punkter för samarbete mellan bolaget och lärosätena, men också genom att den påverkade deras strategiarbete, inverkade på besluten att sälja mark och genom att den gav en tydligare inriktning för samarbetet med lärosätena.

Riksrevisionens granskning 2018

Riksrevisionen har granskat om lärosätenas lokalförsörjning är effektiv och ändamålsenlig inom ramen för de riktlinjer för statlig fastighetsförvaltning som riksdagen beslutat om.

Granskningen visade att mål- och uppföljningsarbetet på lärosätena behövde utvecklas för att ge förutsättningar att agera helt affärsmässigt. Regeringen styrde för effektivisering av lokalförsörjningen i enlighet med riksdagens beslut och Akademiska Hus arbetade för att möta de krav som riksdagen beslutat om. Bolagets roll var dock inte helt förankrad hos lärosätena.

Granskningen omfattade samtliga 31 statliga universitet och högskolor, och stiftelserna Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping. Granskningen omfattade också regeringens styrning för en effektiviserad lokalförsörjning, och det statligt helägda bolaget Akademiska Hus AB. Akademiska Hus har till uppgift att tillhandahålla lokaler för universitet och högskolor.

Granskningen motiverades av en kombination av risk för bristande resursutnyttjande och av att lärosätenas hyreskostnader omfattar en hög andel av statliga myndigheters kostnader för hyrda lokaler. Tidigare granskning och utredning hade pekat på att lokalkostnader har haft för låg prioritet hos statliga myndigheter, och att det dessutom har förekommit ett ineffektivt resursutnyttjande, brister i uppföljning av resursanvändning och bristande konkretisering av verksamhetsmål på lärosäten. Granskningen motiverades också av att riksdagen 2013 beslutade om ett preciserat uppdrag för Akademiska Hus.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i maj 2017 till och med januari 2023, då uppföljningen påbörjades. Uppföljningen omfattar samtliga granskade aktörer som ingick i granskningen 2018. Data har samlats in genom att upprepa relevanta delar av den enkät som skickades ut i granskningen, och genom strukturerade intervjuer. 28 av 33 granskade lärosäten har deltagit i uppföljningen.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

Regeringen omfattades inte av rekommendationerna och aviserade inga åtgärder med anledning av rapporten. Regeringen hänvisade till den pågående Styr- och resursutredningen i frågan om ändamålsenligheten i pris- och löneomräkningen, och menade att rapporten därmed var slutbehandlad.⁴³ Utredningen presenterade inga analyser av prisomräkningen i termer av dess effektivitet för staten som helhet⁴⁴ och regeringen har inte utrett frågan vidare eller beslutat om förändring i omräkningen.⁴⁵ Utbildningsutskottet avsåg tre motioner med begäran om tillkännagivande med anledning av skrivelsen, och lade rapporten till handlingarna.⁴⁶

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Fler lärosäten har en lokalförsörjningsplan beslutad av styrelsen

Vid uppföljningen fanns en aktuell plan på 22 av 28 lärosäten. 11 av de 16 lärosäten som saknade lokalförsörjningsplan när granskningen genomfördes hade beslutat om en plan vid uppföljningen, eller arbetade för att kunna besluta om en plan. 1 lärosäte som hade en plan vid granskningen saknade det vid uppföljningen.

Granskningen har påverkat såväl direkt som indirekt. I två fall var granskningen ett betydande eller ensamt bärande skäl till att förändringen genomfördes, och i ett annat fanns även andra viktiga faktorer med som skäl.⁴⁷ På ytterligare åtta lärosäten har rekommendationen att införa en plan bidragit positivt till arbetet med lokalförsörjning. Två lärosäten anger att granskningen var ett stöd i kvalitetsarbetet och i att tänka nytt, och bland annat ledde till att de började arbeta mer metodiskt och proaktivt. Ett annat lärosäte upplever att det var nyttigt att få ett krav till att rapportera på och att rapporten var en mycket god hjälp i att göra en lokalförsörjningsplan.⁴⁸ Granskningen har också bidragit till en ökad tydlighet kring beslut om planen. Det gäller både på lärosäten som arbetade utifrån en plan när granskningen genomfördes, och i fall där man tog fram en plan efter granskningen.⁴⁹

⁴³ Skr. 2018/19:21.

⁴⁴ SOU 2019:6.

⁴⁵ Mejl från Regeringskansliet, 2023-04-11.

⁴⁶ Bet. 2018/19:UbU6.

⁴⁷ Intervju FHS, 2023-02-15; intervju GIH, 2023-02-21; intervju KKH, 2023-03-16.

⁴⁸ Intervju HIS, 2023-02-23; intervju SH, 2023-03-10; intervju UMU, 2023-02-22.

⁴⁹ Intervju KAU, 2023-03-06; intervju LU, 2023-03-06; intervju ORU, 2023-02-27.

Utvecklingen har i flera fall drivits av andra faktorer än granskningen. I fyra fall där plan saknades 2018 motsvarar utvecklingen rekommendationen, men granskningen kan inte sägas ha påverkat att förändringen genomfördes.⁵⁰ I några fall var det i stället tydligt att personalomsättning eller myndighetens arbetsformer var de direkta orsakerna antingen till att vissa tagit fram en lokalförsörjningsplan efter granskningen, eller till att lärosätet arbetar med det i dagsläget. I två fall har personalomsättning gjort att det inte varit möjligt att avgöra om granskningen påverkat arbetet med att ta fram en plan efter granskningen.⁵¹

Färre lärosäten har mål för lokalkostnader

Vid uppföljningen arbetade 13 av 28 lärosäten med någon form av ekonomiska mål för lokalkostnaderna, vilket är färre än vid granskningen. Av dessa hade 2 lärosäten börjat arbeta med mål för kostnaderna efter granskningen. 4 lärosäten som hade kostnads mål vid granskningen saknade det vid uppföljningen. I de två fall där ekonomiska mål har införts har det inte varit möjligt att avgöra i vilken mån granskningen har påverkat det beslutet.⁵²

Ett av lärosätena anger att granskningsrapporten bidrog till ett förstärkt resurstänkande, tillsammans med flera andra saker som skedde samtidigt, och att dagens ekonomiska situation gör att många av de frågor som rapporten tog upp 2018 är mer aktuella i dag. På flera lärosäten bidrog granskningen till bättre jämförelser mellan lärosätena.⁵³

Det är vanligt att de ekonomiska målen är formulerade så att lokalkostnaderna ska utgöra en viss procentandel av lärosätets totala kostnader. För små lärosäten kan andelen lokalkostnader variera mycket mellan åren, och det förekommer att små lärosäten har mycket få men långa hyreskontrakt. Det är ett skäl som anges till att ett sådant mål inte är meningsfullt. Ett alternativ i sådana fall anges vara att sätta mål för kostnad per kvadratmeter. Ett lärosäte uppger att det inte är meningsfullt för dem att sätta mål formulerat som andel lokalkostnader av totala kostnader, eftersom de som ansvarar för lokalkostnaderna inte kan påverka de totala kostnaderna. I stället arbetar lärosätet med budget som ett ekonomiskt verktyg, och krav på att ha ändamålsenliga lokaler och att effektivisera.⁵⁴

Färre lärosäten har mål för beläggnings- eller vakansgrad

Två lärosäten som saknade mål för beläggning eller vakans 2018 hade infört det 2023, medan fyra lärosäten hade slutat arbeta med mål för i vilken mån lokalerna används. Flera lärosäten har genomfört teknisk utveckling som gör det möjligt att följa lokalanvändningen mer detaljerat och i realtid. I flera fall har lärosäten och hyresvärd genomfört den tekniska utvecklingen tillsammans. Det har inte varit möjligt att

⁵⁰ Intervju HB, 2023-03-10; intervju MIUN, 2023-02-28.

⁵¹ Intervju JU, 2023-02-22; intervju SU, 2023-02-21.

⁵² Intervju HKR, 2023-02-20.

⁵³ Intervju KKH, 2023-03-16; intervju JU, 2023-02-22; intervju UMU, 2023-02-22.

⁵⁴ Intervju GIH, 2023-02-21; intervju HB, 2023-03-10; intervju Konstfack, 2023-03-10.

fastställa i vilken mån granskningsrapporten ledde till att mål för beläggning eller vakans infördes i de fall där de saknades.

Drygt hälften har en samlad bild av all lokalanvändning

I uppföljningen anger 16 av lärosätena att de har en samlad bild av användningen av samtliga ytor, och resterande 12 lärosäten anger att de har en samlad bild som omfattar vissa lokaler. Det är en ökning sedan 2018. Uppföljningen tyder inte på att ökningen i antal lärosäten som har en samlad bild av användningen av samtliga ytor beror på direkt påverkan på uppföljningsarbetet. Granskningen och uppföljningen tyder båda på att den samlade bilden kan vara lättare att skapa på lärosäten där lokalförsörjningen och ansvaret är tydligt centraliserat.

Kundrelationen har fått ökat fokus efter granskningen

Det är rimligt att arbetet med kundrelationen skulle ha utvecklats över tid även utan granskningen, och sannolikt beror en betydande del av arbetet på en utveckling som ändå skulle ha skett. På flera punkter belyser bolaget ändå att granskningen påverkat deras arbete. I samband med granskningen arbetade Akademiska Hus med en ny strategi, "Framtidens kunskapsmiljöer i samverkan" och bolaget anger att granskningen hade en stor påverkan på strategin. Ur bolagets perspektiv gjorde granskningen att bolaget lättare kunde hitta gemensamma punkter med lärosätena där de kunde samarbeta, och revisionen gjorde att arbetet fick en tydligare riktning även i frågor om hållbarhet.

Akademiska Hus har organiserat om sin verksamhet under 2022 och anger att den nya organisationen syftar till att göra det enklare för kunderna och ge bättre överblick över campusområdena. Bolaget anger bland annat att man i dag har samarbetsavtal med nästan samtliga lärosäten, ett nytt arbete med planering och strategier för varje campus och en ny klimat- och energistrategi där man bland annat bistår i energieffektivisering. Både Akademiska Hus och flera lärosäten framhåller arbetet med digitalisering för ökad nyttjandegrad, där bland annat sensorer i lokalerna och digitala tvillingar är en del av arbetet.⁵⁵

Akademiska Hus har sålt mark efter granskningen

Akademiska Hus har sålt ett flertal fastigheter med och utan byggnader sedan granskningen genomfördes. Avyttringar diskuterades i styrelsen i direkt anslutning till att rapporten publicerades 2018 men det fanns också andra skäl till avyttringarna, såsom ett bra marknadsläge.⁵⁶

⁵⁵ Intervju Akademiska Hus AB, 2023-04-03.

⁵⁶ Intervju Akademiska Hus AB, 2023-04-03.

Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning (RiR 2019:11)

Sammanfattande bedömning

- På uppdrag av regeringen har myndigheter såväl inom som utanför rättsväsendet sedan 2008 samarbetat för att bekämpa den organiserade brottsligheten. Riksrevisionen granskade 2019 om regeringen och de samverkande myndigheterna säkerställt att det myndighetsgemensamma arbetet bedrevs på ett sådant sätt att målen med verksamheten kunde nås.
- Riksrevisionen bedömde att regeringen inte inriktat det myndighetsgemensamma arbetet eller styrt de samverkande myndigheternas deltagande tillräckligt tydligt. Riksrevisionen bedömde också att det inte fanns någon regelbunden samordning eller uppföljning av respektive myndighets del i det gemensamma arbetet. Iakttagelserna är delvis hanterade. Med anledning av iakttagelserna lämnade Riksrevisionen två rekommendationer till regeringen: dels att säkerställa att styrningen av det myndighetsgemensamma arbetet samordnas regelbundet, dels att regelbundet följa upp den myndighetsgemensamma verksamheten avseende resursåtgång och resultat. Båda rekommendationerna är delvis hanterade.

Vad gäller de samverkande myndigheternas arbete konstaterade Riksrevisionen att det inte fanns några riktlinjer eller rutiner för operativa rådet. Iakttagelsen är hanterad. Riksrevisionen bedömde också att de samverkande myndigheterna inte hade skapat tillräckliga förutsättningar för att kunna uttala sig om huruvida verksamheten nått målen. Iakttagelsen är delvis hanterad. Med anledning av iakttagelserna lämnade Riksrevisionen en rekommendation till de samverkande myndigheterna om att skapa förutsättningar för att kunna göra en rättvisande och tillförlitlig redovisning av resursåtgång och resultat av den gemensamma verksamheten. Rekommendationen är delvis hanterad.

- Riksrevisionen bedömer att regeringens styrning och samordning av det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet efter granskningen har förbättrats. Åtgärderna som vidtagits har koppling till Riksrevisionens granskning, men den främsta anledningen till att regeringen vidtagit åtgärder är omvärldsförändringar såsom en allvarigare och komplexare organiserad brottslighet. Riksrevisionen bedömer inte att granskningen haft någon tydlig påverkan på regeringens uppföljning av den myndighetsgemensamma verksamheten.

- Vad gäller de samverkande myndigheternas redovisning av resursåtgång och resultat av det myndighetsgemensamma arbetet konstaterar Riksrevisionen att faktum kvarstår att det myndighetsgemensamma arbetet är en komplex verksamhet att följa upp, speciellt vad gäller effekter och samhällsnytta. Riksrevisionen noterar dock att de samverkande myndigheterna har utvecklat sin uppföljning och redovisning, men att det likväl hade kunnat ske utan Riksrevisionens granskning.
- Problemet som motiverade Riksrevisionens granskning, att organiserad brottslighet utgör ett allvarligt hot mot det demokratiska samhället och att den är en stor utmaning för många statliga aktörer, kvarstår i allra högsta grad.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att granskningens iakttagelser och rekommendationer delvis är omhändertagna genom åtgärder av regeringen och de samverkande myndigheterna, men att flera av åtgärderna sannolikt vidtagits oberoende av Riksrevisionens granskning. Riksrevisionens granskning kan däremot ha satt igång förändringsprocesser i den granskade verksamheten, särskilt internt och gemensamt hos de samverkande myndigheterna.

Granskningens bidrag till resultatet

Flera åtgärder har vidtagits av regeringen och av de samverkande myndigheterna i arbetet mot den organiserade brottsligheten. Regeringen har genomfört ett antal åtgärder för att förstärka myndigheters arbete mot den organiserade brottsligheten, genom såväl separata regeringsuppdrag och satsningar på enskilda myndigheter, som myndighetsgemensamma uppdrag. Den åtgärd från regeringens sida som har tydligast koppling till Riksrevisionens granskning är att samtliga tolv samverkande myndigheter numera har likalydande formuleringar i respektive instruktion att de ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.⁵⁷ De samverkande myndigheterna har bland annat vidtagit åtgärder i form av utveckling av sin myndighetsgemensamma årsrapportering till regeringen, initierat och lett utvecklingsprojekt kring angreppsätt mot den organiserade brottsligheten, förändrat intern styrning och organisering av arbetet, skapat forum för informationsdelning och samverkan samt reviderat gemensamma och interna riktlinjer.⁵⁸ En del av åtgärderna hos regeringen och de samverkande myndigheterna hade sannolikt vidtagits oberoende av Riksrevisionens granskning. Riksrevisionens granskning kan däremot ha satt i gång förändringsprocesser i den granskade verksamheten, särskilt hos de samverkande myndigheterna.

⁵⁷ Svar från Justitiedepartementet på uppföljande frågor från Riksrevisionen med anledning av granskningsrapporten *Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning 2019:11*, 2023-11-24.

⁵⁸ Svar från Åklagarmyndigheten, Försäkringskassan, Tullverket, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket på uppföljande frågor från Riksrevisionen med anledning av granskningsrapporten *Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning 2019:11*, 2023-11-15, 2023-11-09, 2023-11-17, 2023-11-19, 2023-11-21, 2023-11-16, 2023-11-02, 2023-11-17 respektive 2023-11-16.

Riksrevisionens granskning 2019

Organiserad brottslighet är ett allvarligt hot mot det demokratiska samhället och en stor utmaning för många statliga aktörer. På uppdrag av regeringen har myndigheter såväl inom som utanför rättsväsendet sedan 2008 samarbetat för att bekämpa den organiserade brottsligheten. Riksrevisionen granskade 2019 om regeringen och de samverkande myndigheterna säkerställt att det myndighetsgemensamma arbetet bedrevs på ett sådant sätt att målen med verksamheten kunde nås.

Granskningen omfattade de tolv myndigheter som då deltog i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet: Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten, Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Granskningen omfattade även Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Justitiedepartementet och Socialdepartementet).

Motivet för granskningen var att det är väsentligt att den organiserade brottsligheten bekämpas effektivt för att upprätthålla allmänhetens förtroende för rättsväsendet. Riksrevisionen såg att det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet var av betydande omfattning, förutom i timmar och kronor också genom att det innefattade tolv myndigheter som skiljer sig åt vad gäller uppgifter och mål. Eftersom det myndighetsgemensamma arbetet vid tidpunkten för granskningen hade pågått i över 10 år, men inte i sin nuvarande form granskats av någon extern part, såg Riksrevisionen det motiverat att granska verksamhetens måluppfyllelse.

Granskningen visade att myndigheterna i vissa delar skapat tillräckliga förutsättningar för det myndighetsgemensamma arbetet, men inte när det gällde att följa upp verksamheten och kunna uttala sig om måluppfyllelse och effektivitet.

Granskningen visade vidare att regeringen inte hade haft en tillräckligt tydlig och samordnad styrning av de myndigheter som ingick i det myndighetsgemensamma arbetet. En stor del av regeringens ansvar hade delegerats till myndigheterna som därigenom fått ett stort utrymme att själva tolka uppdraget och avgöra omfattningen. Uppföljning var därför särskilt viktigt. Riksrevisionen ansåg dock att regeringen inte i tillräcklig utsträckning följt verksamheten för att försäkra sig om att den når sina mål.

Riksrevisionens samlade slutsats var att varken regeringen eller myndigheterna säkerställt att verksamheten bedrevs så att målen nås, framför allt då det saknades tillräckliga förutsättningar för att de skulle kunna uttala sig om den myndighetsgemensamma verksamhetens måluppfyllnad.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer:

Till regeringen att

- säkerställa att styrningen av det myndighetsgemensamma arbetet samordnas regelbundet. Detta för att kunna förtydliga styrningen i de frågor som uppstår hos myndigheterna.
- regelbundet följa upp den myndighetsgemensamma verksamheten avseende resursåtgång och resultat för att tillse att den når sina mål och för att få tillräckliga underlag för sin fortsatta styrning. Detta gäller för såväl de enskilda myndigheternas del av arbetet som det myndighetsgemensamma arbetet som helhet.

Till de samverkande myndigheterna att

- skapa förutsättningar för att kunna göra en rättvisande och tillförlitlig redovisning av resursåtgång och resultat av den gemensamma verksamheten, och därigenom i förlängningen kunna göra en bedömning av verksamhetens målluppfyllelse och effektivitet.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i april 2018 till och med oktober 2023, då uppföljningen påbörjades.

De tolv samverkande myndigheterna⁵⁹ fick möjlighet att inkomma med skriftliga svar på frågor om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av Riksrevisionens rapport. Tio av de tolv myndigheterna inkom med svar. Även Justitiedepartementet fick möjlighet att inkomma med skriftliga svar på frågor om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av Riksrevisionens rapport. Justitiedepartementet valdes ut då det är huvudansvarigt departement för redovisning och uppföljning av det myndighetsgemensamma arbetet.⁶⁰ Frågorna till myndigheterna och Justitiedepartementet rörde bland annat åtgärder kring samordning, uppföljning, redovisning och styrdokument.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

I sin skrivelse med anledning av granskningsrapporten delade regeringen delvis Riksrevisionens iakttagelser, men drog andra slutsatser. Regeringen menade att det myndighetsgemensamma arbetet inte behövde mer styrning utan att en verksamhetsanpassad styrning fortsatt skulle präglade arbetet och att det även fortsatt skulle finansieras av myndigheternas respektive anslag. Regeringen påpekade också

⁵⁹ Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten, Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen.

⁶⁰ Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet och Socialdepartementet undantogs således från uppföljningen.

att den årliga återrapporteringen av det myndighetsgemensamma arbetet huvudsakligen ligger till grund för regeringens uppföljning och analys av det myndighetsgemensamma arbetet.⁶¹

Riksdagen riktade, efter förslag från Justitieutskottet, ett tillkännagivande till regeringen om att förstärka arbetet med det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet. Utskottet menade bland annat att regeringen bör inkomma med ett lagförslag som säkerställer att styrningen av det myndighetsgemensamma arbetet samordnas regelbundet och en mer regelbunden uppföljning. Dessutom menade utskottet att myndigheterna bör få ett gemensamt brottsbekämpande uppdrag, samt att regeringen bör öronmärka medel för arbetet, och utse ett ansvarigt departement med uppföljningsansvar.⁶²

I mars 2020 skrev regeringen in det myndighetsgemensamma arbetet i de tolv berörda myndigheternas instruktioner. Avsikten var att vidareutveckla, tydliggöra och konkretisera styrningen av arbetet. Genom instruktionsändringen fick dessutom samtliga tolv myndigheter ett brottsbekämpande uppdrag.⁶³

Med anledning av tillkännagivandet redovisade regeringen vidtagna åtgärder i budgetpropositionen för 2023 och regeringen ansåg att det genom de vidtagna åtgärderna fanns en ändamålsenlig styrning, samordning, finansiering och uppföljning av det myndighetsgemensamma arbetet och att förutsättningarna för att utvärdera insatserna är goda. Regeringen avsåg inte att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av tillkännagivandet och ansåg därmed att det var slutbehandlat.⁶⁴

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Regeringen har genomfört åtgärder för att förstärka myndigheternas arbete mot den organiserade brottsligheten

Riksrevisionen bedömde i sin granskning att regeringen inte hade inriktat det myndighetsgemensamma arbetet eller styrt de samverkande myndigheternas deltagande tillräckligt tydligt.

I skrivelsen⁶⁵ med anledning av Riksrevisionens granskning aviserades bland annat att regeringen skulle överväga om någon eller några av myndigheternas instruktioner skulle ses över. Så har också skett och numera har samtliga tolv myndigheter likalydande formuleringar i respektive instruktion att de ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.⁶⁶

⁶¹ Skr. 2019/20:3.

⁶² Bet. 2019/20:JuU12.

⁶³ Skr. 2022/23:75, s. 55.

⁶⁴ Prop. 2022/23:1 utg.omr. 4 avsnitt 3.7 s. 42–43 samt skr. 2022/23:75, s. 55.

⁶⁵ Skr. 2019/20:3.

⁶⁶ Svar från Justitiedepartementet på uppföljande frågor från Riksrevisionen med anledning av granskningsrapporten *Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning 2019:11, 2023-11-24.*

Riksrevisionen bedömer att granskningen på det här området delvis haft påverkan på regeringens agerande.

Sedan skrivelsen lämnades till riksdagen har regeringen genomfört ett antal åtgärder för att förstärka myndigheters arbete mot den organiserade brottsligheten, genom såväl separata regeringsuppdrag och satsningar på enskilda myndigheter, som myndighetsgemensamma uppdrag. Regeringen har också tillsatt ett råd mot organiserad brottslighet som leds av justitieministern. Regeringen arbetar också med att ta fram en ny nationell strategi mot organiserad brottslighet, och parallellt med det tas en uppdaterad brottsförebyggande skrivelse fram.⁶⁷ Riksrevisionen bedömer att åtgärderna har koppling till Riksrevisionens granskning, men att den främsta anledningen till de åtgärder som regeringen har vidtagit är omvärldsförändringar såsom en allvarligare och komplexare organiserad brottslighet.

Förstärkt dialog mellan ansvariga departement kring det myndighetsgemensamma arbetet

Riksrevisionen bedömde i sin granskning att det inte fanns någon regelbunden samordning mellan ansvariga departement vad gäller styrningen av de samverkande myndigheterna och att inget departement hade ett uttalat ansvar för det myndighetsgemensamma arbetet som helhet. Mot bakgrund av det rekommenderade Riksrevisionen regeringen att säkerställa att styrningen av det myndighetsgemensamma arbetet samordnas regelbundet. Detta för att kunna förtydliga styrningen i de frågor som uppstår hos myndigheterna.

Regeringen uttryckte i sin skrivelse att regeringen övervägde att förstärka samordningen inom Regeringskansliet inför de myndighetsspecifika dialogerna och utveckla dialogformerna i samband med avrapporteringen av den myndighetsgemensamma årliga rapporten.⁶⁸ Justitiedepartementet uppger att det pågår en löpande och väl fungerande dialog mellan departementen kring arbetet i den myndighetsgemensamma satsningen, och den har stärkts ytterligare med åren, inte minst på grund av de senaste årens allvarliga brottsutveckling. Samarbetet har bland annat stärkts genom det arbete som sker inom ramen för regeringens råd mot organiserad brottslighet och framtagandet av en nationell strategi mot organiserad brottslighet.⁶⁹ Riksrevisionen bedömer att samverkan i arbetet mot organiserad brottslighet har koppling till Riksrevisionens granskning, men den främsta anledningen till den förstärkta samverkan är utvecklingen av den organiserade brottsligheten.

⁶⁷ Svar från Justitiedepartementet på uppföljande frågor från Riksrevisionen med anledning av granskningsrapporten *Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning 2019:11, 2023-11-24*.

⁶⁸ Skr. 2019/20:3, s. 13.

⁶⁹ Svar från Justitiedepartementet på uppföljande frågor från Riksrevisionen med anledning av granskningsrapporten *Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning 2019:11, 2023-11-24*.

Riksrevisionen bedömde i sin granskning att regeringen inte gör någon regelbunden uppföljning av respektive myndighets del i det myndighetsgemensamma arbetet. Mot bakgrund av det rekommenderade Riksrevisionen regeringen att regelbundet följa upp den myndighetsgemensamma verksamheten avseende resursåtgång och resultat för att tillse att den når sina mål och för att få tillräckliga underlag för sin fortsatta styrning. Detta gäller för såväl de enskilda myndigheternas del av arbetet som det myndighetsgemensamma arbetet som helhet.

Regeringen menar att eftersom det är ett sekretariat vid Polismyndigheten som ansvarar för den årliga återrapporteringen av det myndighetsgemensamma arbetet följer att Justitiedepartementet är huvudansvarigt departement för redovisning och uppföljning av den myndighetsgemensamma satsningen. Utöver den årliga rapporten till regeringen tar de tolv myndigheterna också återkommande fram en lägesbild över organiserad brottslighet. Regeringen menar att det både genom den årliga redovisningen av arbetet och den gemensamma lägesbilden förmedlas värdefull information och kunskap till regeringen som används som underlag för åtgärder och beslut, samt till andra myndigheter och aktörer som på olika sätt berörs av frågorna.⁷⁰ Regeringen menar även att det finns en ändamålsenlig styrning, samordning, finansiering och uppföljning av det myndighetsgemensamma arbetet och att förutsättningarna för att utvärdera insatserna är goda.⁷¹ Riksrevisionen bedömer att granskningen inte haft någon påverkan på regeringens uppföljning av den myndighetsgemensamma verksamheten.

De samverkande myndigheterna har tagit fram riktlinjer för Operativa rådet Riksrevisionen noterade i sin granskning att Operativa rådet, vars uppgift det är att styra den myndighetsgemensamma verksamheten strategiskt och operativt, inte hade några skriftliga riktlinjer för sitt arbete. Riksrevisionen riktade inte någon rekommendation till de samverkande myndigheterna kring detta men noterar att de samverkande myndigheterna uppfattat det som en rekommendation och därför efter granskningen tagit fram riktlinjer för Operativa rådets arbete.⁷² Riksrevisionen bedömer därför att åtgärden har en direkt koppling till Riksrevisionens granskning.

De samverkande myndigheterna har utvecklat sin uppföljning av det myndighetsgemensamma arbetet

Riksrevisionen bedömde i sin granskning att de samverkande myndigheterna inte hade skapat tillräckliga förutsättningar för att kunna uttala sig om huruvida verksamheten nått målen. Mot bakgrund av det rekommenderade Riksrevisionen de samverkande myndigheterna att skapa förutsättningar för att kunna göra en rättvisande och tillförlitlig redovisning av resursåtgång och resultat av den

⁷⁰ Prop. 2022/23:1 utg.omr. 4 avsnitt 3.7 s. 42–43.

⁷¹ Prop. 2022/23:1 utg.omr. 4 avsnitt 3.7 s. 42–43.

⁷² Svar från Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten på uppföljande frågor från Riksrevisionen med anledning av granskningsrapporten *Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning 2019:11, 2023-11-19 respektive 2023-11-21.*

gemensamma verksamheten, och därigenom i förlängningen kunna göra en bedömning av verksamhetens måluppfyllelse och effektivitet.

På frågan om myndigheterna – internt eller gemensamt med övriga samverkande myndigheter – gjort någon förändring i uppföljningen av det myndighetsgemensamma arbetet med anledning av Riksrevisionens rekommendation, framhåller flera av de samverkande myndigheterna att det myndighetsgemensamma arbetet är en komplex verksamhet att följa upp. Det gäller i synnerhet uppföljning av resursåtgång, måluppfyllelse, effekter och samhällsnytta. Vidare framförs att myndigheterna sedan en tid tillbaka arbetar mer brottsförebyggande och fenomenbaserat vilket ytterligare försämrar möjligheterna att bedöma måluppfyllelse och mäta effektivitet.⁷³ Brottförebyggande rådet (Brå) har även de bedömt att det skulle vara ett alltför resurskrävande och komplext arbete att inom ramen för satsningen genomföra mer omfattande effekt- och samhällsnyttobedömningar. Efter Riksrevisionens granskning har sekretariatet för myndighetssamverkan, som ansvarar för att sammanställa den myndighetsgemensamma återrapporteringen, tillsammans med de samverkande myndigheterna fortsatt bedömt att möjligheterna att på ett tillförlitligt sätt mäta effekterna av arbetet i relation till resursinsats är ett alltför komplicerat och omfattande arbete för att det ska vara genomförbart med de resurser för uppföljning som står till förfogande.⁷⁴

Merparten av de samverkande myndigheterna uppger att den myndighetsgemensamma årsrapporten utvecklas ständigt och att justeringar görs från år till år mot bakgrund av att brottsfenomenen och brottsligheten ständigt är i förändring. Vidare framförs att antalet uppföljningsvariabler har ökat sedan Riksrevisionens granskning.⁷⁵ Den mest tydliga förändringen är att det från och med 2018 har samlats in bedömningar från de samverkande myndigheterna om effekterna av arbetet i satsningen. Sedan flera år har återrapporteringen dessutom överlämnats direkt till ansvarigt statsråd av myndighetscheferna, i samband med ett ordinarie samverkansråd, vilket även ökat regeringens förutsättningar för återkoppling till och styrning av OB-satsningen.⁷⁶

⁷³ Svar från Tullverket, Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten på uppföljande frågor från Riksrevisionen med anledning av granskningsrapporten *Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning 2019:11*, 2023-10-20, 2023-11-17, 2023-11-21 respektive 2023-11-19.

⁷⁴ Svar från Polismyndigheten på uppföljande frågor från Riksrevisionen med anledning av granskningsrapporten *Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning 2019:11*, 2023-11-19.

⁷⁵ Svar från Åklagarmyndigheten, Försäkringskassan, Tullverket, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket på uppföljande frågor från Riksrevisionen med anledning av granskningsrapporten *Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning 2019:11*, 2023-11-15, 2023-11-09, 2023-11-17, 2023-11-19, 2023-11-21 respektive 2023-11-16.

⁷⁶ Svar från Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten på uppföljande frågor från Riksrevisionen med anledning av granskningsrapporten *Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning 2019:11*, 2023-11-19 respektive 2023-11-21.

Några myndigheter uppger också att de internt har arbetat eller arbetar med någon form av utvecklingsarbete kring uppföljning av det myndighetsgemensamma arbetet.⁷⁷

Riksrevisionen konstaterar att de samverkande myndigheterna har utvecklat sin myndighetsgemensamma årsrapport liksom det interna arbetet med uppföljning hos myndigheterna. Det är dock svårt att bedöma vilka förändringar som hade skett även utan Riksrevisionens granskning. Riksrevisionens granskning kan däremot ha satt i gång gemensamma och interna processer hos de samverkande myndigheterna kopplade till det myndighetsgemensamma arbetet. Merparten av myndigheterna som besvarat Riksrevisionens uppföljningsfrågor har uppgett att de haft nytta av granskningen. Myndigheterna uppger att de, sedan granskningen publicerades, bland annat initierat och lett utvecklingsprojekt kring angreppssätt mot den organiserade brottsligheten, förändrat intern styrning och organisering av arbetet, skapat forum för informationsdelning och samverkan, reviderat gemensamma och interna riktlinjer och styrdokument för arbetet i stort samt för uppföljning, gjort en intern ambitionshöjning och resursförstärkning till det myndighetsgemensamma arbetet samt bedrivit utbildningsinsatser på olika områden.⁷⁸

⁷⁷ Svar från Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Åklagarmyndigheten på uppföljande frågor från Riksrevisionen med anledning av granskningsrapporten *Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning 2019:11*, 2023-11-16, 2023-11-17, 2023-11-16 respektive 2023-11-15.

⁷⁸ Svar från Åklagarmyndigheten, Försäkringskassan, Tullverket, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket på uppföljande frågor från Riksrevisionen med anledning av granskningsrapporten *Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning 2019:11*, 2023-11-15, 2023-11-09, 2023-11-17, 2023-11-19, 2023-11-21, 2023-11-16, 2023-11-02, 2023-11-17 respektive 2023-11-16.

Tullverkets kontroll – en träffsäker verksamhet? (RiR 2019:12)

Sammanfattande bedömning

- I granskningen gjorde Riksrevisionen fyra övergripande iakttagelser som samtliga är hanterade i varierande utsträckning. Detta inkluderar bland annat åtgärder för att stärka Tullverkets underrättelsearbete och en utökning av Tullverkets befogenheter.
- Riksrevisionen riktade fem rekommendationer till Tullverket och en till regeringen. Tullverket och regeringen har i hög utsträckning vidtagit åtgärder som ligger i linje med rekommendationerna.
- De åtgärder som har vidtagits efter granskningen har bidragit till att förbättra och effektivisera Tullverkets underrättelse- och kontrollverksamhet.
- Att övervaka den stora mängd transporter som passerar gränsen är fortfarande en svår uppgift och det finns ytterligare utvecklingsbehov hos Tullverket.

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att Tullverket har bedrivit, och bedriver, ett aktivt arbete för att hantera de problem som uppmärksammades i granskningen samt att det arbetet har haft en positiv påverkan på myndighetens underrättelse- och kontrollverksamhet. Samtliga åtgärder är dock inte helt implementerade än och inte heller när de blivit det kommer det saknas utmaningar förknippade med det breda uppdrag som myndigheten har.

Granskningens bidrag till resultatet

Tullverket beskriver i sin årsredovisning att myndigheten har vidtagit ett antal åtgärder mot bakgrund av Riksrevisionens granskning. Granskningen har med andra ord bidragit till att utveckla Tullverkets kontrollverksamhet. Tullverket har dock ett viktigt samhällsuppdrag som de senaste åren har uppmärksammats av en rad andra anledningar än Riksrevisionens granskning. Detta försvårar möjligheten att ge ett mer detaljerat svar på vilka åtgärder som har vidtagits som en direkt följd av granskningen och vilka åtgärder som skulle ha vidtagits ändå.

Av det underlag som inhämtats under uppföljningen går det att dra slutsatsen att granskningen har haft olika stark påverkan på underrättelse- respektive kontrollverksamheten. En viktig del i granskningen var att lyfta fram underrättelseverksamhetens betydelse för att öka träffsäkerheten i kontrollerna och ta fram underlag som kan säkerställa att kontrollen inriktas på ett sätt som skapar stor samhällsnytta. En kort tid efter granskningen genomförde Tullverket en större omorganisation och granskningens iakttagelser bidrog till att myndigheten valde att placera underrättelsearbetet på en egen avdelning. Det gav underrättelseverksamheten en starkare ställning och ledde till flera positiva följd effekter. När det gäller de verktyg och befogenheter som Tullverkets

kontrollverksamhet har tillgång till är det däremot högst sannolikt att dessa hade utökats även utan input från Riksrevisionens granskning.

Riksrevisionens granskning 2019

Tullverket har till uppgift att fastställa och ta ut tullar, skatter och avgifter samt övervaka att bestämmelserna om in- och utförsel av varor följs. De ska också förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor. Genom att förhindra att illegala varor förs in i landet och bidra till finansieringen av den offentliga sektorn utgör Tullverkets kontrollverksamhet en viktig samhällsfunktion. Att övervaka den stora mängd transporter som passerar gränsen är dock en svår uppgift som ställer krav på prioriteringar mellan olika kontrollåtgärder och en bred kompetens hos personalen. Riksrevisionen valde mot den bakgrunden att granska om kontrollen är utformad på ett effektivt sätt.

Granskningen inkluderade både kontroll som syftar till att säkerställa en korrekt uppbörd och kontroll som syftar till att motverka brottslighet. Den inkluderade även myndighetens underrättelseverksamhet. Däremot omfattades inte Tullverkets brottsutredande verksamhet, myndighetens hantering av tillstånd och arbetet med att kräva in tull och skatt från företag som inte betalat det som Tullverket krävt.

Granskningen visade att Tullverkets kunskap om smugglings storlek i olika trafik- och varuflöden var relativt begränsad, och att det strategiska underrättelsearbetet som har till uppgift att bygga upp kunskap om olika riskområden hade en begränsad påverkan på kontrollens inriktning. Tullverket använde dock en metod för att beräkna samhällsnyttan av myndighetens narkotikabeslag, vilket Riksrevisionen såg positivt på.

Riksrevisionen konstaterade att god träffsäkerhet inom kontrollverksamheten är av stor vikt ur effektivitetssynpunkt, och att det främsta verktyget för att uppnå detta är Tullverkets underrättelsearbete. Granskningen visade dock att det fanns möjlighet att utveckla underrättelsearbetet ytterligare.

Granskningen visade även att Tullverkets verktyg skulle kunna förbättras i vissa avseenden och att det fanns skäl för Tullverket att förstärka sin förmåga att snabbt kunna anpassa sig efter nya smugglingsvägar, ändrade trafikflöden, och andra förändringar.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att Tullverket i huvudsak har de byggstenar som krävs för att utforma kontrollverksamheten effektivt, men att det krävdes åtgärder för att säkerställa att resurserna fördelas på det sätt som genererar största möjliga nytta. Detta tillsammans med åtgärder för att förbättra kontrollens verktyg och anpassningsförmåga skulle kunna öka effektiviteten.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till Tullverket:

- öka kunskapen om storleken på den illegala införseln av varor, utveckla nyttoberäkningar för fler varutyper och tydliggöra rollen för det strategiska underrättelsearbetet
- förbättra möjligheterna att utvärdera resultatet av KCAU:s⁷⁹ underrättelser samt se över verksamheten och dess uppdrag i syfte att förbättra förutsättningarna för metodutveckling och kraftsamling mot prioriterade områden
- vidta åtgärder för att säkerställa att särskilt prioriterade kontrolluppslag omhändertas
- utvärdera resultatet av arbetet gentemot skjutvapen och undersöka möjligheten att vidta åtgärder för att öka antalet beslag
- se över processen för riskbedömning och tillgången på uppföljningsinformation i syfte att säkerställa att kontrollen utvecklas och inriktas på det sätt som ger störst nytta.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer till regeringen:

- vidta åtgärder för att skynda på anslutningen av flygbolag till det nya systemet för hantering av passageraruppgifter samt undersöka om fler åtgärder kan vidtas för att förbättra gränsskyddets kontrollmöjligheter.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i februari 2018 till och med december 2023, och den omfattar Tullverket och regeringen. Underlaget för uppföljningen utgörs till största del av regeringens skrivelse med anledning av rapporten, en intervju med företrädare för Tullverkets underrättelse- respektive kontrollverksamhet, Tullverkets årsredovisningar samt utredningar och propositioner som har behandlat olika aspekter av Tullverkets verktyg och befogenheter.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

I sin skrivelse med anledning av granskningsrapporten⁸⁰ instämde regeringen i Riksrevisionens bedömning att det är viktigt att kontrollverksamheten är effektivt utformad, och att det därför är nödvändigt att Tullverket vidtar åtgärder för att säkerställa att resurserna fördelas på det sätt som genererar största möjliga nytta och att myndigheten förbättrar sina kontrollverktyg och sin anpassningsförmåga.

Regeringen framhåller i skrivelsen att de 2018 gav Tullverket en betydande anslagsförstärkning (115 miljoner kronor) samt en engångsförstärkning på

⁷⁹ Kompetenscentrum för analys och underrättelse.

⁸⁰ Skr. 2019/20:35.

72 miljoner kronor för att täcka kostnaderna för teknisk utrustning och ökade kontroller i postflödet. Året därpå fick Tullverket ytterligare en förstärkning av anslaget för att stärka gränsskyddet och hantera utmaningarna till följd av Brexit. Förstärkningen av anslaget gav enligt regeringen Tullverket goda förutsättningar att förbättra kontrollverksamheten. Regeringen betraktade Riksrevisionens granskning som ett viktigt underlag i det arbetet och angav att de noga följer kontrollverksamhetens resultat genom Tullverkets årsredovisningar och vid den löpande myndighetsdialogen.

Skatteutskottet instämde i regeringens bedömning av Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer. Riksdagen biföll Skatteutskottets förslag att lägga skrivelsen till handlingarna.⁸¹

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är i hög utsträckning omhändertagna

Tullverket har förstärkt sitt strategiska underrättelsearbete

Iakttagelsen om att förekomsten av fel och brott gjorde det svårare att utforma kontrollverksamheten på ett effektivt sätt är delvis hanterad av Tullverket, genom att det strategiska underrättelsearbetet har fått en tydligare roll och att den information som genereras där sprids på ett mer systematiskt sätt inom myndigheten. De här förändringarna ligger i linje med Riksrevisionens rekommendation och Tullverket beskriver att det finns en direkt koppling mellan granskningen och de vidtagna åtgärderna. Den del av rekommendationen som rör utvecklade nyttoberäkningar har däremot inte omhändertagits.

Regeringen gav 2020 Tullverket i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som genomförts och planeras med anledning av Riksrevisionens granskning.⁸² Tullverket beskriver i sitt svar att granskningen har föranlett ett antal åtgärder och att arbete pågår för att vidta ytterligare åtgärder. Bland dessa finns åtgärder för att stärka det strategiska underrättelsearbetet, vilket syftar till att öka kunskapen om det illegala varuflödet och bidra till snabbare upptäckt av nya mönster och riskområden.⁸³

Förstärkningen av det strategiska underrättelsearbetet har skett genom bildandet av en ny funktion som arbetar på ett mer strukturerat sätt än tidigare, och som har kapacitet att hantera olika typer av mindre löpande uppdrag samtidigt som man tar fram mer omfattande lägesbilder. Det som framkommer under arbetet med lägesbilderna delges också andra delar av myndigheten på ett mer systematiskt sätt än tidigare.⁸⁴

⁸¹ Bet. 2019/20:SkU7, rskr. 2019/20:149.

⁸² Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Tullverket.

⁸³ Tullverket, *Årsredovisning 2020*.

⁸⁴ Intervju Tullverket, 2024-01-12.

Tullverket lyfter fram att myndigheten arbetade intensivt med att omhänderta och analysera materialet från de krypterade chattar som knäcktes under 2020 och 2021. Det bidrog till ökad kunskap om brottsligheten inom Tullverkets ansvarsområde.⁸⁵

Tullverket beslutade däremot att inte gå vidare med den del av rekommendationen som handlar om att utveckla nyttoberäkningar för fler varutyper. Skälet till det var bland annat svårigheterna förknippade med att ta fram den typen av beräkningar.⁸⁶

Underrättelseverksamheten har fått en starkare ställning

Riksrevisionens iakttagelse om att ett utvecklat underrättelsearbete vars produkter omhändertas på ett bättre sätt inom myndigheten skulle kunna öka träffsäkerheten och därigenom effektiviteten i kontrollverksamheten är till stor del hanterad av Tullverket. Som en följd av Riksrevisionens rekommendationer har underrättelseverksamheten fått en starkare ställning inom myndigheten och det har vidtagits åtgärder för att säkerställa att prioriterade kontrolluppslag omhändertas. Det kvarstår dock fortfarande ett visst utvecklingsbehov.

I sitt svar på regeringsuppdraget om att redovisa åtgärder som vidtagits med anledning av granskningen beskriver Tullverket att underrättelseverksamheten, efter en större omorganisation av myndighetens verksamhet, har blivit en av fyra operativa avdelningar. Det ger underrättelseverksamheten större möjligheter att styra var kontroller sker och förbättrar förutsättningarna för att fortsatt utveckla arbetssätt och metoder. Tullverket beskriver också att de har tagit fram en metod för att prioritera de kontrolluppslag som anses särskilt väsentliga.⁸⁷

Företrädare för Tullverkets underrättelseverksamhet beskriver att granskningen var en starkt bidragande orsak till att de blev en egen avdelning, och att detta har gett underrättelsearbetet en starkare ställning inom myndigheten. Efter omorganisationen togs det också fram nya strategidokument för verksamheten där det bland annat fastslås att Tullverkets kontroller primärt ska vara baserade på underrättelse- och riskinformation.⁸⁸

Andelen revisioner som bygger på underrättelser har ökat, vilket resulterat i större debiteringar och fler ändringar.⁸⁹ Tullkriminalavdelningen jobbar också mer underrättelsebaserat i dag. När det gäller fysisk kontroll har det dock inte skett någon större ökning av andelen kontroller som bygger på kontrolluppslag. Ett sätt att öka antalet kontrolluppslag vore att få på plats mer datadriven selektering och använda mer avancerade verktyg, exempelvis någon form av AI-lösning (möjligtvis kan dock träffsäkerheten bli lite lägre för den typen av urval).⁹⁰

⁸⁵ Intervju Tullverket, 2024-01-12.

⁸⁶ Intervju Tullverket, 2024-01-12.

⁸⁷ Tullverket, *Årsredovisning 2020*.

⁸⁸ Intervju Tullverket, 2024-01-12. Tullverket, *Årsredovisning 2022*.

⁸⁹ Tullverket, *Årsredovisning 2022*.

⁹⁰ Intervju Tullverket, 2024-01-12.

I granskningen påtalades att det fanns behov av att bättre kunna följa upp och utvärdera resultatet av de kontrolluppslag som underrättelseverksamheten tar fram. Detta är dock fortfarande svårt eftersom hanteringen av kontrolluppslagen i hög utsträckning är manuell. Här kvarstår med andra ord ett utvecklingsbehov.⁹¹

Granskningen påtalade också att ca 15 procent av de kontrolluppslag som togs fram av underrättelseverksamheten prioriterades bort av gränsskyddet och att det saknades möjlighet att säkerställa att detta inte skedde för de mest relevanta uppslagen. Med anledning av Riksrevisionens rekommendation rörande detta tog Tullverket fram en rutin för prioritering av kontrolluppslag. Det sker fortfarande finjusteringar av hur prioriteringsskalan ska vara utformad och hur mycket information som ska åtfölja kontrolluppslaget, men de här rutinerna minskar risken för att viktiga kontrolluppslag inte leder till kontroll.⁹²

Kontrollverksamhetens befogenheter har utökats, men det kvarstår utmaningar. Riksrevisionens iakttagelse om att vissa av Tullverkets verktyg behövde förbättras har delvis hanterats av Tullverket, regeringen och riksdagen. De åtgärder som vidtagits, och som kan vara på väg att vidtas, sträcker sig utöver granskningens iakttagelser och rekommendationer. Det är lite som talar för att granskningen har påverkat valet av åtgärder. De åtgärder som vidtagits har stärkt Tullverkets befogenheter, men det kvarstår fortfarande utvecklingsbehov och utmaningar.

Riksrevisionen påtalade att Tullverkets möjlighet att analysera passageraruppgifter från flygbolagen hade försämrats i samband med att inrapporteringen av den typen av uppgifter överfördes till Polismyndigheten. Detta föranledde en rekommendation till regeringen om att vidta åtgärder för att skynda på processen. Regeringen instämde i sin skrivelse i att det är olyckligt att anslutningen av flygbolag till det nya systemet gick långsammare än beräknat. Regeringen ansåg dock att Polismyndigheten redan vidtog åtgärder för att det nya systemet för hanteringen av passageraruppgifter i flygtrafiken skulle kunna nyttjas fullt ut, och såg därför ingen anledning att vidta ytterligare åtgärder.⁹³

Tullverket beskriver i sin årsredovisning att situationen förbättrades under 2019 och 2020 och att de nu, genom Polismyndighetens system, har tillgång till bokningsuppgifter för en stor andel av passagerarflödet.⁹⁴ Tullverket beskriver vidare att det nya systemet har medfört en betydligt effektivare hantering av passageraruppgifter och att det även har underlättat samarbetet med andra myndigheter i situationer som berör passageraruppgifter.⁹⁵

⁹¹ Intervju Tullverket, 2024-01-12.

⁹² Intervju Tullverket, 2024-01-12.

⁹³ Skr. 2019/20:35.

⁹⁴ Tullverket, *Årsredovisning 2019*; Tullverket, *Årsredovisning 2020*.

⁹⁵ Intervju Tullverket, 2024-01-12.

Riksrevisionen rekommenderade även att regeringen skulle undersöka om fler åtgärder kunde vidtas för att förbättra gränsskyddets kontrollmöjligheter. Regeringen påtalade i sin skrivelse att det har skett löpande förstärkningar av Tullverkets anslag.⁹⁶ Det har även skett flera utökningar av Tullverkets befogenheter sedan granskningen genomfördes.

I början av 2021 beslutade riksdagen att utöka Tullverkets möjlighet att besluta om postspärrar. Tullverket kunde tidigare begära att ett postbefordringsföretag höll kvar en försändelse till dess att Tullverket kunnat utföra kontroll om det fanns anledning att anta att den innehåller narkotika. Genom riksdagens beslut utökades den här möjligheten till att även inkludera försändelser som misstänks innehålla vapen, ammunition eller explosiva varor. Företagens skyldighet att anmäla misstanke om att en försändelse innehåller narkotika utvidgades på motsvarande sätt.⁹⁷

Under 2021 beslutade riksdagen att genomföra ändringar i bland annat smugglingslagen för att ge Tullverket utökad möjlighet att ingripa vid misstanke om brott som Tullverket inte har befogenhet att utreda. Ett skäl till detta var att skapa möjlighet för Tullverket att ingripa om de påträffar misstänkt stöldgods som är på väg att föras ut ur landet i samband med tullkontroller.⁹⁸ Samma år genomfördes även ändringar i tullagen (2016:253) med anledning av nya EU-bestämmelser om tullkontroller av kontanta medel.⁹⁹

Hösten 2023 beslutade riksdagen även att de brottsbekämpande myndigheterna, inklusive Tullverket, ska kunna använda hemliga tvångsmedel i större utsträckning än tidigare.¹⁰⁰

Ytterligare förändringar kan vara på väg. I april 2021 tillsatte regeringen en särskild utredare för att göra en översyn av reglerna om Tullverkets befogenheter vid kontroll och brottsbekämpande verksamhet.¹⁰¹ Tullbefogenhetsutredningen redovisade sitt förslag om en ny tullbefogenhetslag i september 2022¹⁰² och Tullverket anger i sitt remissvar att de i allt väsentligt välkomnar utredningens förslag och gör bedömningen att förslagen skulle stärka myndighetens förmåga att på ett effektivt och rättssäkert sätt ta in tull- och skatteintäkter, förhindra införsel av varor som omfattas av förbud samt utreda och upptäcka brott.¹⁰³

I granskningen uppmärksammades också att Tullverket saknade möjlighet att använda beslagtagna vapen för att träna sina hundar, vilka är ett viktigt hjälpmedel i samband med kontroller. Tullverket angav under granskningen att de genomförde en

⁹⁶ Skr. 2019/20:35.

⁹⁷ Prop. 2020/21:49, bet. 2020/21:SkU12, rskr. 2020/21:165

⁹⁸ Prop. 2020/21:192, bet. 2020/21:JuU37, rskr. 2020/21:414.

⁹⁹ Prop. 2020/21:184, bet. 2020/21:SkU27, rskr. 2020/21:402.

¹⁰⁰ Prop. 2022/23:126, bet. 2022/23:JuU31, rskr. 2023/24:2.

¹⁰¹ Dir. 2021:28, *En samlad lagstiftning om Tullverkets befogenheter*.

¹⁰² SOU 2022:48.

¹⁰³ Tullverket, *Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid (SOU 2022:48)*, STY 2022-615.

översyn av rättsläget inför att eventuellt lyfta behovet av en lagändring rörande detta till regeringen. Ett sådant önskemål framfördes senare.¹⁰⁴

Regeringen gav 2022 Tullbefogenhetsutredningen i uppdrag att även göra en översyn av det tullrättsliga sanktionssystemet och se över om ytterligare åtgärder behöver vidtas för att förhindra utförsel av stöldgods. I tilläggsdirektivet ingick även att överväga om Tullverket ska få möjlighet att i större utsträckning behålla förverkad egendom, som till exempel vapen eller fordon, i utbildningssyfte.¹⁰⁵ Utredningen kom fram till att Tullverket har ett sådant behov (bland annat för att träna sina hundar), och att det samma gäller fler brottsbekämpande myndigheter. Utredningen föreslår därför en ny reglering som utökar brottsbekämpande myndigheters möjlighet att behålla förverkad egendom för utbildning och forensiska ändamål. Utredningen föreslår även förändringar av sanktionssystemet och åtgärder för ett effektivare arbete mot utförsel av stöldgods.¹⁰⁶

Tullverket beskriver att det trots ovanstående förändringar fortfarande kvarstår många utmaningar för kontrollverksamheten. Det handlar om mycket stora trafik- och varuflöden, och som nämntes i avsnittet ovan behövs fler kontrolluppslag som på förhand kan visa vilka fordon, försändelser, m.m. som bör kontrolleras. I väntan på detta bygger kontrollen fortfarande i hög utsträckning på att rätt person står på rätt plats och stoppar rätt fordon.¹⁰⁷

Tullverket har förstärkt sitt arbete mot illegala skjutvapen och arbetar för att utveckla planeringen av kontrollinsatser

Riksrevisionens iakttagelse om behovet av ökad anpassningsförmåga och en utvecklad process för riskbedömning är delvis hanterad av Tullverket. De åtgärder som vidtagits ligger i huvudsak i linje med Riksrevisionens rekommendationer. När det gäller arbetet mot skjutvapen är det sannolikt att åtgärder hade vidtagits även utan granskningen då det finns ett stort fokus på den frågan i samhället. När det gäller att utveckla processen för riskbedömningar har granskningen haft en påverkan genom att stärka det strategiska underrättelsearbetet, men här kvarstår mer arbete.

I granskningen påtalades att beslagen av skjutvapen minskade mellan 2017 och 2018 trots den ökade användningen av illegala skjutvapen i samhället. Tullverket beskriver i årsredovisningen för 2020 att det har bedrivits ett arbete för att stärka myndighetens förmåga att bekämpa vapensmuggling. En särskild arbetsgrupp tillsattes hösten 2019 för att arbeta med vapenområdet.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Tullverket, *Årsredovisning 2020*.

¹⁰⁵ Dir. 2022:29, *Tilläggsdirektiv till Tullbefogenhetsutredningen (Fi 2021:04)*.

¹⁰⁶ SOU 2023:99.

¹⁰⁷ Intervju Tullverket, 2024-01-12.

¹⁰⁸ Tullverket, *Årsredovisning 2020*.

Företrädare för Tullverkets underrättelseverksamhet beskriver att det nu finns en särskild underrättelseinriktning som fokuserar på vapen, och myndigheten har i dag en mer utförlig bild av hur vapensmugglingen fungerar. Det är en komplex bild med en smuggling som består av en blandning av rena skjutvapen, av start-/gasvapen som byggs om och smuggling av enskilda delar som kan kombineras med 3d-utskrifter. Eftersom samma vapen vandrar runt inom de kriminella miljöerna och används flera gånger är det dock fortfarande svårt att veta hur mycket vapen som smugglas in i landet. Tullverket poängterar också att de genomför insatser för att förhindra smuggling av vapen, vars resultat inte blir synligt i form av beslag.¹⁰⁹

Tullverket beskriver att det sedan granskningen har uppstått flera situationer som har ställt krav på en snabb anpassningsförmåga och där myndigheten har agerat snabbt. Ett sådant exempel är omhändertagandet av de krypterade chattarna som nämndes tidigare och ett annat är att sanktionerna till följd av kriget i Ukraina har ställt stora krav på snabba åtgärder från myndigheten.¹¹⁰

I granskningen påtalades också att det fanns ett behov av att säkerställa att resurserna inom kontrollverksamheten prioriterats på det sätt som genererar störst nytta. Detta försvårades på grund av begränsad kunskap om storleken på smugglingen i olika flöden, brist på nyttoberäkningar för vissa varutyper och bristande utvärdering av kontrolluppslag från underrättelseverksamheten. De här problemen har till viss del hanterats genom en förstärkning av det strategiska underrättelsearbetet, men det har inte tagits fram några nyttoberäkningar för ytterligare varutyper.

Tullverket beskriver att myndigheten har en uttalad strategi om att skapa en gemensam planering där både underrättelse- och kontrollverksamheten ingår. På så sätt skulle det strategiska underrättelsearbetet få en mer direkt påverkan på planeringsarbetet. Myndigheten har tagit steg i den här riktningen men det kvarstår ytterligare arbete innan de planerna är realiserade i sin helhet.¹¹¹

¹⁰⁹ Intervju Tullverket, 2024-01-12.

¹¹⁰ Intervju Tullverket, 2024-01-12.

¹¹¹ Intervju Tullverket, 2024-01-12.

Grundsärskolans kunskapsuppdrag – styrning, stöd och uppföljning (RiR 2019:13)

Sammanfattande bedömning

- Uppföljningen visar på både hanterade, delvis hanterade och ej hanterade iakttagelser. Det som har hanterats är iakttagelsen om att anpassade grundskolan (tidigare grundsärskolan) ofta – men inte alltid – beaktas vid läroplansförändringar, iakttagelserna att kommentarmaterialet för anpassade grundskolan är mindre omfattande än för grundskolan och i viss mån daterat samt iakttagelsen om skillnader i garanterad undervisningstid i timplanerna. Det som delvis hanterats är iakttagelserna om att lärare i anpassade grundskolan saknar tillräckligt stöd för att bedöma elevers kunskaper och iakttagelserna om brister avseende Skolverkets prioriteringar av utvärderingar och uppföljningar av anpassade grundskolan. Det som ej hanterats är iakttagelserna om brister i Skolverkets uppföljning av kunskapsutvecklingen hos elever i anpassade grundskolan.
- Uppföljningen visar att Skolverket och regeringen i huvudsak har agerat i linje med rekommendationerna i Riksrevisionens granskning. Skolverket har tagit fram nya bedömningsstöd för lärare i anpassade grundskolan, men lärarna har fortfarande ett mindre omfattande stöd för att bedöma elevernas kunskaper än grundskolans lärare. Vidare har Skolverket tagit fram nya kommentarmaterial för både anpassade grundskolan och grundskolan, som är samordnade till form och innehåll och ungefär lika långa. Skolverket har utvecklat sitt arbete med utvärderingar och uppföljningar av anpassade grundskolan, men det görs fortfarande inte uppföljningar av kunskapsutvecklingen hos eleverna i skolformen. Vidare har Skolverket genomfört förändringar i syfte att underlätta arbetet med att identifiera samtliga skolformers behov av insatser. Regeringen har sett över och genomfört förändringar i timplanerna för anpassade grundskolan, vilket lett till förändringar i den garanterade undervisningstiden. Regeringens redovisning till riksdagen av om grundsärskolan når de mål som riksdagen beslutat har emellertid inte utvecklats
- Riksrevisionen bedömer att de granskade verksamheterna till viss del har förbättrat sitt arbete med anpassade grundskolan sedan granskningen.
- Vissa av problemen som motiverade Riksrevisionens granskning kvarstår. Trots att det vidtagits åtgärder för att förbättra elevernas möjligheter till kunskapsutveckling saknas det fortfarande kunskap om kunskapsutvecklingen hos eleverna i anpassade grundskolan. Vidare har lärare i anpassade grundskolan fortfarande inte lika omfattande stöd för att bedöma elevernas kunskaper. Detta kan begränsa anpassade grundskolans elevers förutsättningar att utveckla sina kunskaper.

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att majoriteten av problemen som uppmärksammades i granskningen har hanterats eller delvis hanterats. Regeringen och Skolverket instämde i huvudsak med Riksrevisionens bedömningar och slutsatser i granskningsrapporten.

Granskningens bidrag till resultatet

Riksrevisionen bedömer att granskningsrapporten till viss del har bidragit till att påverka resultaten och förändringarna hos de granskade verksamheterna. Hänvisningar till Riksrevisionens rapport i exempelvis kommittédirektiv, statliga utredningar och propositioner tyder på detta.¹¹² Det har däremot inte varit möjligt att bedöma i vilken utsträckning rapporten bidragit till resultaten.

I regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens granskning framgår att flera av de förändringar som genomförts av både regeringen och Skolverket genomfördes eller påbörjades innan Riksrevisionen publicerade granskningen. Bland annat nämns regeringens beslut om tilläggsdirektiv till Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven, ändringar i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken samt redan pågående arbete vid Skolverket med kommentarmaterial och bedömningsstöd.

Riksrevisionens granskning 2019

Anpassade grundskolan är till för barn som på grund av en utvecklingsstörning eller en begåvningsmässig funktionsnedsättning inte kan nå grundskolans kunskapskrav. De ska precis som övriga elever i den svenska skolan ges möjlighet att utveckla sina kunskaper så långt det är möjligt. Utbildningen ska så långt det är möjligt motsvara utbildningen i grundskolan och samtidigt anpassas efter anpassade grundskolans behov.

År 2011 reformerades hela det svenska skolväsendet i syfte att stärka fokuset på kunskaper och förtydliga mål- och resultatstyrningen av skolan. I samband med det stärktes kunskapsperspektivet även i anpassade grundskolans läroplan. Tidigare utredningar hade funnit en övervikt mot ett omsorgstänkande i skolformen, vilket inte var gynnsamt för uppdraget att utveckla elevernas kunskaper. Anpassade grundskolan hade följts upp och utvärderats i begränsad omfattning sedan reformerna.

Mot bakgrund av detta granskade Riksrevisionen hur regeringen, Skolverket och Skolinspektionen styrt, stöttat och följt upp anpassade grundskolan sedan 2011. Syftet var att bedöma om de statliga insatserna gett anpassade grundskolan goda förutsättningar att utveckla elevernas kunskaper så långt det är möjligt enligt utbildningens mål.

¹¹² Se t.ex. dir. 2019:38, SOU 2021:11 och prop. 2021/22:162.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att anpassade grundskolans behov inte tillgodosetts tillräckligt i de statliga insatserna för att styra, stödja och följa upp de obligatoriska skolformerna. Det visades särskilt av att antalet bedömningsstöd för anpassade grundskolan var få och att det fanns brister i uppföljningen och utvärderingen av anpassade grundskolan på nationell nivå. Den bristande uppföljningen hade lett till bristande information om kunskapsresultaten och måluppfyllelsen för anpassade grundskolan. Det visades i viss mån också av hur anpassade grundskolan beaktats vid timplaneförändringar och läroplansförändringar och i stödet att tolka skolans styrdokument. Detta speglades även i intervjuerna med lärare och rektorer i anpassade grundskolan. Granskningen visade att de hade en tydlig uppfattning att deras elever och anpassade grundskolan som skolform inte räknas på samma sätt som grundskolan. Enligt Riksrevisionen var denna uppfattning också delvis befogad när det gällde de statliga insatserna som omfattas av granskningen.

Riksrevisionen gav följande rekommendationer till Skolverket:

- Se till att lärare i grundsärskolan får tillräckligt stöd för att kunna bedöma elevernas kunskaper.
- Utveckla uppföljningen och utvärderingen av grundsärskolan. Uppföljningen och utvärderingen bör svara på om elever i grundsärskolan har goda möjligheter att utifrån sina förutsättningar nå så långt som möjligt enligt utbildningens mål.
- Säkerställ att grundsärskolan tydligt beaktas i myndighetens interna styrning.

Riksrevisionen gav följande rekommendationer till regeringen:

- Utveckla redovisningen till riksdagen av om grundsärskolan når de mål som riksdagen beslutat.
- Se över timplanerna för grundsärskolans ämnen och ämnesområden.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i februari 2018 till och med november 2023 då uppföljningen påbörjades.

Uppföljningen omfattar Skolverket och regeringen. Uppföljningen baseras på skriftliga svar på frågor från företrädare för Skolverket och

Utbildningsdepartementet, regeringens skrivelse och Skolverkets yttrande med anledning av granskningsrapporten, regleringsbrev till Skolverket, utredningsdirektiv, budgetpropositioner och andra propositioner.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

Regeringen instämde i Riksrevisionens bedömningar och rekommendationer om att anpassade grundskolans behov inte har tillgodosetts tillräckligt i de statliga insatserna för att styra, stödja och följa upp. Det framgår av regeringens skrivelse med anledning av granskningsrapporten.¹¹³

Regeringen beslutade den 27 juni 2019 om tilläggsdirektiv till Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven.¹¹⁴ Av direktiven framgick att utredaren skulle analysera och lämna förslag om timplanerna för anpassade grundskolan bör förändras. Utredaren skulle även analysera lärares behov när det gäller bedömning och uppföljning av elevers kunskapsutveckling i ämnen och ämnesområden samt ge förslag på verktyg som lärare kan behöva i arbetet med att bedöma elevernas kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven. Vidare beslutade regeringen om en ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken; ändringen innebär att det är tillåtet för Skolverket att, för framställning av statistik över skolväsende och barnomsorg, behandla känsliga personuppgifter som avser hälsa för elever i bl.a. den anpassade grundskolan. Regeringen menade att detta skulle innebära bättre möjligheter att redovisa utvecklingen i anpassade grundskolan till riksdagen.¹¹⁵

Regeringen delade Riksrevisionens bedömning att Skolverkets arbete när det gäller anpassade grundskolan behöver utvecklas. Regeringen påpekade att Skolverket påbörjat ett arbete för att åtgärda brister och ytterligare utveckla myndighetens arbete i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer. Mot denna bakgrund avsåg regeringen att inte vidta några ytterligare åtgärder med anledning av granskningen.¹¹⁶

Utbildningsutskottet instämde i regeringens bedömning av Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer och i de åtgärder som regeringen vidtagit med anledning av granskningsrapporten.¹¹⁷ Riksdagen beslutade därmed att lägga regeringens skrivelse 2019/20:39 till handlingarna.

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Regeringen har sett över och justerat timplanerna för anpassade grundskolans ämnen och ämnesområden

Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer är hanterade. Riksrevisionens iakttagelse var att det finns skillnader i total garanterad undervisningstid mellan timplanerna för anpassade grundskolans ämnen och ämnesområden. Vidare iakttog Riksrevisionen skillnader i garanterad undervisningstid i flera ämnen mellan timplanerna för anpassade grundskolan och grundskolan. Riksrevisionen bedömde att det finns en risk för att timplanerna inte är tillräckligt anpassade till anpassade

¹¹³ Skr. 2019/20:39.

¹¹⁴ Se dir. 2019:38.

¹¹⁵ Skr. 2019/20:39.

¹¹⁶ Skr. 2019/20:39.

¹¹⁷ Utbildningsutskottets betänkande 2019/20:UbU7.

grundskolans förutsättningar och inte heller motsvarar grundskolans timplan så långt det är möjligt. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att se över timplanerna för anpassade grundskolans ämnen och ämnesområden.

Regeringen delade Riksrevisionens bedömning att det fanns en risk för att timplanerna inte är tillräckligt anpassade till anpassade grundskolans förutsättningar. Enligt regeringen fanns det därför anledning att vidta åtgärder i enlighet med Riksrevisionens rekommendation.¹¹⁸ Regeringen föreslog i prop. 2021/22:162 att elevens val för anpassade grundskolan skulle tas bort.¹¹⁹ Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.¹²⁰ Ändringarna i skollagen (2010:800) trädde i kraft den 2 juli 2023. Genom ändringar i skolförordningen (2011:185) som trädde i kraft samma datum togs elevens val bort från timplanen för anpassade grundskolan. De frigjorda timmarna har i denna skolform omfördelats till mer garanterad undervisningstid i de naturorienterade och samhällsorienterade ämnena. För elever som läser ämnesområden har de timmar som frigjorts omfördelats till mer garanterad undervisningstid i de fem ämnesområdena estetisk verksamhet, kommunikation, motorik, vardagsaktiviteter och verklighetsuppfattning.¹²¹ Skolverket fick i regleringsbrevet för 2023 i uppdrag att lämna förslag på, och förbereda, en utökning av undervisningstiden i lågstadiet i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan.¹²² Uppdraget redovisades till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) den 21 november 2023.¹²³ Förslagen bereds nu inom Regeringskansliet.¹²⁴

I prop. 2023/24:20 lämnar regeringen förslag om ändringar i skollagen som innebär att elevens val på motsvarande sätt tas bort även i grundskolan, specialskolan och sameskolan. Riksdagen beslutar om förslagen i propositionen den 19 december 2023. Utbildningsdepartementet uppger att om riksdagen beslutar i enlighet med förslagen, och när beredningen med anledning av Skolverkets redovisning av nämnt regeringsuppdrag är färdig, kan ytterligare justeringar bli aktuella.¹²⁵

Samtliga förändringar som gjorts i läroplaner sedan Riksrevisionens granskning har omfattat anpassade grundskolan

Riksrevisionens iakttagelse är hanterad. Riksrevisionens iakttagelse var att förändringar av läroplaner sedan 2011 i de flesta fall har omfattat anpassade grundskolan och grundskolan och trätt i kraft för de båda skolformerna vid samma tidpunkt, med några undantag.

¹¹⁸ Skr. 2019/20:39.

¹¹⁹ Prop. 2021/22:162, *Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*.

¹²⁰ Bet. 2021/22:UbU27, rskr. 2021/22:429.

¹²¹ Skolförordningen (2011:185), bilaga 2.

¹²² Utbildningsdepartementet 2023, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens skolverk*, dnr U2023/01276.

¹²³ Utbildningsdepartementet 2023, dnr U2023/03279.

¹²⁴ Utbildningsdepartementets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2023-12-01.

¹²⁵ Utbildningsdepartementets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2023-12-01.

Hösten 2022 gjordes ändringar i läroplanerna och kursplanerna för grundskolan, anpassade grundskolan, sameskolan och specialskolan. Ändringarna innebar bland annat nya formuleringar om sexualitet, samtycke och relationer och annat värdegrundsarbete i läroplanernas inledande delar.¹²⁶ Samtliga förändringar som gjorts i läroplaner sedan granskningen har omfattat anpassade grundskolan.¹²⁷

Skolverket har tagit fram nya och mer omfattande kommentarmaterial för anpassade grundskolan

Riksrevisionens iakttagelser är hanterade. Riksrevisionens iakttagelser var att kommentarmaterialet för anpassade grundskolan är mindre omfattande än för grundskolan. Vidare iakttog Riksrevisionen att kommentarmaterialet för anpassade grundskolan inte uppdaterades när det uppdaterades för grundskolan 2017 och att lärare och rektorer upplever att det i viss mån är daterat. Riksrevisionen menade att det framstår som att anpassade grundskolans stöd för att tolka styrdokument inte prioriterats i samma utsträckning som stödet till grundskolan.

Som en följd av reviderade kursplaner från år 2022 finns det nu helt nya kommentarmaterial. De nya kommentarmaterialen för grundskolan och anpassade grundskolan är samordnade till form och innehåll och ungefär lika långa. Lärarna i anpassade grundskolan hänvisas inte längre till materialen för grundskolan utan har allt samlat i de egna kommentarmaterialen. Skolverket menar att det ger likvärdighet mellan skolformerna och mellan ämnen och ämnesområden samt att det dessutom ökar användbarheten och igenkänningen för lärarna.¹²⁸

Lärare i anpassade grundskolan har fortfarande ett mindre omfattande stöd för att bedöma elevernas kunskaper än grundskolans lärare

Riksrevisionens iakttagelser är delvis hanterade. Riksrevisionens iakttagelser var att förutsättningarna för sambedömning är sämre i anpassade grundskolan än i grundskolan och att anpassade grundskolans lärare i *ämnen* har ett avsevärt mindre omfattande stöd för att bedöma elevernas kunskaper än grundskolans lärare. Vidare framgick det att lärare som undervisar i *ämnesområden* saknar bedömningsstöd för att bedöma elevers kunskaper. Riksrevisionen rekommenderade Skolverket att se till att lärare i anpassade grundskolan får tillräckligt stöd för att kunna bedöma elevernas kunskaper.

Lärare i anpassade grundskolan har fortfarande ett mindre omfattande stöd för att bedöma elevernas kunskaper än grundskolans lärare. Det finns där endast bedömningsstöd för ämnena matematik och svenska/svenska som andraspråk, medan det i grundskolan finns bedömningsstöd för alla ämnen. Sedan Riksrevisionens granskning har dock några bedömningsstöd tillkommit och reviderats. 2020 kom två nya bedömningsstöd, som beslutades innan granskningen

¹²⁶ Utbildningsdepartementets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2023-12-01.

¹²⁷ Skolverkets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2023-11-24.

¹²⁸ Skolverkets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2023-11-24.

publicerades.¹²⁹ 2023 tillkom två nya nationella bedömningsstöd samtidigt som ytterligare två reviderades. Dessa nya och reviderade bedömningsstöd togs fram på grund av ett regeringsuppdrag i regleringsbrevet till Skolverket 2022 och hänger ihop med att garantin för tidiga stödinsatser börjar gälla i anpassade grundskolan den 1 juli 2024. De är tänkta att bli obligatoriska från den 1 juli 2024.¹³⁰

Skolverkets regelbundna uppföljning ger fortfarande begränsad information om kunskapsutvecklingen för eleverna i anpassade grundskolan

Riksrevisionens iakttagelser är ej hanterade. Riksrevisionen iakttog att Skolverkets regelbundna uppföljning av anpassade grundskolan har gett begränsad information om kunskapsutvecklingen för eleverna i anpassade grundskolan och förutsättningarna för att de ska kunna utveckla sina kunskaper. Riksrevisionen bedömde även att det saknades information om skillnader mellan skolor och huvudmän. Riksrevisionen iakttog att möjligheterna till regelbunden uppföljning av anpassade grundskolan till och med januari 2019 begränsats av att individuppgifter för elever inte varit möjliga att samla in. Riksrevisionen rekommenderade Skolverket att utveckla uppföljningen och utvärderingen av grundsärskolan så att den kan svara på om elever i grundsärskolan har goda möjligheter att utifrån sina förutsättningar nå så långt som möjligt enligt utbildningens mål.

Genom en ändring i förordningen om den officiella statistiken (2001:100), som trädde i kraft den 15 januari 2019, har Skolverket getts ett rättsligt stöd att samla in uppgifter på individnivå i anpassade grundskolan.¹³¹ Skolverket uppger dock att många av de begränsningar för att samla in och analysera information om utvecklingen i anpassade grundskolan som redogörs för i Riksrevisionens granskningsrapport fortsatt gäller för skolformen. Skolverket uppger att detta, såsom när och hur betyg sätts, är kopplat till själva utbildningen i och regelverket för skolformen.¹³² Skolverket lyfte detta även i sitt yttrande till Riksrevisionens granskningsrapport.¹³³ Det saknas fortfarande indikatorer som mäter måluppfyllelse och det finns svårigheter att redovisa betygsresultat som är tillförlitliga över tid i anpassade grundskolan.¹³⁴ Detta innebär att Skolverket fortfarande inte publicerar någon statistik om kunskapsresultat i den anpassade grundskolan. Detta har även resulterat i att regeringen inte utvecklat sin rapportering till riksdagen om kunskapsutvecklingen i anpassade grundskolan.¹³⁵

¹²⁹ Skolverkets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2023-11-24.

¹³⁰ Skolverkets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2023-11-24.

¹³¹ Skr. 2019/20:39.

¹³² Skolverkets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2023-11-24.

¹³³ Skolverket 2019, *Yttrande över Riksrevisionens granskningsrapport Grundsärskolans kunskapsuppdrag (RiR 2019: 13)*, dnr 3.2.1-2019:00861.

¹³⁴ Prop. 2022/23:1, *Budgetpropositionen för 2023*, utgiftsområde 16, avsnitt 3.3.5; Utbildningsdepartementets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2023-12-01.

¹³⁵ Utbildningsdepartementets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2023-12-01.

Som en följd av ändringen i förordningen om den officiella statistiken (2001:100) ändrades Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m., vilket har lett till att Skolverket redovisar ny statistik om till exempel elevers övergång mellan olika skolformer och bakgrundsuppgifter om eleverna i anpassade grundskolan (svensk och utländsk bakgrund respektive föräldrarnas utbildningsbakgrund).¹³⁶

I juni 2022 tillsatte regeringen en utredning som bland annat ska analysera och föreslå vilka typer av uppgifter som bör samlas in för uppföljning av barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet, och hur insamlandet av sådana uppgifter ska organiseras och genomföras. Syftet är att bättre kunna följa upp situationen i skolväsendet för barn och elever med funktionsnedsättning. Uppdraget redovisas senast den 15 december 2023.¹³⁷

Skolverket har genomfört utvärderingar och tillfälliga uppföljningar av anpassade grundskolan, men inte i samma omfattning som av grundskolan. Riksrevisionens iakttagelser är delvis hanterade. Riksrevisionen iakttog att Skolverket har prioriterat bort anpassade grundskolan i utvärderingar som kunnat ge viktig information om skolformen. I och med att den regelbundna uppföljningen gett begränsad information om anpassade grundskolan hade utvärderingar och tillfälliga uppföljningar potentiellt kunnat vara viktigare källor för informationsinsamling.

Sedan den 2 maj 2019 och fram till och med den 20 november 2023 har Skolverket genomfört 48 utvärderingar och tillfälliga uppföljningar som omfattat den anpassade grundskolan. Motsvarande antal för grundskolan är 98 studier.¹³⁸ Sedan maj 2019 har Skolverket bland annat publicerat en utvärdering specifikt av de obligatoriska bedömningsstöden i anpassade grundskolan. Myndigheten har även i flera olika rapporter särskilt redovisat resultat för olika aspekter av elevernas utbildning, lärande och skolgång i den anpassade grundskolan. Två exempel är covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet och en kartläggning av utbildningsbakgrunden bland kuratorer i skolväsendet.¹³⁹

Skolverket har genomfört organisatoriska förändringar för att underlätta arbetet med att identifiera samtliga skolformers behov av insatser

Riksrevisionens iakttagelser är delvis hanterade. Riksrevisionen iakttog att Skolverket på myndighetsnivå hade saknat en överblick över vilka behov som finns i anpassade grundskolan på flera av de områden som granskningen omfattar. Riksrevisionen pekade bland annat på brister i Skolverkets arbete när det gäller kartläggning och dokumentation av vilka uppföljnings- och utvärderingsinsatser som genomförts för olika skolformer, vilket hade gjort det svårt för myndigheten att överblicka behovet av informationsinsamling för anpassade grundskolan. Detta hade lett till att anpassade

¹³⁶ Skolverkets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2023-11-24.

¹³⁷ Dir. 2022:73, *Mer kunskap om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet*.

¹³⁸ Siffrorna innefattar inte statistik-PM.

¹³⁹ Skolverkets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2023-11-24.

grundskolans behov inte tillgodosetts tillräckligt i de statliga insatserna för att styra, stödja och följa upp de obligatoriska skolformerna. Riksrevisionen rekommenderade Skolverket att säkerställa att grundsärskolan tydligt beaktas i myndighetens interna styrning.

Skolverket uppgav i sitt yttrande till Riksrevisionens granskningsrapport att de ständigt arbetar med att utveckla den interna styrningen. De uppgav att de bland annat utvecklat nya arbetsprocesser och att nya enheter har bildats, vilket lett till ökad systematik i samtliga delar av myndighetens arbete. Förändringar har bland annat genomförts i syfte att underlätta arbetet med att identifiera samtliga skolformers behov av insatser och att ge myndigheten en bättre överblick över såväl behov som genomförda insatser.¹⁴⁰

Skolverket uppger att de fortlöpande katalogiserar samtliga uppföljnings- och utvärderingsstudier samt statistik-PM som publiceras. Detta sker utifrån en mängd olika variabler, bland annat skolform och typ av studie. Skolverket uppger att arbetet och rutiner för detta ytterligare har etablerats och utvecklats sedan Riksrevisionens granskning. Sammanställningen används både som underlag för Skolverkets resultatredovisning i myndighetens årsredovisning och i verksamhetsplaneringen.¹⁴¹

¹⁴⁰ Skolverket 2019, *Yttrande över Riksrevisionens granskningsrapport Grundsärskolans kunskapsuppdrag (RiR 2019: 13)*, dnr 3.2.1-2019:00861.

¹⁴¹ Skolverkets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2023-11-24.

Enklare att starta företag – statliga insatser för en digital process (RiR 2019:14)

Sammanfattande bedömning

- Riksrevisionens iakttagelser avseende de digitala tjänsterna som ska underlätta att starta företag samt iakttagelserna avseende brister i myndigheternas samarbete är delvis hanterade. Iakttagelserna avseende Skatteverkets och Bolagsverkets bristande interna digitalisering är delvis hanterade. Iakttagelserna avseende regeringens ansvar, det vill säga bristande institutionella förutsättningar för digitalisering, är också delvis hanterade. Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder avseende de institutionella förutsättningarna, det vill säga problem som inte kan lösas av myndigheterna, som pekades ut i granskningen. Det pågår utvecklingsarbeten på såväl myndighetsnivå som övergripande förvaltningsnivå som ännu inte implementerats.
- Regeringen och myndigheterna har delvis agerat i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer. Riksrevisionen rekommenderade Tillväxtverket och Bolagsverket att i arbetet med att utveckla verksamt.se säkerställa nyttan för både företagare och deltagande myndigheter. Riksrevisionen rekommenderade Tillväxtverket att se över utformningen av Serverat. Riksrevisionen rekommenderade Bolagsverket och Skatteverket att aktivt verka för att ärenden i större utsträckning inkommer digitalt i syfte att säkerställa företagares användarnytta, mer korrekta ansökningar och kortare handläggningstider. Vidare rekommenderade Riksrevisionen regeringen att fortsatt vidta åtgärder för att underlätta digital samverkan mellan myndigheterna, med fokus på de problem som beskrevs i granskningen.
- Riksrevisionen bedömer att de granskade verksamheterna delvis har förbättrats, främst avseende de digitala tjänsterna som ska underlätta att starta företag samt avseende myndigheternas samarbete. Det går inte att inom ramen för denna uppföljning bedöma i vilken utsträckning bristerna i de institutionella förutsättningarna har åtgärdats.
- Granskningen motiverades av att det är viktigt ur ett näringspolitiskt perspektiv att det är enkelt att starta företag och förenkling genom digitalisering är ett prioriterat område. Såväl förenkling som digitalisering är fortsatta utvecklingsområden för regeringen och granskade myndigheter.

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att granskningens iakttagelser och rekommendationer delvis är omhändertagna genom åtgärder av regeringen och de granskade myndigheterna.

Granskningens bidrag till resultatet

Riksrevisionen bedömer att granskningsrapporten inte har bidragit till att påverka resultaten och förändringarna hos de granskade verksamheterna. Av intervjuer med företrädare för de granskade verksamheterna framgår att granskningen överlag lyfte relevanta problem och utvecklingsområden.¹⁴² Det går dock inte att härleda de åtgärder som vidtagits av myndigheter och regeringen till granskningen.

I regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens granskning framgår att flera av de förslag som lämnats påbörjades innan Riksrevisionen publicerade granskningen.¹⁴³

Riksrevisionens granskning 2019

Syftet med granskningen var att undersöka om de statliga myndigheternas insatser för att underlätta för företagare att starta företag med hjälp av digitalisering var ändamålsenliga. Granskningen omfattade de huvudsakliga statliga insatserna för att förenkla för företagare att starta företag med hjälp av digitalisering, det vill säga

- den myndighetsgemensamma portalen verksamt.se
- den sammansatta bastjänsten för grundläggande uppgifter som ska förenkla och minska företagarnas uppgiftslämnande, genom att förfylla information i e-tjänster¹⁴⁴
- regeringens insats för att förenkla för företagare inom restaurang- och besöksnäringen, Serverat.

Bolagsverket, Tillväxtverket, Skatteverket och Arbetsförmedlingen ingick i granskningen.

Granskningen motiverades av att det är viktigt ur ett näringspolitiskt perspektiv att det är enkelt att starta företag och förenkling genom digitalisering var ett prioriterat område.

Granskningen visade att Bolagsverkets, Skatteverkets och Tillväxtverkets åtgärder för att förenkla för företagare med hjälp av digitala tjänster hade inneburit att det blivit enklare att starta företag. De digitala tjänsterna hade dock ett antal brister som medför att de inte i önskad utsträckning underlättar för företagare att starta företag. Portalen verksamt.se hade underlättat för företagare, men hade också brister, bland annat en gammal teknisk plattform. Det innebar bland annat att få e-tjänster var integrerade på verksamt.se. Det saknades en lösning som möjliggjorde för ombud att

¹⁴² Samtal med företrädare för Bolagsverket, 2023-12-18; samtal med företrädare för Skatteverket 2024-01-15; samtal med företrädare för Tillväxtverket 2024-01-16; samtal med företrädare för Regeringskansliet 2024-01-16.

¹⁴³ Skr. 2019/20:42.

¹⁴⁴ Den sammansatta bastjänsten innehöll uppgifter från Bolagsverket, Skatteverket och Statistiska centralbyrån. En bastjänst är en it-baserad tjänst som anropas maskin-till-maskin och som tillhandahåller information eller utför informationsbearbetning. En bastjänst kännetecknas av att den saknar användargränssnitt. I stället sker anrop till tjänsten från ett annat program för vidareförädling och presentation av andra parter. När någon part sammanställer information från flera bastjänster och presenterar denna information som en ny bastjänst, kallas den nya tjänsten för en sammansatt bastjänst.

använda e-tjänster på ett smidigt sätt. Bastjänsten bidrog till ett förenklat uppgiftslämnande, men uppfyllde inte kriteriet om att företagare, där det är möjligt och relevant, endast ska behöva lämna uppgifter till myndigheter en gång. Företagare hade begränsad nytta av Serverat. Det var endast ett tjugotal kommuner som anslutit sig till Serverat och som därmed använde Serverats mallar och specifikationer i utvecklingen av sina e-tjänster.

Bolagsverkets och Skatteverkets handlägningsprocesser för registrering av nya företag var till stora delar digitala, men inte fullt ut. Manuella moment förekom, bland annat till följd av inläsningar i gamla verksamhetssystem.

Myndigheternas digitala samverkan var inte fullt ut ändamålsenlig, något som hade medfört en bristande effektivitet i genomförandet. Verksamt.se bidrog till att uppfylla deltagande myndigheters övergripande målsättningar, där företagsfrämjande och stöd till företagare i varierande utsträckning ingick. Nyttorna med samarbetet återfanns huvudsakligen utanför myndigheterna, samtidigt som kostnaderna fördelades på myndigheterna.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i februari 2018 till och med november 2023, då uppföljningen påbörjades. Information om utvecklingen har samlats in genom skriftliga och muntliga frågor till Regeringskansliet, Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket samt genomgång av relevanta dokument, som regleringsbrev och regeringsuppdrag.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

Regeringen instämde i Riksrevisionens iakttagelse att statliga myndigheters åtgärder för att förenkla för företagare via digitala tjänster har inneburit att det har blivit enklare att starta företag, men också i slutsatsen att de digitala tjänsterna hittills inte underlättar för företagare att starta företag i önskvärd utsträckning.¹⁴⁵

Regeringen angav att de hade vidtagit samt skulle vidta ett antal åtgärder som låg i linje med Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer.¹⁴⁶

Riksdagen riktade följande tillkännagivanden till regeringen med anledning av rapporten:

- Fler statliga myndigheter bör få i uppdrag att underlätta företagandet i Sverige.
- Den digitala plattformen Serverat bör breddas med fler tjänster i syfte att fler kommuner ska vilja ansluta sig till den. I dag används Serverat främst för att underlätta tillståndsansökningar i restaurangbranschen.
- Regeringen bör komma med ytterligare åtgärder för att förenkla företagandet och öka den digitala samverkan mellan myndigheter.

¹⁴⁵ Skr. 2019/20:42

¹⁴⁶ Skr. 2019/20:42.

- När nya regler och bestämmelser införs av myndigheter bör det finnas en tidsgräns för hur länge de ska gälla. Regeringen bör därför pröva att använda så kallade solnedgångsklausuler, vilket innebär att en bestämmelse inte varar tills vidare utan måste omprövas vid en viss tidpunkt.¹⁴⁷

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Verksamt.se ska få en ny teknisk plattform

Riksrevisionen iakttog att verksamt.se:s tekniska plattform var gammal, vilket begränsade utvecklingsmöjligheterna. Det innebar bland annat att det var få e-tjänster som var placerade på verksamt.se.

Bolagsverket har sedan 2019 arbetat med att utveckla en ny teknisk plattform för verksamt.se som ska innebära att det blir lättare att publicera tjänster och information till företagare.¹⁴⁸ Den nya plattformen planeras att drifas i februari 2024.¹⁴⁹ Bolagsverkets utvecklingsarbete kan inte härledas till granskningen.

Den interna nyttan för myndigheterna har förtydligats

Riksrevisionen iakttog att den nyttokalkyl som genomfördes inför lanseringen av verksamt.se fokuserade på nyttan för företagare. Nyttor för deltagande myndigheter har framför allt varit att verksamt.se bidrar till att det blir tydligt för företagare vad som behöver göras i kontakten med myndigheterna och att det är enklare att nå målgruppen. Myndigheterna hade inte identifierat effektiviseringsvinster i den interna verksamheten till följd av samarbetet inom verksamt.se. Riksrevisionen rekommenderade därför Tillväxtverket och Bolagsverket att i arbetet med att utveckla verksamt.se säkerställa nyttan för både företagare och deltagande myndigheter.

Företrädare för Bolagsverket, Tillväxtverket och Skatteverket anser att förutsättningarna för samarbetet är bättre i dag.¹⁵⁰ Skälen till det är bland annat att riktade medel för verksamt.se har inneburit en ökad långsiktighet i arbetet, framför allt för Bolagsverkets del. Verksamt.se fick också en viktig roll som informationskanal till företagen under covid-19-pandemin och under kriget i Ukraina. Eftersom plattformen och samverkan mellan myndigheterna var etablerad, kunde faktagranskad information från olika myndigheter till företagen samlas på ett och samma ställe. Övriga aktörer, som myndigheter, regioner och kommuner, kunde hänvisa företagen till verksamt.se. Plattformens användbarhet bidrog till att höja de deltagande myndigheternas ambitionsnivå.¹⁵¹

Mot bakgrund av ovanstående bedömer Riksrevisionen att granskningsrapporten inte har bidragit till att påverka resultaten och förändringarna hos de granskade verksamheterna.

¹⁴⁷ Bet. 2019/20:NU16.

¹⁴⁸ Bolagsverket, *Årsredovisning 2019*, s. 3.

¹⁴⁹ Intervju med företrädare för Bolagsverket, 2023-12-18.

¹⁵⁰ Intervju med företrädare för Tillväxtverket, 2024-01-16.

¹⁵¹ Intervju med företrädare för Tillväxtverket, 2024-01-16.

Serverat har utökats med flera tjänster

Granskningen visade att det var få företagare som tog del av insatserna inom Serverat. I februari 2019 hade endast 23 kommuner anslutit sig till Serverat, vilket bland annat innebar att de skulle ha utvecklat eller anpassat minst en e-tjänst baserat på de specifikationer som tagits fram inom Serverat. De kommuner som hade anslutit sig representerade dock kommuner som hade ett högre genomsnitt av nystartade restaurangföretag än de kommuner som inte var med i Serverat. Granskningen visade också att den långsiktiga förvaltningen av de produkter som togs fram inom Serverat inte var löst. Tillväxtverket ansåg inte att myndigheten på sikt kunde förvalta Serverat. Med anledning av de bristande resultaten för projektet, rekommenderade Riksrevisionen Tillväxtverket att se över utformningen av Serverat.

Serverat har sedan tidpunkten för granskningen utökats med fler tjänster. En pådrivande faktor var det uppdrag Tillväxtverket fick år 2019 att utveckla verksamt.se, inklusive Serverat, med fokus på hela livsmedelskedjan.¹⁵² Uppdraget var kopplat till målet i den nationella livsmedelsstrategin att skapa en konkurrenskraftig livsmedelskedja, bland annat genom administrativa lättnader.¹⁵³ Tillväxtverket och Livsmedelsverket driver tillsammans ett projekt. Projektets syfte är att göra det enklare för företagare att genomföra en livsmedelsanmälning samt att livsmedelskontrollen och handläggningen ska bli effektivare för kommunerna.¹⁵⁴ Inom ramen för projektet har myndigheterna tagit fram ett ensat tillståndsförfarande för livsmedelsanmälan. Livsmedelsverket ansvarar för förvaltningen av specifikationer och underlag.¹⁵⁵

Från och med den 30 oktober 2023 är samtliga 290 kommuner automatisk valbara i Serverats guider och checklistor och det finns inte längre några anslutningskrav.¹⁵⁶ I och med att det är en nylig förändring har Tillväxtverket inte följt upp i vilken utsträckning kommunerna använder sig av Serverats guider och checklistor. Livsmedelsverket har dock genomfört en undersökning som visar att 70 procent av kommunerna är intresserade av att använda nationellt standardiserade anmälningsförfaranden. Kommunernas digitala förutsättningar varierar dock även fortsättningsvis.¹⁵⁷

Mot bakgrund av ovanstående bedömer Riksrevisionen att granskningsrapporten inte har bidragit till att påverka resultaten och förändringarna hos de granskade verksamheterna.

¹⁵² Regeringsbeslut N2019/03240/JL.

¹⁵³ Prop. 2016/17:104, bet. 2016/17:MJU23, rskr. 2016/17:338.

¹⁵⁴ Livsmedelsverket, "FörRätt – kommunala digitala tjänster för omklassning och registrering av livsmedelsverksamheter", hämtad 2024-01-19.

¹⁵⁵ Intervju med företrädare för Tillväxtverket, 2024-01-16.

¹⁵⁶ Tillväxtverket, "Serverat – digital förenkling", hämtad 2023-12-13.

¹⁵⁷ Intervju med företrädare för Tillväxtverket, 2024-01-16.

Fler använder Bolagsverkets och Skatteverkets e-tjänster

Granskningen visade att manuella moment i handläggningen på Bolagsverket och Skatteverket av de ärenden som inkommer digitalt via verksamt.se var fortsatt vanliga. Handläggaren behövde skriva in uppgifter manuellt samt kontrollera uppgifter i flera system. Anledningen till detta var bland annat att Bolagsverkets och Skatteverkets ärendehanteringssystem Unireg och Basreg var gamla, vilket försvårar ett helt igenom digitalt flöde, bland annat genom att systemen inte var integrerade med övriga verksamhetssystem. Riksrevisionen lämnade dock ingen rekommendation avseende den interna handläggningen. Såväl Skatteverket som Bolagsverket har sedan dess utvecklat sin interna digitala hantering av att starta företagsärenden. Det kvarstår dock manuella moment. Anledningarna är desamma som pekades ut i rapporten, det vill säga gamla system och att myndigheterna har prioriterat andra utvecklingsbehov.¹⁵⁸

Riksrevisionen rekommenderade Bolagsverket och Skatteverket att aktivt verka för att ärenden i större utsträckning inkommer digitalt i syfte att säkerställa företagares användarnytta, mer korrekta ansökningar och kortare handläggningstider.

På Skatteverket har digitala nyanmälningar av företag ökat från 61 procent vid tidpunkten för granskningen till 72 procent år 2023. Skatteverket har kvar sin e-tjänst på verksamt.se och har ambitionen på sikt att alla registreringar på Skatteverket ska kunna genomföras där.¹⁵⁹ På Bolagsverket har digitala anmälningar av nybildningar av aktiebolag ökat från 84 procent år 2019 till 94 procent år 2023. Som en följd har ärenden utan föreläggande ökat, i och med att det har blivit enklare för kunderna att göra rätt direkt. Det påverkar också den interna effektiviteten i handläggningen positivt, då det innebär att det går snabbare att fatta beslut i ett ärende.¹⁶⁰

Mot bakgrund av ovanstående bedömer Riksrevisionen att granskningsrapporten inte har bidragit till att påverka resultaten och förändringarna hos de granskade verksamheterna.

Många av regeringens åtgärder för att förenkla för företagare med hjälp av digitalisering är pågående

Granskningen visade att institutionella förutsättningar påverkade arbetet med att förenkla för företagare med hjälp av digitalisering. Det gällde framför allt följande:

- Utveckling och förvaltning av förvaltningsgemensamma digitala tjänster innebär finansieringsutmaningar för deltagande myndigheter.
- Det finns inbyggda mål- och prioriteringskonflikter i digitala samverkansprojekt.
- Myndigheter och kommuner är inlåsta i verksamhetssystem och tekniska lösningar som bygger på olika standarder.

¹⁵⁸ Intervju med företrädare för Bolagsverket, 2023-12-18; mejl från företrädare för Skatteverket, 2024-01-12.

¹⁵⁹ Mejl från företrädare för Skatteverket, 2024-01-12.

¹⁶⁰ Mejl från företrädare för Bolagsverket, 2023-12-19.

- Rättsläget gällande personuppgiftsansvaret i digitala tjänster är oklart.
- Gällande reglering hindrar eller hämmar informationsutbyte mellan myndigheter.

Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen att fortsatt vidta åtgärder för att underlätta digital samverkan mellan myndigheterna. Riksrevisionen bedömde att fokus bör läggas på de problem som lyftes i granskningen, till exempel rättsliga förutsättningar för digitala tjänster, mål- och prioriteringskonflikter vid digital samverkan samt finansieringsutmaningar vid utveckling och drift av förvaltningsgemensamma digitala tjänster.

Regeringen har sedan granskningen tillsatt ett antal utredningar och vidtagit ett antal åtgärder inom ovanstående områden. Det går dock inte att härleda de åtgärder som vidtagits av regeringen till granskningen. Det är heller inte möjligt att inom ramen för denna uppföljning bedöma om åtgärderna har haft önskat resultat. Många åtgärder är också pågående.

Som exempel på pågående åtgärder kan nämnas att regeringen har gett Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Försäkringskassan, Lantmäteriet, Myndigheten för digital förvaltning, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Riksarkivet, Statistiska centralbyrån, Skatteverket samt Trafikverket i uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte.¹⁶¹ Utredningen om interoperabilitet vid datadelning har lämnat sitt slutbetänkande *En reform för datadelning* (SOU 2023:96) där bland annat denna fråga adresseras.¹⁶²

Myndigheten för digital samverkan leder sedan 2019 arbetet med att utveckla och etablera en digital förvaltningsgemensam infrastruktur, kallad Ena. Arbetet inom ramen för Ena med tjänster som Mina ombud och Mina ärenden förväntas kunna implementeras på verksamt.se framöver.¹⁶³

Avseende rättsliga förutsättningar för digitala tjänster, pågår det lagstiftnings- och utredningsinitiativ inom flertalet sektorer.¹⁶⁴ I en nyligen genomförd granskning, *Digitala tjänster till privatpersoner – stora utvecklingsmöjligheter för statliga myndigheter* (RiR 2023:6), konstaterade Riksrevisionen att rättsliga hinder som föreligger för att utveckla digitala tjänster kvarstår. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att intensifiera arbetet med att i möjligaste mån undanröja de rättsliga hinder som föreligger för att utveckla digitala tjänster.¹⁶⁵

¹⁶¹ Dnr. I2019/03306/DF, I2019/01036/DF (delvis), I2019/01361/DF (delvis), I2019/02220/DF samt dnr. I2022/00102.

¹⁶² Mejl från företrädare för Näringsdepartementet, 2024-01-17.

¹⁶³ Intervju med företrädare för Tillväxtverket, 2024-01-16.

¹⁶⁴ Mejl från företrädare för Näringsdepartementet, 2024-01-17.

¹⁶⁵ Riksrevisionen, *Digitala tjänster till privatpersoner – stora utvecklingsmöjligheter för statliga myndigheter*, RiR 2023:6, s. 7.

Styrningen av rättskedjan (RiR 2019:15)

Sammanfattande bedömning

- Iakttagelserna kretsade kring behov av mer övergripande analyser och samtal för att säkerställa ett helhetsperspektiv avseende rättskedjan vid styrningen av de enskilda myndigheterna i den (fokus i granskningen var på de större myndigheterna i rättskedjan: Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården). Regeringen har arbetat med iakttagelserna och har vidtagit vissa åtgärder. Åtgärderna avser både det interna arbetet på Regeringskansliet, kontakterna med myndigheterna och myndigheternas arbete. Iakttagelserna som berör regeringen är således delvis hanterade. Myndigheterna har å sin sida arbetat med de delar där regeringen har lämnat uppdrag till dem. Myndigheterna har alltså inte på eget initiativ arbetat med iakttagelserna, men säger också att de löpande ser över sitt arbete med uppföljning och planering.
- Rekommendationerna kretsade kring samma teman som iakttagelserna. Samtliga fyra rekommendationer är delvis omhändertagna. För två av dem pågår fortfarande ett utvecklingsarbete. Det handlar om målstyrning, uppföljning och mer övergripande analyser. De två där det inte pågår ett utvecklingsarbete handlar om kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna samt kontakter mellan myndigheterna. Kontakterna har delvis utvecklats sedan granskningen. De fortsätter att justeras vid behov, men det pågår inte ett kontinuerligt utvecklingsarbete.
- Vissa förbättringar kan ses i den granskade verksamheten. Exempelvis har uppdraget till myndigheterna att förbättra prognosarbetet lett till ett upplevt bättre underlag och det finns ett tydligare ansvar för helhetssyn i Regeringskansliets arbete med myndighetsstyrningen. I andra delar är det svårare att bedöma om förbättringar har skett utan att göra en djupare granskning av frågorna igen.
- Granskningen motiverades av att det är viktigt med ett helhetsperspektiv vid styrningen av de enskilda myndigheterna inom rättskedjan eftersom de är delvis beroende av varandra och påverkas av varandras arbete. Samtidigt verkade det vara svårt att säkerställa ett helhetsperspektiv. Det tycks finnas ett visst helhetsperspektiv i styrningen, men framför allt i uppföljningen, av myndigheterna nu. Samtidigt kan det sannolikt förbättras ytterligare genom en mer långsiktig styrning.

Sammantaget har åtgärder vidtagits av regeringen under och efter granskningen som har skapat bättre förutsättningar för ett ökat helhetsperspektiv i styrningen av myndigheterna i rättskedjan. Riksrevisionens granskning har delvis bidragit till det,

men även andra faktorer har påverkat. Arbetet är fortfarande pågående och rekommendationerna är inte helt hanterade.

Granskningens bidrag till resultatet

Riksrevisionen bedömer att granskningsrapporten delvis har bidragit till de åtgärder som har vidtagits. Rapporten har främst påverkat åtgärder som regeringen har vidtagit, men inte myndigheternas agerande. Myndigheterna har främst agerat i de fall regeringen har gett uppdrag om det.

Regeringen hade inlett ett visst arbete med att förbättra analyser, uppföljning och målstyrning innan rapporten publicerades och har sedan fortsatt det arbetet. Rapporten har i det hänseendet bidragit till att belysa problemen och hur arbetet kunde utvecklas. Riksrevisionens rekommendationer avseende långsiktig styrning och förbättrade analyser är delvis hanterade. Arbetet pågår dock fortfarande.

Efter granskningen har regeringen justerat Justitiedepartementets arbetsordning och interna organisation. Ändringarna ligger i linje med Riksrevisionens iakttagelser. Vissa ändringar har varit ett direkt resultat av Riksrevisionens granskning medan andra kommer både av granskningen och av andra faktorer, såsom en önskan att arbeta mer resurseffektivt och jämna ut arbetsbelastning.

Regeringskansliet (Justitiedepartementet) har enligt uppgift haft fler gemensamma möten med myndigheterna i rättskedjan efter granskningen. Dessa kan stärka helhetsperspektivet i styrningen. Detta arbetssätt har delvis kommit av Riksrevisionens granskning, och delvis av att samhällsutvecklingen har skapat ett ökat behov av gemensamma möten på vissa teman.

Riksrevisionens granskning 2019

Riksrevisionen granskade om styrningen av olika delar av rättskedjan hanteras så att hänsyn tas till konsekvenser för och effektivitet i hela rättskedjan. Rättskedjan omfattar polis, åklagare, allmän domstol och kriminalvård. Myndigheterna inom kedjan påverkas av varandras arbete och är delvis beroende av varandra för att genomföra sina respektive uppdrag. Det gör att styrningen av en myndighet kan påverka andra myndigheter i kedjan. Att styrningen av rättskedjan och de berörda myndigheterna hanteras på ett adekvat sätt är viktigt både för en effektiv statsförvaltning och för ett välfungerande rättsväsende. Vi hade tidigare iakttagit brister avseende helhetsperspektiv och kontinuitet i regeringens styrning av myndigheterna inom utgiftsområde 4. Vi granskade Regeringskansliet (Justitiedepartementet), Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården.

Enligt oss fanns en medvetenhet, främst inom Justitiedepartementet men även inom myndigheterna, om behovet av kedjeperspektiv, men styrningen av rättskedjan tog ändå inte tillräcklig hänsyn till konsekvenser för och effektivitet i hela rättskedjan. Vi menade att frågan om en väl fungerande rättskedja kunde ha en mer framträdande

plats i styrningen och i avstämningarna som görs (inom Justitiedepartementet, mellan departementet och myndigheterna samt mellan myndigheterna), samt att detta skulle underlättas av utvecklad analys och uppföljning inom området.

För att arbeta mot en mer sammanhållen och effektiv rättskedja och undvika kortsiktiga punktinsatser kunde regeringen i sin styrning i större utsträckning tillämpa ett mer strategiskt och övergripande fokus på hur rättskedjan som helhet ska arbeta effektivt och utifrån detta identifiera var enskilda insatser i styrningen ska göras. Det skulle kunna stärka kedjeperspektivet i styrningen och därigenom gynna kedjans verksamhet och möjligheterna att nå riksdagens mål. En tydligare prioritering i regeringens styrning på effektiviteten i rättskedjan skulle sannolikt skapa incitament för myndigheterna att i större utsträckning säkerställa samverkan mot en effektiv rättskedja.

En grundläggande förutsättning för att kunna styra mot en sammanhållen och effektiv rättskedja var enligt oss mer kunskap om och analys av sambanden i rättskedjan tillsammans med långsiktighet i styrning och planering. Den dåvarande uppföljningen av verksamheten gjorde det svårt att fullt ut följa processerna genom hela kedjan. Vidare var kedjeperspektivet begränsat i myndigheternas underlag till regeringen. Övergripande analyser av rättskedjan behövs både i budgetarbetet och i det löpande arbetet för att säkerställa styrning mot en effektiv rättskedja.

De avstämningar som skedde inom Justitiedepartementet kunde för att säkerställa en effektiv rättskedja i större omfattning beakta effekterna för kedjan utöver effekter för enskilda myndigheter. Också i sina kontakter med myndigheterna kunde departementet i större utsträckning se till helheten snarare än de enskilda myndigheterna. Även myndigheterna kunde bredda sin samverkan avseende planering och prioriteringar.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i augusti 2018 till och med november 2023, då uppföljningen påbörjades.

Uppföljningen är gjord genom skriftliga frågor till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) och de fyra granskade myndigheterna (Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården). Vi har också gått igenom budgetpropositioner, regleringsbrev, verksamhetsplaner och årsredovisningar för åren 2019–2023, samt Justitiedepartementets arbetsordning.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

Regeringen påpekade i sin skrivelse att de uppdrag den har gett till Brå och Statskontoret samt arbetet mellan Justitiedepartementet och Finansdepartementet som löpte 2018–2020, åtgärder som även Riksrevisionen lyft i rapporten, skulle stärka ett mer långsiktigt helhetsperspektiv i styrningen, ge underlag för analyser och utveckla styrningen. Regeringen gav också 2019 ett förnyat uppdrag till

rättskedjemyndigheterna och Brå att bedöma framtida verksamhetsvolymerna i rättskedjan. Vidare menade regeringen att Brås förslag om en utvecklad målformulering för rättsväsendet bereddes inom Regeringskansliet, men att en utveckling kanske inte behövs eftersom det redan fanns krav på myndigheterna att samverka. De kraven kunde ibland behöva tydliggöras i olika uppdrag till myndigheterna. Regeringen aviserade också en ändring i Justitiedepartementets arbetsordning för att tydliggöra enhetschefernas ansvar att säkerställa ett helhetsperspektiv i regeringens styrning. Regeringen framhöll att man avsåg att fortsätta med gemensamma träffar med myndighetscheferna för rättskedjans myndigheter.

Justitieutskottet avtog motionerna och lade skrivelsen till handlingarna. Motionerna avsåg tydligare rutiner för avstämningar och dokumentation inom Regeringskansliet (Justitiedepartementet) samt tydligare helhetsperspektiv och krav på samverkan i myndigheternas regleringsbrev.

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Justitiedepartementet har förtydligat ansvaret för avstämningar och justerat sin interna organisation

Vi konstaterade i granskningen att ansvaret för avstämningar var otydligt och att rättskedjan i begränsad omfattning hanterades samlat inom Justitiedepartementet. Iakttagelsen är hanterad dels genom ett förtydligande om ansvar i Justitiedepartementets arbetsordning, dels genom en förändring av Justitiedepartementets interna organisation.

Förtydligandet i arbetsordningen innebär att enhetscheferna har ett tydligare ansvar för att säkerställa ett helhetsperspektiv i regeringens styrning. Den risk som granskningen identifierade i att det var upp till enskilda handläggare att avgöra om en avstämning behövdes har därför minskat. Ändringen är en direkt följd av Riksrevisionens granskning.¹⁶⁶

Ändringen i Justitiedepartementets interna organisation (som också innebar en ändring i arbetsordningen) innebär att Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Sveriges Domstolar nu ligger under samma chefstjänsteman och statssekreterare. Kriminalvården ligger under en annan chefstjänsteman och statssekreterare. Tidigare behandlades Polismyndigheten separat, medan övriga myndigheter var samlade under samma chefstjänsteman och statssekreterare. Genom ändringen hanteras de två myndigheter som kanske är mest beroende av varandra, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, av samma beslutsfattare. Det borde öka möjligheterna till en enhetlig styrning av dem. Kriminalvården och Sveriges domstolar påverkas utöver flödet i rättskedjan också av andra faktorer. För Kriminalvården kan det handla om ändringar i straffsatser för olika brott. För Sveriges Domstolar är brottmålen en mindre del av de mål som domstolarna hanterar. Det kan med hänsyn till

¹⁶⁶ Mejl Regeringskansliet, 2023-12-22.

arbetsbelastning vara svårt att samla alla myndigheterna under samma chefstjänsteman och statssekreterare. Att hantera de två myndigheter som mest påverkar varandra samlat borde vara bra för en mer enhetlig styrning av rättskedjan. Även om Kriminalvården och Sveriges Domstolar i större utsträckning påverkas av andra faktorer än de andra myndigheternas arbete anser Riksrevisionen att det också är fortsatt viktigt att se till helheten för alla. Enligt Regeringskansliet var ett syfte med förändringen att styrningen av myndigheterna skulle bli mer strategisk och mindre sårbar.¹⁶⁷ Det motsvarar också Riksrevisionens iakttagelse.

Justitiedepartementet har fler forum för att träffa myndigheterna i rättskedjan gemensamt

Justitiedepartementet samlade under den granskade perioden sällan alla myndigheterna för gemensamma diskussioner, även om det förekom i särskilda fall. Vi rekommenderade bredare kontakter för att öka helhetsperspektivet i Regeringskansliets kontakter med myndigheterna. Enligt skrivelsen med anledning av granskningen avsåg regeringen ha gemensamma träffar med samtliga myndighetschefer i rättskedjan.

Enligt Justitiedepartementet har sammanhangen där departementet träffar rättsväsendets myndighetschefer samlat ökat och slutsatserna i vår granskningsrapport har diskuterats samlat med myndighetscheferna. Det har också skapats fler stående forum där myndigheterna träffas sedan granskningen.¹⁶⁸ Två av de berörda myndigheterna upplever att de gemensamma träffarna är värdefulla,¹⁶⁹ medan två av myndigheterna inte upplever att det har varit fler gemensamma möten, utöver de mer stående forum som har inrättats.¹⁷⁰

Riksrevisionen bedömer att både granskningsrapporten och samhällsutvecklingen har påverkat departementets kontakter med myndigheterna. Att det finns forum för gemensamma diskussioner borde vara bra för att skapa en bättre lägesbild och helhetsbild.

Regeringen berör fortsatt rättskedjan i budgetpropositioner men inte i myndigheternas regleringsbrev

Vi bedömde i granskningen att regeringen kontinuerligt berörde rättskedjan i budgetpropositioner, men allt mindre i myndigheternas regleringsbrev. Liksom under den granskade perioden berörs rättskedjan sällan i myndigheternas regleringsbrev. Utöver tre stående likadana uppdrag som myndigheterna har i sina respektive regleringsbrev är kedjeperspektivet inte framträdande i uppdragen eller regleringsbreven i övrigt.

¹⁶⁷ Regeringskansliet 2023, *Uppföljning av Riksrevisionens rapport Styrningen av rättskedjan (RiR 2019:15)*.

¹⁶⁸ Regeringskansliet 2023, *Uppföljning av Riksrevisionens rapport Styrningen av rättskedjan (RiR 2019:15)*.

¹⁶⁹ Åklagarmyndigheten 2023, ÅM2023-2266; Kriminalvården 2023, KV 2023–26492.

¹⁷⁰ Polismyndigheten 2023, *Svar på Riksrevisionens uppföljning av granskningen Styrningen av rättskedjan (2019:15)*; Domstolsverket, mejl 2023-11-29.

Rättskedjan är däremot mer framträdande i budgetpropositionerna, där den berörs och diskuteras i regeringens resultatuppföljning.

Enligt Riksrevisionen har det inte skett någon förändring i förhållande till iakttagelsen.

Regeringens resultatredovisning kopplar till riksdagens övergripande mål, men styrningen är inte mer långsiktig

Vi konstaterade i granskningen att målen i budgetpropositionerna främst kopplade till enskilda myndigheter och inte rättskedjan. Vi rekommenderade att regeringen skulle ha ett tydligare rättskedjefokus i sin styrning, exempelvis genom en utvecklad långsiktig planering eller målformulering för hur myndigheterna gemensamt och på lång sikt ska arbeta mot riksdagens mål.

Regeringen har ändrat utformningen av resultatredovisningen så att den inte är uppdelad på separata mål för de olika myndigheterna eller verksamhetsområdena. I stället kopplar den direkt till riksdagens övergripande mål. Flera av de indikatorer som följdes tidigare följs också fortfarande, men relateras då till riksdagens övergripande mål. Rekommendationen är således delvis hanterad i bemärkelsen att den nu kopplar till mer övergripande mål. Styrningen verkar dock inte vara mer långsiktig.

Regeringen har ökat inslagen av övergripande uppföljning och analys, och utvecklingsarbete pågår fortfarande

Vi rekommenderade i granskningen att regeringen skulle stärka tillgången till uppföljning och analys med övergripande perspektiv. Som nämnts ovan har regeringen ändrat sin resultatredovisning så att den kopplar mer till övergripande mål än mer myndighetsspecifika mål. Regeringen har också gett uppdrag till Brå att fortsätta utveckla delar av sitt tidigare förslag på modell för uppföljning av rättskedjans myndigheter. Arbetet med att utveckla uppföljningen är pågående.¹⁷¹ De fyra myndigheterna och Brå har utöver det fått uppdrag om att förbättra sitt gemensamma prognosarbete över verksamhetsvolymerna i rättskedjan. Det har gjort att myndigheterna har tagit fram fler gemensamma modeller för arbetet. Prognoserna inkluderar nu även exempelvis bedömningar av påverkansfaktorer på verksamhetsvolymerna.¹⁷² Arbetet fortsätter att utvecklas fortfarande. Både myndigheterna och Regeringskansliet uppger att rapporterna har blivit mer användbara och att arbetet har stärkt myndigheternas samverkan och kapacitet.¹⁷³

¹⁷¹ Ju2018/04100.

¹⁷² Se exempelvis Brå m.fl. 2022, *Framtida verksamhetsvolymerna i rättskedjan. Bedömning avseende perioden 2022–2025*.

¹⁷³ Polismyndigheten 2023, *Svar på Riksrevisionens uppföljning av granskningen Styrningen av rättskedjan (2019:15)*; Domstolsverket, mejl 2023-11-29; Åklagarmyndigheten 2023, ÅM2023-2266; Kriminalvården 2023, KV 2023–26492; Regeringskansliet 2023, *Uppföljning av Riksrevisionens rapport Styrningen av rättskedjan (RiR 2019:15)*.

Enligt Riksrevisionen underlättar ändringarna helhetsperspektiv, även om arbetet ännu inte är slutfört. Arbetet går i linje med Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation, men sannolikt har även andra faktorer än Riksrevisionens rapport påverkat arbetet.

Justitiedepartementet har bättre förutsättningar att ta hänsyn till rättskedjan vid budgettilldelning

Granskningen visade att Justitiedepartementets prioriteringar och avvägningar vid budgettilldelning främst kopplade till enskilda myndigheter och inte rättskedjan. Det har inom ramen för uppföljningen inte varit möjligt att gå igenom de underlag som behövs för att göra en ordentlig bedömning av avvägningarna som har gjorts.

Justitiedepartementet anger att arbetet med att fördela budget har förenklats av de förbättrade gemensamma prognoserna över verksamhetsvolymerna nämnda ovan.¹⁷⁴ En genomgång av den faktiska tilldelningen till myndigheterna under perioden 2019–2023 visar varken på ett tydligt kedjetänk eller avsaknad av det. Riksrevisionen bedömer att de förändringar som har gjorts i Justitiedepartementets organisation och arbetsordning, samt de förbättrade underlagen, borde ge bättre förutsättningar för ökat helhetstänk vid budgettilldelningen. Förändringarna har som nämnts tidigare påverkats både av Riksrevisionens rapport och av andra faktorer.

Myndigheterna har i begränsad omfattning ändrat sitt arbetssätt

Under den granskade perioden hade myndigheterna kontinuerliga kontakter på flera nivåer. Däremot diskuterade de sällan strategiska frågor för rättskedjan som helhet. Vi rekommenderade därför myndigheterna att i större utsträckning diskutera strategiska frågor gemensamt för att nå samsyn kring prioriterade områden och hur de bör agera för att rättskedjan ska fungera effektivt.

Myndigheterna har fortsatt en utvecklad samverkan och informationsutbyte på flera nivåer. Samverkan uppges i vissa delar ha intensifierats sedan granskningen. Liksom under den granskade perioden tycks fokus vara på operativa frågor snarare än strategisk planering, även om det senare också förekommer.¹⁷⁵ En stickprovsgenomgång av myndigheternas budgetunderlag och verksamhetsplaner för perioden 2019–2023 visar att myndigheterna generellt sett inte beaktar kedjan eller varandra i underlagen. Åklagarmyndigheten nämner delvis påverkan på och samverkan med andra myndigheter och Domstolsverket tar upp de övriga myndigheterna i förhållande till elektroniskt informationsutbyte. Riksrevisionens rapport tycks inte ha påverkat myndigheternas agerande. Myndigheterna uppger dock att rapporten har varit till viss nytta i deras kontinuerliga utvecklingsarbete.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Regeringskansliet 2023, *Uppföljning av Riksrevisionens rapport Styrningen av rättskedjan (RiR 2019:15)*.

¹⁷⁵ Se Polismyndigheten 2023, *Svar på Riksrevisionens uppföljning av granskningen Styrningen av rättskedjan (2019:15)*; Domstolsverket, mejl 2023-11-29; Åklagarmyndigheten 2023, ÅM2023-2266; Kriminalvården 2023, KV 2023-26492.

¹⁷⁶ Mejl Kriminalvården 2023-12-21; mejl Domstolsverket 2023-12-20.

En utveckling av myndigheternas interna arbete har kommit från det utvecklade arbetet med gemensamma prognoser över verksamhetsvolymen. Två av myndigheterna lyfter att det har gett kunskaper och information som kan användas i det interna planeringsarbetet.¹⁷⁷ Om ett gemensamt framtaget dokument som ser till helheten används för att ta fram myndigheternas enskilda underlag ökar förutsättningarna för att de tar viss hänsyn till helhetsperspektivet.

¹⁷⁷ Polismyndigheten 2023, *Svar på Riksrevisionens uppföljning av granskningen Styrningen av rättskedjan (2019:15)*; Domstolsverket, mejl 2023-11-29.

Diskrimineringslagens krav på lönekartläggning – ett trubbigt verktyg för att minska löneskillnader mellan könen (RiR 2019:16)

Sammanfattande bedömning

- Granskningen visade att lönekartläggning hade en begränsad möjlighet att påverka löneskillnaderna mellan män och kvinnor och att lagstiftningskrav var svåra för arbetsgivarna att tillämpa.
- Riksrevisionen rekommenderade att regeringen skulle ge Medlingsinstitutet i uppdrag att följa utvecklingen av löneskillnaderna mellan män och kvinnor på arbetsgivarnivå, och att utreda om lagstiftningen om lönekartläggning kan göras mindre arbetskrävande och på ett bättre sätt anpassas till arbetsgivare av olika storlek.
- Samtliga rekommendationer har genomförts. Till delar beror det på krav från EU som kom under 2023.
- Granskningen motiverades av att det saknades kunskap om huruvida lönekartläggning kan bidra till minskade löneskillnader mellan män och kvinnor. Granskningen bidrog med denna kunskap.

Lönekartläggning handlar om att arbetsgivare ska analysera om det finns osakliga löneskillnader mellan könen för lika arbete eller för arbeten som bedöms vara likvärdiga. Riksrevisionen granskade hur väl lönekartläggning fungerar för att motverka osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män. I granskningen riktade Riksrevisionen tre rekommendationer till regeringen. Samtliga iakttagelser och rekommendationer är omhändertagna men det beror till delar på ett nyligen beslutat EU-direktiv som kräver att lönekartläggning utreds.

Granskningens bidrag till resultatet

Under 2022 och 2023 genomförde regeringen samtliga tre rekommendationer som Riksrevisionen föreslog i granskningen.

Den första rekommendationen handlade om att regeringen skulle ge Medlingsinstitutet i uppdrag att följa utvecklingen av löneskillnaderna mellan män och kvinnor på arbetsgivarnivå. Medlingsinstitutet fick under 2022 ett motsvarande uppdrag av regeringen.

I granskningen framkom också att lagstiftningen kan vara svår att tillämpa. Två rekommendationer handlade därför om att se över lagstiftningen. Den ena handlade om att regeringen borde utreda om lagstiftningen om lönekartläggning på ett bättre sätt kan anpassas till arbetsgivare av olika storlek. Den andra handlade om att regeringen borde utreda om lagstiftningen om lönekartläggning kan göras mindre

arbetskrävande för arbetsgivare, särskilt med avseende på att bedöma löneskillnader för arbeten som kan betraktas som likvärdiga.

Under 2023 sjösattes en utredning med anledning av ett EU-direktiv om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete. Direktivet berör flera av de problem kopplade till lönekartläggning som Riksrevisionen belyste i granskningen. Riksrevisionens rekommendationer är därmed omhändertagna. Huvudskälet till detta är dock krav från EU och inte Riksrevisionens rapport. Vi bedömer dock att Riksrevisionens rapport kan vara ett relevant underlag för den särskilda utredaren.

Riksrevisionens granskning 2019

Riksrevisionen granskade hur väl lönekartläggning fungerar för att motverka osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män.

Lönekartläggning handlar bland annat om att arbetsgivare ska analysera om det finns osakliga löneskillnader mellan könen för lika arbete eller för arbeten som bedöms vara likvärdiga. Arbetet med lönekartläggning ska genomföras årligen och arbetsgivare med fler än tio anställda ska dokumentera arbetet.

Diskrimineringsombudsmannen (DO) ansvarar för att utöva tillsyn över lagstiftningen. Lagstiftningen om lönekartläggning har funnits sedan 1994 och har ändrats vid ett flertal tillfällen. Motiv till granskningen var att lagstiftningen hade funnits i 25 år men att det trots det fanns liten kunskap om huruvida lönekartläggning verkligen bidrar till minskade löneskillnader.

Granskningens övergripande resultat var att lönekartläggning, i sin dåvarande utformning, hade en begränsad möjlighet att påverka löneskillnaderna mellan män och kvinnor på arbetsmarknaden. Löneskillnaderna på arbetsgivarnivå som lönekartläggning skulle kunna bidra till att minska var relativt små. Därtill visade det sig vara svårt att på ett systematiskt sätt belägga osakliga löneskillnader hos arbetsgivare med få anställda och små löneskillnader. Detta gör att den potentiella effekt som lönekartläggning kan ha för att minska löneskillnaderna på arbetsmarknaden sannolikt är liten.

2009 undantogs företag med färre än 25 anställda från kraven på att dokumentera lönekartläggningar samt jämställdhets- och handlingsplaner. I granskningen jämfördes utvecklingen hos arbetsgivare som efter 2009 inte längre omfattades av dessa krav med arbetsgivare som även fortsättningsvis omfattades av dem. Granskningen visade att kraven på att dokumentera lönekartläggning hade liten eller ingen effekt på könsskillnaderna hos arbetsgivare.

Det fanns också problem med hur lagstiftningen fungerar att tillämpa för arbetsgivarna. I granskningen svarade arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer på frågor om hur de bedömer att lagstiftningen om lönekartläggning fungerar. Organisationerna gav en relativt samstämmig bild av att det är lätt för arbetsgivare att

jämföra löneskillnader för arbeten som kan betraktas som lika. De flesta ansåg däremot att det är mycket svårt för arbetsgivare att bedöma om det finns osakliga löneskillnader för arbeten som kan betraktas som likvärdiga. Arbetet med lönekartläggning bedömdes också vara ganska arbetskrävande samtidigt som arbetsgivare sällan hittar osakliga löneskillnader med hjälp av lönekartläggning.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i februari 2018 till och med december 2024 då uppföljningen påbörjades.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen delvis i Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen informerade om att den prioriterar frågan om bekämpning av lönediskriminering och osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. Regeringen menade dock att en totalundersökning av löneskillnader i privat sektor skulle medföra ökade kostnader samt en ökning av företagens uppgiftslämnarbörda. Vidare konstaterade regeringen att den senaste ändringen i lagstiftningen om lönekartläggning hade gjorts efter noggranna överväganden och i syfte att göra regelverket lätt att tillämpa.

Regeringen informerade om att en särskild utredare hade fått i uppdrag att analysera om nuvarande bestämmelser i lagen om tillsyn över aktiva åtgärder är effektiva och ändamålsenliga för en effektiv efterlevnad av lagen¹⁷⁸. I december 2020 överlämnade utredningen sitt delbetänkande till regeringen. I delbetänkandet beskrevs bland annat överväganden och förslag vad gäller Diskrimineringsombudsmannens tillsyn över 3 kap. diskrimineringslagen inom arbetslivsområdet och högre utbildning.

Arbetsmarknadsutskottet bedömde att det var för tidigt att väcka frågan om en ny utredning av bestämmelserna om lönekartläggning. Utskottet förutsatte att regeringen skulle se över lagstiftningen om lönekartläggning vid behov.

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är omhändertagna

Riksrevisionen har i samband med uppföljningen ställt frågor till Regeringskansliet om vilka åtgärder som vidtagits utifrån rekommendationerna i rapporten.¹⁷⁹ Nedan redogör vi för de åtgärder som har genomförts.

Medlingsinstitutet har fått i uppdrag att analysera inkomstskillnader på olika delar av arbetsmarknaden

I granskningen bedömde Riksrevisionen att utvecklingen av löneskillnaderna på arbetsgivarnivå bör följas upp regelbundet. Skälet till det var att öka kunskaperna om vilket utrymme det finns för lönekartläggning att påverka löneskillnaderna.

Riksrevisionen menade att utvecklingen av löneskillnader på arbetsgivarnivå kan

¹⁷⁸ Dir. 2018:99, 2019:63

¹⁷⁹ Mejl från företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, 2023-12-20.

följas genom att Medlingsinstitutet ges i uppdrag att regelbundet ta fram dessa uppgifter som ett komplement till sina årliga redovisningar av löneskillnaderna mellan könen. Riksrevisionen rekommenderade därför att regeringen skulle ge Medlingsinstitutet i uppdrag att följa utvecklingen av löneskillnaderna mellan män och kvinnor på arbetsgivarnivå.

I juni 2022 fick Medlingsinstitutet i uppdrag av regeringen att göra jämföringsanalyser av löneinkomster och andra inkomster.¹⁸⁰ I uppdraget ingår att analysera hur inkomstskillnader ser ut på olika delar av arbetsmarknaden. I beslutet hänvisar regeringen bland annat till att Riksrevisionens rapport pekat på att det finns ett behov av ökad kunskap om löne- och inkomstskillnader mellan kvinnor och män. Regeringsbeslutet var också ett resultat av ett förslag från Kommissionen för jämförda livsinkomster.¹⁸¹ I regeringens direktiv till kommissionen hänvisade de till Riksrevisionens granskning.¹⁸²

Bedömningen är därmed att rekommendationen är omhändertagen och att Riksrevisionens rapport hade stor inverkan på detta. Att Medlingsinstitutet får detta uppdrag bör medföra att kunskaper om löneskillnader mellan män och kvinnor förbättras, och att regeringen och myndigheter utifrån detta får bättre möjligheter att anpassa åtgärderna för att förbättra den ekonomiska jämställdheten.

EU-direktiv gör att regeringen utreder lagstiftningen

I granskningen framförde Riksrevisionen att det fanns skäl att undersöka om lagstiftningen om lönekartläggning behöver justeras. Utgångspunkten var att utrymmet där lönekartläggning kan verka och bidra till minskade osakliga löneskillnader har minskat under senare år. I granskningen framkom också att lagstiftningen kan vara svår att tillämpa både för små och mycket stora arbetsgivare. Riksrevisionen rekommenderade därför att regeringen borde utreda om lagstiftningen om lönekartläggning på ett bättre sätt kan anpassas till arbetsgivare av olika storlek.

Regeringen uttryckte i skrivelsen att de avsåg att följa lagstiftningen innan de överväger en eventuell översyn, eftersom lagstiftningen ändrats senast 2017. Under 2023 gavs emellertid en särskild utredare i uppgift att ta ställning till hur Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/970 av den 10 maj 2023 om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer ska genomföras i svensk rätt.¹⁸³

EU-direktivet berör flera av de problem kopplade till lönekartläggning som Riksrevisionen belyste i granskningen. I direktivet anges att olika krav kan ställas

¹⁸⁰ Regeringsbeslut 2022-06-22, A2022/00945.

¹⁸¹ SOU 2022:4.

¹⁸² Dir. 2020:22.

¹⁸³ Dir. 2023:68

beroende på företagets storlek. I direktivet anges till exempel att tekniskt bistånd och fortbildning ska finnas för arbetsgivare med färre än 250 anställda för det som kallas gemensam lönebedömning. I sin konsekvensbeskrivning ska utredningen särskilt analysera och beskriva effekterna för företag, uppdelat på stora, medelstora och små företag.

Bedömningen är att Riksrevisionens rekommendation är omhändertagen i och med att utredningen är tillsatt. Huvudskälet till detta är dock krav från EU och inte Riksrevisionens rapport. Vi bedömer dock att Riksrevisionens rapport kan vara ett relevant underlag för den särskilda utredaren i samband med framtagandet av ställningstaganden och förslag. Utredningen kan genomlysas regelverket för lönekartläggning för att se om det finns utrymme för att på ett bättre sätt än i dag anpassa det till företag av olika storlek.

Utredning ska ta hänsyn till företagens administrativa bördor kopplat till lönekartläggning

Riksrevisionen framförde i granskningen att det fanns behov av att utreda om lagstiftningen kan förenklas, både för att minska de administrativa bördorna för arbetsgivarna och för att kunna underlätta tillämpningen av lagen. Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen att utreda om lagstiftningen om lönekartläggning kan göras mindre arbetskrävande för arbetsgivare, särskilt med avseende på att bedöma löneskillnader för arbeten som kan betraktas som likvärdiga.

Även i detta fall berör utredningen om införandet av de nya EU-direktiven Riksrevisionens rekommendation. Den särskilda utredaren ska i sina förslag bland annat värna företags konkurrenskraft och tillväxtförmåga, med särskild hänsyn till mindre företag, och så långt det är möjligt begränsa företagens regelbördor samt administrativa och andra kostnader.¹⁸⁴

Bedömningen är att Riksrevisionens rekommendation därmed är omhändertagen. Även i detta fall bedömer vi att det i huvudsak beror på krav från EU.

¹⁸⁴ Dir. 2023:68, s. 10.

Sidas humanitära bistånd och långsiktiga utvecklingssamarbete – förutsättningar för samverkan (RiR 2019:17)

Sammanfattande bedömning

- De flesta av granskningens iakttagelser bedöms vara delvis hanterade. Åtgärder som vidtagits omfattar bland annat utveckling av arbetsformer och metoder för gemensam analys och planering av insatser samt kompetensförsörjning.
- Regeringen har inte följt Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen delar inte bedömningen att det finns behov av gemensamma målformuleringar för de två biståndsformerna på strateginivå. Sida har vidtagit ett antal åtgärder för att stärka samverkan som främst ligger i linje med OECD-DAC:s riktlinjer för samverkan men Riksrevisionens rekommendationer har också haft viss påverkan.
- Vi bedömer att förutsättningarna för samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete har förstärkts. Att stärka samverkan kräver långsiktighet och det tar tid att se resultat men Sidas utvecklingsarbete inom området bedöms som positivt.
- Problemen kvarstår och de humanitära behoven fortsätter att öka globalt. För att förhindra att kriser uppstår och möta dessa behov är det fortfarande angeläget att utveckla samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att granskningens iakttagelser och rekommendationer delvis är omhändertagna genom de åtgärder som Sida har vidtagit sedan 2019. Det är troligt att åtgärderna hade vidtagits oberoende av granskningen eftersom OECD samtidigt kom med rekommendationer gällande samverkan. Däremot kan Riksrevisionens granskning ha haft viss påverkan på utvecklingsarbetet hos Sida.

Granskningens bidrag till resultatet

Sedan 2019 har Sida vidtagit flertalet åtgärder för att stärka samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete. Riksrevisionen bedömer att granskningen i viss mån bidragit till resultatet och förändringarna hos Sida. Riksrevisionens granskning sammanföll med OECD:s DAC Peer Review¹⁸⁵ av Sveriges bistånd och nya riktlinjer från OECD gällande samverkan (DAC-

¹⁸⁵ OECD-DAC:s Peer Review rekommenderade bland annat Sverige att stärka samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete genom ett mer sammanhållet och systematiskt arbetssätt. Se OECD (2019), *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Sweden 2019*, OECD Development Cooperation. Peer Reviews, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9f83244b-en>.

rekommendationen)¹⁸⁶. Enligt Sida har båda dessa varit viktiga styrsignaler.¹⁸⁷ Vidtagna åtgärder hos Sida har huvudsakligen genomförts med hänvisning till rekommendationer från DAC Peer Review. Nya arbetssätt, metoder och policyer som introducerats har utformats i linje med DAC-rekommendationen. Det är därför sannolikt att de flesta åtgärderna hos Sida hade vidtagits oberoende av Riksrevisionens granskning.

Enligt Sida har dock Riksrevisionens granskning varit en viktig anledning till de ansträngningar som gjorts. Vidare menar Sida att rapporten i huvudsak använts i lärande syfte, bland annat för att belysa förbättringsområden och som underlag för diskussion.¹⁸⁸ Därför kan Riksrevisionens granskning ha påverkat förändringsprocesser hos Sida genom att lyfta problemet och dess angelägenhet.

Riksrevisionens granskning 2019

Riksrevisionen har granskat regeringens och Sidas arbete med samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete under åren 2015–2017. Sidas bistånd delas in i två former: humanitärt bistånd, vars primära syfte är att rädda liv och lindra nöd, och långsiktigt utvecklingssamarbete, som avser varaktigt stöd till andra länders utveckling. Uppdelningen fyller en viktig funktion, bland annat eftersom de humanitära principerna ska respekteras. Likväl är det viktigt att uppdelningen kan överbryggas när så är lämpligt, för att öka biståndets effektivitet.

I takt med att behovet av humanitärt bistånd ökat i världen, bland annat på grund av långdragna väpnade konflikter och klimatrelaterade katastrofer, har samverkan mellan de två biståndsformerna tillmätts allt större betydelse, i såväl internationellt som svenskt bistånd. Det långsiktiga utvecklingssamarbetet bör verka för att förhindra att humanitära kriser uppstår, blir utdragna eller återkommande. Det humanitära biståndet bör samtidigt bidra till att skapa hållbara lösningar vid katastrofer och kriser. Samverkan kan således bidra till att stärka människors och samhällens motståndskraft, återhämtnings- och anpassningsförmåga vid kriser och katastrofer.

Riksdag och regering har båda understrukit vikten av samverkan för ett mer effektivt bistånd. Det är dock en utmaning för många biståndsaktörer att avgöra när samverkan är lämplig, bland annat för att det humanitära biståndet ska utgå från principer om humanitet, neutralitet, oberoende och opartiskhet. Dessa principer kan vara svåra att kombinera med det mer politiskt känsliga långsiktiga utvecklingssamarbetet.

¹⁸⁶ DAC-rekommendationen innehåller ett antal principer som syftar till att stärka bland annat samordning, programmering och finansiering hos samtliga medlemsländers insatser inom samverkan, se OECD, *DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus*, OECD/LEGAL/5019.

¹⁸⁷ Intervju med företrädare för Sida, 2023-12-18.

¹⁸⁸ Intervju med företrädare för Sida, 2023-12-18.

Syftet med granskningen var att undersöka om regeringens och Sidas arbetssätt möjliggjort samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete under åren 2015–2017. Granskningen omfattade det bistånd som genomförs av Sida. Riksrevisionens samlade slutsatser var att regeringen och Sida kan förbättra arbetet med att möjliggöra samverkan i praktiken. Enligt Riksrevisionen fanns det vissa brister i de förutsättningar som regeringen har gett Sida, liksom i Sidas interna styrning, organisation och arbetsformer. Det fanns därmed inte förutsättningar för samverkan i den utsträckning som skulle vara möjlig.

Riksrevisionen gjorde följande iakttagelser:

- Avsaknad av gemensamma målformuleringar på strateginivå försvårar samverkan.
- Dokument med oklar status gör Sidas interna styrning otydlig.
- Förutsättningarna för samfinansiering och samrapportering var begränsade.
- Analys och målformulering kan i större utsträckning göras gemensamt.
- De humanitära fokalpunkterna gavs inte tillräckliga förutsättningar för samverkan.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i mars 2018 till och med november 2023, då uppföljningen påbörjades. Uppföljningen omfattar Sida och regeringen. Uppföljningen baseras på intervjuer och mejlväxling med företrädare för Sida och Utrikesdepartementet. Övrigt material som samlats in består bland annat av årsredovisningar, policydokument och interna arbetsdokument från Sida.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

Regeringen meddelade i sin skrivelse med anledning av granskningsrapporten att den inte delade Riksrevisionens bedömning om att det finns ett behov av gemensamma målformuleringar för humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingsarbete. Regeringen menade att det humanitära biståndet har en specifik karaktär som ger det en egen anslagspost, en separat strategi genom Sida och ett specifikt mål. Regeringen informerade också om att Sidas interna styrning och arbetssätt för samverkan hade utvecklats, och fortsätter att utvecklas, efter tidpunkten för Riksrevisionens granskning. Utifrån detta avsåg regeringen inte att vidta ytterligare åtgärder och betraktade därmed rapporten som slutbehandlad.¹⁸⁹

Utrikesutskottet instämde i regeringens bedömning att samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete ska ske där det är möjligt utifrån kontext. Utrikesutskottet bedömde dock inte att det stod i konflikt med

¹⁸⁹ Skr. 2019/20:4.

Riksrevisionens rekommendation om att överväga gemensamma målformuleringar där det finns tematiska beröringspunkter mellan olika strategier. Utrikesutskottet delade Riksrevisionens bedömning om att gemensamma målformuleringar på strateginivå kan förbättra möjligheterna till samverkan. Sida hade i sin föredragning för utrikesutskottet i samband med Riksrevisionens rapport pekat på ett antal förändringar av intern styrning och arbetsätt för att bättre ta till vara synergier mellan de två biståndsformerna. Med stöd i detta föreslog utrikesutskottet att lägga skrivelsen till handlingarna och riksdagen biföll utskottets förslag.¹⁹⁰

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Inga gemensamma målformuleringar på strateginivå men nuvarande målformuleringar möjliggör en flexibilitet

De flesta av Sidas insatser utformas och finansieras i förhållande till målen för en specifik strategi, eftersom det är så myndighetens resultat ska rapporteras till regeringen. Riksrevisionens iakttagelse var därför att avsaknaden av gemensamma strategimål försämrar Sidas förutsättningar för att arbeta med gemensam analys, planering och målformulering, samt för att använda sig av samfinansiering och samrapportering. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att fastställa gemensamma målformuleringar på strateginivå för det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingsarbetet.

I sin skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport delade inte regeringen Riksrevisionens bedömning om behovet av gemensamma målformuleringar. Därför har inte heller några specifika åtgärder aviserats eller vidtagits med anledning av iakttagelserna och rekommendationerna. Enligt regeringen är separata målformuleringar i linje med de rekommendationer som riktades till Sverige i DAC Peer Review 2019.¹⁹¹

Enligt Utrikesdepartementet har det skett en utveckling inom samverkan mellan de två biståndsformerna och det finns numera målformuleringar som ger en flexibilitet för samfinansiering och samrapportering; Utrikesdepartementet menar att detta återspeglas i strategierna. Vidare menar Utrikesdepartementet att ambitionerna gällande samverkan och utvecklingsaktörers ansvar för att minska humanitära behov är mycket tydliga i regeringens reformagenda för biståndet.¹⁹²

Det finns nya dokument men fortfarande med oklar status

Riksrevisionens iakttagelse var att det saknades styrdokument som beskrev hur samverkan mellan de två biståndsformerna skulle ske i praktiken och som kunde användas som verktyg i det dagliga arbetet. Riksrevisionen bedömde detta som viktigt eftersom Sidas handläggare har ett stort antal prioriterade perspektiv utöver samverkan att förhålla sig till. Riksrevisionen rekommenderade därför Sida att

¹⁹⁰ Utrikesutskottets betänkande 2019/20:UU13.

¹⁹¹ Utrikesdepartementet, *Mid-term Review of the DAC Recommendations (March 2023)*, mars 2023.

¹⁹² Intervju med Utrikesdepartementet, 2024-01-11.

säkerställa att det fanns styrdokument som specificerar hur samverkan ska implementeras i verksamheten.

Sedan 2019 har Sida bland annat tagit fram en intern vägledning om samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete. Vägledningen täcker analys, dialog, koordinering, programmering och finansiering samt uppföljning. Enligt Sida har vägledningen varit en viktig del i att främja samverkan inom myndigheten. Sida har också tagit fram en så kallad brief som ska ge vägledning i vissa aspekter som är viktiga för att stödja en gemensam analys i planeringen av insatser.¹⁹³ Dokumenten bygger till stor del på DAC-rekommendationen gällande samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete. Sida har även tagit fram ”arbetspapper” som beskriver hur samverkan ska operationaliseras i strategiplaner samt en checklista över vad som är bra att tänka på vid samverkan.¹⁹⁴

Sidas åtgärder för att stärka samverkan har resulterat i ett antal dokument och arbetspapper. Dokumentens status är dock fortfarande otydlig och inget av dokumenten är styrande. Vi bedömer därför att iakttagelsen är delvis omhändertagen.

Översyn av förutsättningar för samfinansiering och samrapportering har skett men oklart om det är möjligt

Riksrevisionens iakttagelse var att avsaknaden av gemensamma mål begränsar förutsättningarna för samfinansiering och samrapportering. Det fanns vissa tekniska lösningar som medgav samfinansiering och samrapportering på Sida. Dessa användes dock inte i praktiken, eftersom handläggare antingen inte kände till dem, eller ansåg att det var för administrativt betungande. Rekommendationen var att säkerställa att de tekniska möjligheter som finns för att samfinansiera och samrapportera insatser kan användas i verksamheten när så är lämpligt.

Enligt Sida har myndigheten arbetat med att se över och utveckla möjligheter till samfinansiering och samrapportering. Detta har resulterat i två interna arbetspapper: ett om finansieringsmodaliteter relevanta för samverkan och ett annat som berör flexibilitet i finansiering av samverkan.¹⁹⁵ Det är däremot svårt att bedöma i vilken utsträckning möjligheterna till samfinansiering och samrapportering är tillgängliga och används i verksamheten. Vi bedömer därför att iakttagelsen är delvis omhändertagen.

Analys och målformulering kan i större utsträckning göras gemensamt

Riksrevisionens iakttagelse var att bedömningar om när samverkan kan ske borde integreras i Sidas arbete på ett systematiskt sätt, exempelvis genom att handläggare för det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet arbetar

¹⁹³ Sida, *Humanitarian-Development-Peace Nexus – Guidance note for Sida*, Sida 2020; Sida, *Poverty Toolbox – Analysing multidimensional poverty in contexts characterised by fragility, conflict and crisis*, 2020.

¹⁹⁴ Mejl från Sida, 2023-12-20.

¹⁹⁵ Intervju med Sida, 2023-12-18.

gemensamt med analys, planering och målformulering. Rekommendationen till Sida var att vidareutveckla arbetsformer som underlättar samverkan i analys, planering och målformulering i insatser.

2019 bildade Sida ett särskilt utskott bestående av representanter från samtliga operativa avdelningar med syfte att utveckla och samordna arbetet med samverkan på myndigheten. Utskottet arbetade med att främja möjligheterna till gemensam analys, planering och finansiering. För detta ändamål har utskottet bland annat tagit fram ovan nämnda vägledningar och arbetspapper.¹⁹⁶

En annan del av satsningen på samverkan har varit att tillsätta åtta nya ämnesföreträdare specifikt med syftet att stärka det operativa samspelet mellan humanitära insatser och utvecklingsinsatser.¹⁹⁷ Sida tillsatte även ett tjugotal rådgivare inom samverkan på de flesta utlandsmyndigheter i konflikt- och krisdrabbade länder där Sida genomför bilateralt samarbete. Enligt Sida och regeringen har rådgivarna inom samverkan varit avgörande i stärkandet av den gemensamma analysen, vilken man pekar ut som grundläggande i samverkan mellan de två biståndsformerna.¹⁹⁸

Baserat på tillgängligt underlag, är det svårt att bedöma om arbetet med samverkan har integrerats i verksamheten eftersom det berör en omfattande del av Sidas verksamhet och till stor del interna arbetsformer. Det framgår dock i samtal med Sida, och i underlaget som Riksrevisionen tagit del av, att myndigheten gjort ansträngningar för att utveckla arbetsformer för gemensam analys, planering och målformulering. Därför bedömer vi att iakttagelsen är delvis omhändertagen.

Tillsatta rådgivare på utlandsmyndigheterna förstärker samverkan
Riksrevisionens iakttagelse var att de humanitära fokalpunkterna vid utlandsmyndigheterna var nyckelaktörer i samverkansarbetet men de hade i flera fall inte tillräckligt med tid för samordning och arbetet försvårades på grund av deras brist på erfarenhet av att arbeta med humanitära frågor. Den humanitära fokalpunkten är en handläggare som är anställd inom ramen för Sidas utvecklingssamarbete, men vars tjänst också rör humanitärt bistånd. En betydande del av kommunikationen mellan den humanitära enheten i Stockholm och utlandsmyndigheterna förväntas gå genom dem. Riksrevisionen rekommenderade Sida att säkerställa att fokalpunkterna hade tillräcklig kompetens och fick den arbetstid som behövdes för att möjliggöra samverkan.

Enligt Sida har utökade personalresurser och kompetens varit avgörande för att stärka arbetet med samverkan i verksamheten. En intern utvärdering visade att de tillsatta rådgivarna inom samverkan på utlandsmyndigheter (se avsnitt ovan) i Afrika har varit

¹⁹⁶ Mejl från Sida 2023-12-20; Sida, *INFÖR GD/ÖD:s MÖTE MED OECD, med anledning av halvårsöversynen, 9 december 2022, 2022.*

¹⁹⁷ Sida, *Sidas årsredovisning 2019*, Sida, 2020, s. 124.

¹⁹⁸ Utrikesdepartementet, *Mid-term Review of the DAC Recommendations (March 2023)*, 2023; Intervju Sida, 2023-12-18.

viktiga för att ta fram gemensamma analyser baserat på risk och sårbarhet som sedan kan ligga till grund för insatser inom samverkan. Dessa rådgivare spelar också en nyckelroll i samordningsarbetet på landnivå.¹⁹⁹ I mars 2023 gjorde OECD en halvtidsöversyn av DAC Peer Review där man beskriver rådgivarna inom samverkan på ambassaderna som en del av de åtgärder som gör att Sverige nu kan tillämpa DAC-rekommendationen om samverkan.²⁰⁰

Det är oklart huruvida åtgärder har vidtagits specifikt gällande de humanitära fokalpunkternas kompetens och arbetstid. Däremot har Sida satsat på utökade personalresurser och kompetens för att samverkan ska omsättas i praktiken. Därför bedömer vi att iakttagelsen är omhändertagen.

¹⁹⁹ Utrikesdepartementet, *Mid-term Review of the DAC Recommendations (March 2023)*; Intervju Sida, 2023-12-18.

²⁰⁰ OECD, *Sweden's Mid-term Review, 16-17 March 2023*, 2023.

Arbetsförmedlingens matchningsarbete – svag kunskapsbas och brister i styrningen (RiR 2019:18)

Sammanfattande bedömning

- Riksrevisionens granskning visade att Arbetsförmedlingens metoder, verktyg och arbetssätt för matchning mellan arbetssökande och arbetstagare stod på en svag kunskapsgrund och utvärderingar av dem saknades. Arbetsförmedlingen följde inte upp vilka metoder och arbetssätt som arbetsförmedlarna tillämpade. Styrningen säkerställde inte heller att arbetsförmedlare använde de mest effektiva arbetssätten eller gjorde likvärdiga bedömningar av arbetssökandes behov. Riksrevisionen bedömde att det innebär en risk för att arbetssökande inte får lika bra stöd från olika förmedlingsenheter eller enskilda arbetsförmedlare.
- Riksrevisionen rekommenderade Arbetsförmedlingen att utveckla uppföljningen av vilka arbetssätt som arbetsförmedlarna använder. Riksrevisionen rekommenderade också att Arbetsförmedlingen skulle se över hur myndighetens analysresurser används för att utvärdera och utveckla myndighetens metoder. Vidare rekommenderades Arbetsförmedlingen att säkerställa att arbetsmarknadspolitiska bedömningar är effektiva och likvärdiga, samt regeringen att följa upp verksamheten med arbetsmarknadspolitiska bedömningar.

Sedan granskningen har Arbetsförmedlingen lagt om matchningsverksamheten så att den i huvudsak genomförs av fristående leverantörer. Därmed har behovet av egen uppföljning och utveckling av metoder i arbetet minskat. Därför är alla Riksrevisionens rekommendationer inte längre lika relevanta. Arbetsförmedlingen har dock utvecklat arbetet med arbetsmarknadspolitiska bedömningar som ligger till grund för vilken aktör och åtgärd en arbetssökande hänvisas till, samt vilken ersättning aktören får.

Granskningens bidrag till resultatet

Förändringarna i hur matchningsverksamheten bedrivs har i huvudsak drivits av andra skäl än Riksrevisionens granskningsresultat. Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer rörande arbetsmarknadspolitiska bedömningar har däremot utgjort ett av underlagen för regeringens och Arbetsförmedlingens åtgärder på området.

Riksrevisionens granskning 2019

Riksrevisionen har granskat om Arbetsförmedlingens styrning av matchningsarbetet skapar förutsättningar för effektivitet och likvärdighet. Granskningen omfattade Arbetsförmedlingen och regeringen.

Riksrevisionen motiverade granskningen med att stora resurser viks åt matchningsarbetet. Trots det hade Arbetsförmedlingen i sina tre senaste årsredovisningar bedömt att myndigheten inte fullt ut nått regleringsbrevens mål om förbättrad matchning. Flera studier tydde också på förbättringspotential i Arbetsförmedlingens arbetssätt och deras styrning. Problem som hade pekats ut rörde bland annat brister i kunskapsunderlagen som ligger till grund för myndighetens verksamhet, att den interna uppföljningen inte mätte effekter av det löpande arbetet samt att myndighetens ledning och styrning behövde utvecklas.

Granskningen visade på risker för bristande effektivitet och likvärdighet i Arbetsförmedlingens matchningsverksamhet. Riksrevisionen bedömde att riskerna bland annat berodde på att arbetssätten inom matchningsverksamheten var utformade utifrån en relativt svag kunskapsbas. Myndighetens interna styrning säkerställde heller inte att arbetsförmedlare använde de mest effektiva arbetssätten eller gjorde likvärdiga bedömningar av arbetssökandes behov. Riksrevisionen konstaterade att myndigheten hade delegerat ett stort ansvar för att välja, utforma och följa upp arbetssätt till lokala förmedlingsenheter och enskilda arbetsförmedlare. Riksrevisionen framförde ingen kritik mot Arbetsförmedlingens val av styrmodell, men bedömde att Arbetsförmedlingen inte hade hanterat dess inneboende risker på ett tillfredsställande sätt. Dessa risker innebar bland annat att alla arbetssökande inte får lika bra stöd från olika förmedlingsenheter eller arbetsförmedlare. I förlängningen innebär det att en del arbetssökande riskerar en längre tid i arbetslöshet än nödvändigt.²⁰¹

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i juni 2018 till och med december 2023, då uppföljningen påbörjades. Riksrevisionen har för uppföljningen hämtat in underlag från Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) och Arbetsförmedlingen.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

I sin skrivelse med anledning av rapporten välkomnade regeringen Riksrevisionens granskning och anförde att det är centralt för en väl fungerande arbetsmarknad att matchningen är effektiv och likvärdig. Regeringen framförde också att den gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att bland annat analysera och redogöra för hur arbetsmarknadspolitiska bedömningar kan utvecklas. Regeringen pekade dock på att Arbetsförmedlingen skulle reformeras i grunden, och bedömde att det är nödvändigt att avvakta reformeringen innan formerna för en uppföljning av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen kunde utformas närmare.²⁰²

²⁰¹ Riksrevisionen, *Arbetsförmedlingens matchningsarbete – svag kunskapsbas och brister i styrningen* (RiR 2019:18), 2019.

²⁰² Skr. 2019/20:46.

Arbetsmarknadsutskottet konstaterade i sitt betänkande över skrivelsen att matchningen på den svenska arbetsmarknaden mellan arbetssökande och lediga jobb måste fungera bättre än i dag. Utskottet anförde att det finns utrymme för förbättringar när det gäller flera av de uppgifter som ligger inom Arbetsförmedlingens ansvarsområde, och att verksamheten givetvis måste leva upp till krav på effektivitet och likvärdig service till arbetssökande. Med hänvisning till den reformering av Arbetsförmedlingen som regeringen initierat föreslog utskottet att riksdagen skulle avslå motionsyrkanden och lägga regeringens skrivelse till handlingarna.²⁰³

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Riksrevisionens rekommendationer om uppföljningen av Arbetsförmedlingens arbetssätt är inte längre relevanta

En stor del av matchningsverksamheten genomförs numera av fristående leverantörer inom ramen för tjänsterna *Rusta och Matcha* samt *Rusta och Matcha 2*. Arbetsförmedlingen anger att leverantörerna har stora förutsättningar att själva utforma stödet till deltagarna inom tjänsterna.²⁰⁴ Därmed har Arbetsförmedlingens roll förändrats på ett sätt som innebär att Riksrevisionens rekommendation inte längre är lika relevant. Ansvaret för att följa upp och utveckla enskilda arbetssätt, metoder och verktyg för matchningsarbetet ligger på leverantörerna. Arbetsförmedlingens huvudansvar är i stället att bedöma arbetssökandes behov, anvisa dem till en lämplig leverantör, följa upp och utvärdera leverantörernas resultat, samt utveckla effektiva ersättningsmodeller för leverantörerna.

Arbetsförmedlingens analysresurser används för att utvärdera fristående leverantörer

I och med omläggningen av matchningsarbetet har också Arbetsförmedlingens behov av analysunderlag förändrats. Behovet att utvärdera och utveckla egna metoder har minskat. I stället behöver Arbetsförmedlingen utvärdera resultaten hos de fristående leverantörerna. Därmed är Riksrevisionens rekommendation inte längre lika relevant. Det går inte att bedöma i vilken grad Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer påverkat omläggningen.

Arbetsförmedlingen anger att man under de kommande åren kommer att avsätta resurser för att följa upp och utveckla bedömningsstödet, för att utveckla betyg på leverantörerna, och för att bistå IFAU i de effektutvärderingar av *Rusta och Matcha* som pågår. Ett nytt betygssystem för fristående leverantörer i tjänsten utvecklas, och betyg för leverantörer kommer att publiceras senast vid årsskiftet 2024/2025.

²⁰³ Bet. 2019/20:AU6, rskr. 2019/20:153.

²⁰⁴ Bilaga till mejl från Arbetsförmedlingen 2023-12-08, *Uppföljning av Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2019:18*.

Myndighetens analysavdelning har också arbetat med att utveckla metoderna för att genomföra effektutvärderingar.²⁰⁵

Arbetsförmedlingen strävar efter effektiva och likvärdiga arbetsmarknadspolitiska bedömningar

Arbetsförmedlingen har sedan mars 2020 använt ett statistiskt bedömningsstöd i syfte att säkerställa mer enhetliga och träffsäkra underlag för beslut. Den statistiska bedömningen görs automatiskt i samband med en arbetsmarknadspolitisk bedömning. Stödet delar upp arbetssökande i tre grupper efter vilken typ och omfattning av stöd de behöver. Arbetssökande som är aktuella för tjänsten Rusta och Matcha 2 delas in i ytterligare nivåer som styr ersättningen till leverantören. Sedan april 2023 använder Arbetsförmedlingen en ny modell för att bedöma arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden och som underlag för beslut om anvisning till Rusta och Matcha 2. Enligt Arbetsförmedlingen följs både indata och utfall löpande för att undvika felaktiga bedömningar. Även utfallet av bedömningsstödet och volymerna i tjänsten följs upp löpande.²⁰⁶

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att de utvecklade verktygen är ägnade att åtgärda Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer rörande effektiva och likvärdiga arbetsmarknadspolitiska bedömningar.

Regeringen har följt upp Arbetsförmedlingens verksamhet med arbetsmarknadspolitiska bedömningar, men kan inte bedöma resultat eller effekter. Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) anger att regeringen har följt upp Arbetsförmedlingens arbete med arbetsmarknadspolitiska bedömningar i ett antal uppdrag i myndighetens regleringsbrev under åren 2020–2023. Uppdragen innebär bland annat att Arbetsförmedlingen ska följa upp och vidareutveckla de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna samt de statistiska bedömningsverktygen för dessa. Arbetsförmedlingen ska också stärka och utveckla de individuella handlingsplanerna för arbetssökande. Den 7 juni 2022 beslutade regeringen också om ett antal förordningar och förordningsändringar som bland annat syftar till att tydliggöra hur de individuella handlingsplanerna ska tas fram och vad de ska innehålla. Regeringskansliet anger dock att frågor om resultat och effekter av åtgärderna bör ställas till Arbetsförmedlingen.²⁰⁷ Det går inte heller att bedöma i vilken grad granskningen har påverkat regeringens arbete.

²⁰⁵ Bilaga till mejl från Arbetsförmedlingen 2023-12-08, *Uppföljning av Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2019:18*.

²⁰⁶ Bilaga till mejl från Arbetsförmedlingen 2023-12-08, *Uppföljning av Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2019:18*.

²⁰⁷ Bilaga till mejl från Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) 2023-12-08, *Svar på Riksrevisionens frågor om AFs styrning av matchningsverksamheten*.

Jämställd sjukfrånvaro – bedöms män och kvinnor likvärdigt i sjukskrivningsprocessen? (RiR 2019:19)

Sammanfattande bedömning

- Problembilden som identifieras i granskningen kvarstår men det pågår ett arbete hos bland annat Försäkringskassan som ligger i linje med de rekommendationer som presenterades i granskningen.
- Riksdagen riktade ett tillkännagivande till regeringen om att de åtgärder som Riksrevisionen föreslog skulle genomföras. De insatser som har initierats är till exempel att Försäkringskassan har fått i uppdrag att skapa förutsättningar för uppföljning av läkarintyg, att läkarintygets betydelse i sjukpenningärenden har utretts och att Inspektionen för socialförsäkringen har fått i uppdrag att analysera Försäkringskassans handläggning utifrån ett likabehandlingsperspektiv.
- I dagsläget saknar Försäkringskassan förutsättningar för att genomföra de rekommenderade uppföljningarna av läkarintyg på vårdenhetsnivå. Det beror på att det saknas en enhetlig definition av begreppet vårdenhet och vidare saknas det en enhetlig hantering av data bland vårdaktörerna som utfärdar läkarintyg. Däremot pågår det för närvarande flera initiativ som framöver skulle kunna möjliggöra uppföljning av läkarintyg. Bland annat har regeringen under 2023 tillsatt en utredning som ska se över regelverket för hälsodataregister, detta för att till exempel möjliggöra analys av skillnader i sjukskrivning, samt gett E-hälsomyndigheten i uppdrag att ta fram en nationell katalog över vårdgivare och utförare av socialtjänst, vilket ska förbättra uppföljning av sjukskrivningar.
- Under uppföljningsperioden har Försäkringskassan tagit fram en inriktning för år 2022–2025 för att bidra till de jämställdhetspolitiska målen, där en kartläggning av risker för osakliga könsskillnader i handläggningen har inkluderats. Under arbetet har Försäkringskassan identifierat flera skillnader mellan könen, och ett arbete för att ta fram förslag på åtgärder för att motarbeta dessa pågår. Vidare arbetar Försäkringskassan med att ta fram en metod som ska stärka förmågan att identifiera risker för osakliga könsskillnader och olika behandling i handläggningen av enskilda ärenden. Försäkringskassan har även fått i uppdrag att analysera skillnader mellan olika grupper vad gäller sjukpenning och ersättningar vid nedsatt arbetsförmåga.
- Vi bedömer att det finns risk att de övergripande problem som granskningen identifierade kvarstår, men givet det pågående utvecklingsarbetet har det skapats förutsättningar som skulle kunna åtgärda problemen framöver.

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att granskningens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna genom åtgärder av regeringen.

Granskningens bidrag till resultatet

Vi bedömer att granskningen har bidragit till att Försäkringskassan har fått i uppdrag att skapa förutsättningar för uppföljning av läkarintyg.²⁰⁸ Uppdraget kan ses som ett led i att möjliggöra systematisk uppföljning av läkarintyg på olika vårdgivarenheter, i linje med Riksrevisionens rekommendation. Försäkringskassan och Socialstyrelsen konstaterade i sin slutredovisning av uppdraget att det för närvarande inte finns praktiska möjligheter att följa upp läkarintyg på vårdgivarnivå.²⁰⁹ Regeringen har därefter vidtagit flera åtgärder som kan komma att möjliggöra uppföljning av läkarintyg framöver. Regeringen har under 2023 till exempel tillsatt en utredning som ska se över regelverket för hälsodataregister²¹⁰, samt gett E-hälsomyndigheten i uppdrag att ta fram en nationell katalog över vårdgivare och utförare av socialtjänst²¹¹.

Regeringen har inte tillsatt en utredning som explicit syftar till att identifiera åtgärder för att motverka osakliga könsskillnader i sjukfrånvaro. Däremot har flera åtgärder vidtagits som kan komma att bidra till att motverka osakliga könsskillnader i sjukfrånvaro. Regeringen har till exempel tillsatt en utredning om läkarintygets betydelse i sjukpenningärenden²¹², Försäkringskassan har fått i uppdrag att analysera skillnader mellan olika grupper vad gäller sjukpenning och ersättningar vid nedsatt arbetsförmåga²¹³ och Inspektionen för socialförsäkringen har fått i uppdrag att analysera Försäkringskassans handläggning utifrån ett likabehandlingsperspektiv²¹⁴. Vidare pågår det för närvarande ett arbete på Försäkringskassan med att ta fram en metod för att kunna identifiera osakliga könsskillnader i enskilda ärenden.²¹⁵

Riksrevisionens granskning 2019

Riksrevisionen granskade i vilken utsträckning osakliga skillnader i läkarnas bedömning av patientens behov av sjukskrivning kunde vara en bidragande orsak till att kvinnor är sjukskrivna mer än män. Granskningen omfattade regeringens ansvar för utformningen av socialförsäkringssystemet och de olika aktörernas ansvar och drivkrafter att agera i enlighet för sjukförsäkringens syfte.

Skillnaden i sjukskrivning mellan kvinnor och män har vuxit stadigt sedan 1980-talets första hälft fram tills i dag, då kvinnor är sjukskrivna i nästan dubbelt så hög utsträckning som män. Regeringen har uttryckt mål för jämställdhetspolitiken, och bland de sex delmålen nämns att både män och kvinnor ska erbjudas vård och

²⁰⁸ *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Försäkringskassan*, S2020/09448 S2020/09516, S2020/09593 (delvis).

²⁰⁹ Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Svar på regeringsuppdrag, *Rapport – Fortsatt uppdrag att skapa förutsättningar för uppföljning av läkarintyg*, FK 2022/012294, SoS 5.7–5030/2022.

²¹⁰ Dir. 2023:48, Bättre förutsättningar för uppföljning av hälso- och sjukvården. Uppdraget ska slutredovisas i juni 2024.

²¹¹ Regeringsbeslut, E-hälsomyndigheten, Uppdrag att ta fram en nationell katalog över vårdgivare och utförare av socialtjänst, S2023/02118. Uppdraget ska slutredovisas i april 2025.

²¹² Dir. 2022:63 Utredning om läkarintygets betydelse i sjukpenningärenden.

²¹³ *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Försäkringskassan*, S2022/04810, S2022/04811 (delvis), S2022/04812 (delvis). Uppdraget ska slutredovisas i april 2025.

²¹⁴ *Regleringsbrev för budgetår 2023 avseende Inspektionen för socialförsäkringen*, S2022/04812.

²¹⁵ Mejl från Försäkringskassan 2023-11-16. Arbetet planeras att redovisas i januari 2024.

omsorg på lika villkor. Riksdagen har genom Socialförsäkringsutskottet²¹⁶ uttalat att man ser positivt på de verksamhetsmål som innebär att skillnaderna i sjukfrånvaro mellan kvinnor och män, mätt som sjukpenningtal, ska minska.²¹⁷

Läkare har en nyckelroll i sjukskrivningsprocessen. I läkarintyget ställer läkaren diagnos, beskriver hur sjukdomen påverkar arbetsförmågan och anger hur länge och i vilken omfattning patienten behöver vara sjukskriven. Försäkringskassan fattar beslut om rätten till ersättning utifrån läkarintyget. Eftersom Försäkringskassan många gånger följer läkarens bedömning har läkaren en avgörande betydelse för individens möjlighet att få ersättning. Läkarens arbete med att fastställa patientens arbetsförmåga är komplext, bland annat för att objektiva och mätbara principer för att bedöma arbetsförmågan saknas. Svårigheterna blir än mer framträdande vid bedömning av patienter med psykisk ohälsa, där läkarens bedömning i hög utsträckning baseras på patientens egen beskrivning av besvär och symtom.

Granskningen visade att skillnaden i sjukfrånvaro mellan män och kvinnor med lindrig eller medelsvår psykisk ohälsa delvis förefaller osaklig. Kvinnor var sjukskrivna 30 procent mer än män vid samma bedömning av arbetsförmågan. Ingenting i resultaten tydde på att skillnaden kunde förklaras av att kvinnor har sämre hälsa än män, eller av att män och kvinnor ofta arbetar i olika yrken och i olika branscher. Inga osakliga könsskillnader konstaterades bland patienter med smärtdiagnos. En bidragande orsak var sannolikt att osäkerheten i bedömningen av arbetsförmågan bland dessa patienter är mindre. Granskningen gav inte svar på om de osakliga skillnaderna beror på att kvinnor sjukskrivs mer, eller män mindre, än vad sjukförsäkringens regelverk medger.

Granskningens resultat och slutsatser visade att ytterligare initiativ bör tas för att minska förekomsten av osakliga skillnader i sjukskrivningsprocessen. De föreslagna rekommendationerna syftade till att dels minska osäkerheten i bedömningen av patientens arbetsförmåga, dels stärka hälso- och sjukvårdens drivkrafter att utfärda läkarintyg av hög kvalitet. Riksrevisionens rekommendationer riktade sig till regeringen och var följande:

- Regeringen bör ge Försäkringskassan i uppdrag att återkommande följa upp läkarintygsskrivande för män och kvinnor på olika vårdgivarenheter.
- Regeringen bör tillsätta en utredning i syfte att ge förslag på
 - 1) hur incitamentsstrukturen inom hälso- och sjukvården kan utvecklas ytterligare för att minska utrymmet för osakliga könsskillnader i sjukfrånvaro att uppstå, 2) hur kvaliteten och enhetligheten i läkarintygen kan öka för att minska förekomsten av osakliga skillnader, och 3) hur läkarnas kunskaper om patientens arbetssituation ska kunna förbättras för att minska osäkerheten i bedömningen av arbetsförmågan.

²¹⁶ Bet. 2015/16:SfU1.

²¹⁷ Prop. 2015/16:1, utgiftsområde 10.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i juni 2018 till och med oktober 2023 då uppföljningen påbörjades. Vi har följt upp granskningens iakttagelser och rekommendationer genom kontakter med Regeringskansliet och Försäkringskassan. Vi har även gått igenom dokument från riksdagen och regeringen.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

Regeringen instämde i att osäkerheten i bedömningen av arbetsförmåga behöver minska. Regeringen menade dock att det är svårt att dra en skarp gräns mellan sakliga och osakliga skillnader i läkarnas bedömning av patientens behov av sjukskrivning. Regeringen bedömde att en minskad osäkerhet i arbetsförmågebedömningen bäst uppnås genom de åtgärder som vid tillfället hade vidtagits. Vidare ansåg regeringen att arbetet för jämställd sjukfrånvaro skulle fortsätta, men såg inget behov av att tillsätta en sådan utredning som Riksrevisionen rekommenderade. I och med skrivelsen ansåg regeringen att Riksrevisionens rapport var slutbehandlad.²¹⁸

Socialförsäkringsutskottet föreslog att riksdagen skulle rikta ett tillkännagivande till regeringen. Tillkännagivandet innebar att regeringen dels skulle ge Försäkringskassan i uppdrag att följa upp läkarintygsskrivande, dels skulle tillsätta en utredning i syfte att motverka osakliga könsskillnader i sjukfrånvaro. Detta i enlighet med Riksrevisionens rekommendation. Riksdagen biföll utskottets förslag.²¹⁹

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Redovisningen utgår från de två rekommendationer som Riksrevisionen lämnade till regeringen, eftersom dessa adresserar de huvudsakliga iakttagelserna i granskningsrapporten.

Det finns i dagsläget inga praktiska möjligheter att följa upp läkarintyg på vårdgivarnivå

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att ge Försäkringskassan i uppdrag att återkommande följa upp läkarintygsskrivande för män och kvinnor på olika vårdgivarenheter. Mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande gav regeringen Försäkringskassan i uppdrag att skapa förutsättningar för uppföljning av läkarintyg i regleringsbrevet för 2021.²²⁰

I återrapporteringen till regeringen beskrev Försäkringskassan de olika förutsättningarna för uppföljningar av läkarintyg som myndigheten hade

²¹⁸ Skr. 2019/20:50.

²¹⁹ Bet. 2019/20:SfU13 punkt 1, rskr. 2019/20:171.

²²⁰ *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Försäkringskassan*, S2020/09448 S2020/09516, S2020/09593 (delvis).

identifierat.²²¹ Inom ramen för uppdraget hade Försäkringskassan fört dialoger med Socialstyrelsen och hälso- och sjukvården. Den gemensamma bilden var att uppföljningar av läkarintyg kunde ge nytta inom samverkansarbetet. Försäkringskassan föreslog att en fördjupad analys skulle genomföras tillsammans med Socialstyrelsen och hälso- och sjukvården. Syftet med en fördjupad analys var att identifiera behov och nytta samt att fördjupa arbetet med att identifiera förutsättningar för uppföljningar av läkarintyg. Försäkringskassan föreslog att denna fördjupade analys behövde genomföras innan ett eventuellt genomförande av uppföljningarna.

Försäkringskassan fick tillsammans med Socialstyrelsen under 2022 fortsätta arbetet med att skapa förutsättningar för uppföljning av läkarintyg.²²² Enligt myndigheternas slutredovisning av uppdraget krävs det en enhetlig definition av vårdenhet och en enhetlig hantering av data bland vårdaktörerna som utfärdar läkarintyg för att möjliggöra en gemensam uppföljning av läkarintyg, vilket i dagsläget saknas. Myndigheterna bedömde därför i oktober 2022 att det inte fanns praktiska möjligheter att följa upp läkarintyg på vårdgivarnivå.²²³

Regeringen har därefter vidtagit flera åtgärder för att möjliggöra uppföljning av läkarintyg på vårdgivarnivå. Regeringen tillsatte i mars 2023 en utredning som bland annat ska se över regelverket för hälsodataregister för att kunna följa utfärdandet av läkarintyg på vårdgivarnivå²²⁴, som hänvisar till Försäkringskassans och Socialstyrelsens rapport²²⁵. I utredningen ska regelverket för hälsodataregister analyseras och regler för behandling av personuppgifter från primärvården ska föreslås, detta för att till exempel möjliggöra analys av skillnader i sjukskrivning. Vidare gav regeringen i juni 2023 E-hälsomyndigheten i uppdrag att ta fram en nationell katalog över vårdgivare och utförare av socialtjänst. Regeringen anser att katalogen ska utformas så att den tar hänsyn till myndigheternas behov och ska bland annat förbättra uppföljning av sjukskrivningar.²²⁶

Sammanfattningsvis har Försäkringskassan fått i uppdrag att skapa förutsättningar för att följa upp läkarintyg på vårdgivarnivå men myndigheten saknar i dagsläget möjligheter för uppföljning av läkarintyg på vårdenhetsnivå på det sätt som Riksrevisionen rekommenderat. Det pågår för närvarande flera uppdrag och utredningar som kan komma att möjliggöra uppföljning av läkarintyg på

²²¹ Försäkringskassan, Svar på regeringsuppdrag, Rapport – Uppdrag att skapa förutsättningar för uppföljningar av läkarintyg, FK 2021/006212.

²²² Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Försäkringskassan, S2021/08064, S2021/08094, S2021/08111 (delvis). Regleringsbrev för budgetår 2022 avseende Socialstyrelsen, S2021/08111 (delvis).

²²³ Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Svar på regeringsuppdrag, Rapport – Fortsatt uppdrag att skapa förutsättningar för uppföljningar av läkarintyg, FK 2022/012294, SoS 5.7–5030/2022.

²²⁴ Dir. 2023:48, Bättre förutsättningar för uppföljning av hälso- och sjukvården. Uppdraget ska slutredovisas i juni 2024.

²²⁵ Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Svar på regeringsuppdrag, Rapport – Fortsatt uppdrag att skapa förutsättningar för uppföljningar av läkarintyg, FK 2022/012294, SoS 5.7–5030/2022.

²²⁶ Regeringsbeslut, E-hälsomyndigheten, Uppdrag att ta fram en nationell katalog över vårdgivare och utförare av socialtjänst, S2023/02118. Uppdraget ska slutredovisas i april 2025.

vårdgivarnivå för Försäkringskassan framöver. Givet riksdagens tillkännagivande till regeringen kan dessa anses ha kopplingar till Riksrevisionens granskning.

Åtgärder som kan bidra till att motverka osakliga könsskillnader i sjukfrånvaro har vidtagits

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att tillsätta en utredning i syfte att ge förslag på 1) hur incitamentsstrukturen inom hälso- och sjukvården kan utvecklas för att minska utrymmet för osakliga könsskillnader i sjukfrånvaro att uppstå, 2) hur kvaliteten och enhetligheten i läkarintygen kan öka för att minska förekomsten av osakliga skillnader, och 3) hur läkarnas kunskaper om patientens arbetsituation ska kunna förbättras för att minska osäkerheten i bedömningen av arbetsförmågan. Riksdagen riktade ett tillkännagivande till regeringen att tillsätta en utredning för att minska omotiverade skillnader i sjukfrånvaro.²²⁷

Regeringen har inte tillsatt en utredning med anledning av Riksrevisionens granskning. Däremot har flera utredningar och uppdrag som analyserar sjukfrånvaron ur olika perspektiv, bland annat ur ett jämställdhetsperspektiv, inlett under uppföljningsperioden.

Redan år 2013 fick Försäkringskassan i uppdrag att påbörja arbetet jämställdhetsintegrering, ett utvecklingsarbete för att nå de jämställdhetspolitiska målen. Arbetet intensifierades under 2021 och Försäkringskassan fick i sitt regleringsbrev för 2021 i uppdrag att utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering.²²⁸ Inom ramen för uppdraget har Försäkringskassan tagit fram en inriktning för år 2022–2025 för att bidra till de jämställdhetspolitiska målen, där en kartläggning av risker för osakliga könsskillnader i handläggningen har inkluderats.²²⁹ Under kartläggningen identifierade Försäkringskassan flera skillnader mellan könen, och ett arbete för att ta fram förslag på åtgärder för att motarbeta dessa pågår för närvarande på myndigheten.²³⁰ Vidare arbetar Försäkringskassan med att ta fram en metod som ska stärka förmågan att identifiera risker för osakliga könsskillnaderna och olika behandling i handläggningen av enskilda ärenden.²³¹

I juni 2022 tillsattes en utredning om läkarintygets betydelse i sjukpenningärenden.²³² Utredningen föreslog bland annat att Försäkringskassan och Socialstyrelsen, i samråd med hälso- och sjukvården, bör utveckla läkarintyget så att det blir mer ändamålsenligt, och utredningen föreslog även åtgärder för att underlätta arbete med sjukskrivning.²³³ Vidare har E-hälsomyndigheten fått i uppdrag att

²²⁷ Bet. 2019/20:SfU13 punkt 1, rskr. 2019/20:171.

²²⁸ *Regleringsbrev för Försäkringskassan avseende budgetåret 2021*, S2020/09448, S2020/09516, S2020/09593 (delvis).

²²⁹ Försäkringskassan, *Rapport – Försäkringskassans inriktning 2022–2025 för att bidra till de jämställdhetspolitiska målen*, dnr 2021/000496.

²³⁰ Mejl från Försäkringskassan 2023-11-16.

²³¹ Mejl från Försäkringskassan 2023-11-16. Arbetet planeras att redovisas i januari 2024.

²³² Dir. 2022:63, Utredning om läkarintygets betydelse i sjukpenningärenden.

²³³ SOU 2023:48.

genomföra en förstudie om en sammanhållen intygshantering inom hälso- och sjukvård och omsorg.²³⁴ Under uppdragets utförande ska synpunkter inhämtas från Försäkringskassan, Socialstyrelsen och Myndigheten för digital förvaltning.

Vidare har Försäkringskassan fått i uppdrag att analysera skillnader mellan olika grupper vad gäller sjukpenning och ersättningar vid nedsatt arbetsförmåga i sitt regleringsbrev för 2023²³⁵ och Inspektionen för socialförsäkringen har fått i uppdrag att analysera Försäkringskassans handläggning utifrån ett likabehandlingsperspektiv²³⁶.

²³⁴ Regeringsbeslut, E-hälsomyndigheten, Uppdrag att genomföra en förstudie om en sammanhållen intygshantering inom hälso- och sjukvård och omsorgen, S2023/02107 (delvis).

²³⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Försäkringskassan, S2022/04810, S2022/04811 (delvis), S2022/04812 (delvis). Uppdraget ska slutredovisas i april 2025.

²³⁶ Regleringsbrev för budgetår 2023 avseende Inspektionen för socialförsäkringen, S2022/04812. Uppdraget ska slutredovisas i oktober 2024.

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

Sammanfattande bedömning

Det granskade stödet/statsbidraget för ökat bostadsbyggande som regeringen införde 2016 avvecklades i och med riksdagens beslut om statsbudgeten 2019, under pågående granskning.

- I sin skrivelse till följd av granskningen instämde regeringen delvis i Riksrevisionens iakttagelser.²³⁷ Regeringen hade, vid tidpunkten för skrivelsen, inga planer på att återinföra stödet och avsåg därför inte att vidta några åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Om det i framtiden skulle bli aktuellt att föreslå ett nytt stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande, ansåg regeringen att det fanns anledning att beakta de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen lämnat.

I budgetpropositionen för 2024 föreslog regeringen planeringsstimulanser i form av två temporära stöd till kommuner för att anta eller ändra detaljplaner för att möjliggöra småhusbebyggelse respektive omvandling av lokaler till bostäder.²³⁸ Stöden beslutades i och med riksdagens beslut om statsbudgeten för 2024²³⁹ och formaliserades genom en förordning som träder i kraft den 2 april 2024.²⁴⁰ I arbetet med att närmare utforma planeringsstimulanserna beaktades, enligt Regeringskansliet, i möjligaste mån de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen lämnat i granskningsrapporten 2019.²⁴¹ De nya stöden uppgår till 60 miljoner kronor för möjliggörande av småhusbebyggelse och 20 miljoner kronor för möjliggörande av omvandling av lokaler till bostäder avseende budgetåret 2024. Vidare föreslår regeringen att stödet som avser småhusbebyggelse ska uppgå till 75 miljoner kronor för 2025 respektive för 2026. Vad gäller stödet till omvandling av lokaler föreslår regeringen att det ska uppgå till 25 miljoner kronor avseende 2025 respektive avseende 2026.

- Regeringskansliet anger att regeringen i förordningen, för att öka förutsebarheten för kommunerna, fastställt att stödet för varje nytt småhus är högst 15 000 kronor respektive högst 150 kronor per kvadratmeter lokalarea som blir möjlig att omvandla till boarea. Enligt förordningen ska Boverket årligen följa upp och rapportera hur stöden fördelats och hur många av de antagna detaljplanerna som vunnit laga kraft.

²³⁷ Skr. 2019:40.

²³⁸ Prop. 2023/24:1, UO18, s. 25 och 27.

²³⁹ Prop. 2023/24:1, bet. 2023/24:CU1, rskr. 2023/24:85–87.

²⁴⁰ Förordning (2023:903) om stöd till kommuner för detaljplaner som möjliggör småhusbebyggelse och omvandlingar från lokaler till bostäder.

²⁴¹ Regeringskansliet (Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet), Promemoria – Frågor och svar angående uppföljningen av granskningsrapporten *Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande (RiR 2019:20)*, 2024-01-22.

- Regeringskansliet anger att de beaktat våra iakttagelser och rekommendationer i möjligaste mån vid arbetet med den närmare utformningen av de nya stöd som beskrivits ovan. Vi bedömer att regeringen beaktat de två rekommendationer som rör dels kommunernas planeringsförutsättningar, dels möjligheten att följa upp stödet genom att inkludera ett återrapporteringskrav för stödmottagarna.
- Eftersom det granskade stödet avvecklades under granskningens gång kvarstår inte problemet gällande just detta stöd. Huruvida andra statsbidrag till kommuner har liknande problem är oklart. Vi kan dock konstatera att regeringen vid utformningen av de nya temporära stöden till kommunerna för bostadsbyggande syftat till att motverka ett par av de problem som vår granskning identifierat avseende det granskade stödet.

Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande avvecklades den 1 januari 2019. Det går därför inte att bedöma huruvida och på vilket sätt regeringen skulle ha följt våra rekommendationer om stödet funnits kvar. Däremot har regeringen infört två temporära stöd till kommuner för att anta eller ändra detaljplaner för att möjliggöra småhusbebyggelse respektive omvandling av lokaler till bostäder. Regeringskansliet anger att de beaktat våra rekommendationer så långt möjligt vid utformningen av dessa stöd. Vår sammantagna bedömning är att regeringen delvis beaktat våra rekommendationer, eftersom de följt två av dessa vid utformningen av de nya stöden.

Granskningens bidrag till resultatet

Det granskade stödet avvecklades under granskningen. Regeringen angav dock i sin skrivelse att det fanns anledning att beakta de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen lämnat om det i framtiden skulle bli aktuellt att föreslå ett nytt stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande.

Regeringen har under perioden 2020–2023 inte infört något nytt stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande, men införde de två temporära stöden till kommuner som beskrivs ovan. Regeringskansliet anger i sitt svar på Riksrevisionens frågor att de i möjligaste mån beaktat våra iakttagelser och rekommendationer vid utformningen av de nya stöden. Vi bedömer att de beaktat de två rekommendationer som rör dels kommunernas planeringsförutsättningar, dels möjligheten att följa upp stödet genom att inkludera ett återrapporteringskrav för stödmottagarna. Sammantaget bedömer vi därför att regeringen delvis beaktat våra iakttagelser och rekommendationer.

Riksrevisionens granskning 2019

Riksrevisionen har granskat det statliga stödet till kommuner som syftade till att stimulera ett ökat bostadsbyggande, både generellt och i kommuner som också tog emot nyanlända. Statsbidraget fanns i tre år, under 2016–2018, och uppgick till drygt

5 miljarder kronor totalt under perioden.²⁴² Regeringen och Boverket utgjorde granskningsobjekt.

Motiv till granskning var att stödet till kommuner utgjorde en betydande satsning sett till anslaget storlek bland de bostadspolitiska stöden. Riksdagens civilutskott hade i budgetbetänkanden efterfrågat en redovisning av stödets användning och resultat. Regeringen hade inte angett villkor för hur stödet fick användas och inte ställt krav på åiterrapportering. Riksrevisionen bedömde att förutsättningarna för att följa upp resultatet av stödet var små. Tidigare granskning och utvärderingar hade pekat på svårigheten i att bedöma effekter av liknande stöd.

Granskningen visade att stödet inte på ett effektivt sätt hade stimulerat ett ökat bostadsbyggande generellt eller i kommuner som tar emot nyanlända. Regeringen hade inte utformat stödet så att det tydligt styrde mot syftet. Regeringen hade inte reglerat vad det utbetalda stödet skulle användas till. Kommunerna hade inte fått goda förutsättningar för att planera och använda stödet effektivt i sin verksamhet för bostadsbyggande. Eftersom regeringen inte ställt krav på åiterrapportering saknades förutsättningar för att kunna redovisa och rapportera användning och resultat till riksdagen.

Stödet avvecklades under granskningen i och med riksdagens beslut om statsbudgeten 2019.²⁴³ Om ett liknande stöd övervägs i framtiden lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen:

- Utforma stödet utifrån en analys av behovet av ett ekonomiskt stöd och de specifika problem som stödet till kommuner avser att avhjälpa.
- Anpassa utformningen av stödet med hänsyn till kommunernas planerings- och budgetprocesser.
- Överväg ett övergripande villkor om vad stödet ska användas till.
- Säkerställ att användningen av stödet kan följas upp, exempelvis genom att inkludera ett åiterrapporteringskrav för stödmottagarna.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i augusti 2018 till och med december 2023, då uppföljningen påbörjades. Uppföljningsarbetet har utgjorts av genomgångar av riksdagstryck, regeringens skrivelse, årsredovisningar och Riksrevisionens rapport. Vidare har skriftliga frågor ställts till Regeringskansliet och Boverket, vilka båda har svarat skriftligt.

²⁴² Regeringens skrivelse 2020/21:101, *Årsredovisning för staten 2020*, s. 8.

²⁴³ Prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:CU1, rskr. 2018/19:81–83.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

I sin skrivelse om granskningen instämde regeringen delvis i Riksrevisionens iakttagelser, men ansåg att stödet måste ses i ett bredare perspektiv.²⁴⁴ Regeringen framhöll att den så kallade byggbonusen var en del av regeringens stöd till kommuner för att klara den akuta flyktingsituationen i landet. Regeringen instämde dock i att det hade varit svårt att följa upp stödet och därmed att utvärdera om det hade stimulerat ett ökat bostadsbyggande.

Vidare pekade regeringen på att stödet var avvecklat och att det inte fanns planer på att återinföra det. Regeringen avsåg därför inte att vidta några åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Om det däremot i framtiden skulle bli aktuellt att föreslå ett nytt stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande, menade regeringen att det fanns anledning att beakta de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen lämnat. Regeringen ansåg därmed att granskningsrapporten var slutbehandlad.²⁴⁵

Riksdagens civilutskott uppmärksammade Riksrevisionens granskning i sitt betänkande om statsbudgeten 2020.²⁴⁶ Civilutskottet framhöll vidare att det i flera budgetbetänkanden understrukt vikten av att regeringen återkommer till riksdagen med en tydlig redovisning av hur stödet använts och vilka resultat som uppnåtts.²⁴⁷

I sitt ställningstagande i betänkandet²⁴⁸ om regeringens skrivelse skrev civilutskottet att Riksrevisionens granskning bidrog till att belysa frågan om utformningen av bostadspolitiska stöd. Utskottet skrev också att stödet var avvecklat, att det inte fanns planer på att återinföra det, samt att regeringen angett att det vid förslag om ett nytt stöd fanns anledning att beakta de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen hade lämnat. Mot bakgrund av detta avslog utskottet motionsyrkanden och riksdagen beslutade att lägga regeringens skrivelse till handlingarna.

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Vi har inte kunnat bedöma om regeringen utformat de nya stöden till kommunerna utifrån en analys av identifierade problem

Riksrevisionen konstaterade i granskningen att regeringen hade presenterat ett begränsat underlag inför stödets införande. Motiven för stödet beskrevs på en övergripande nivå med innebörd att kommunerna hade förutsättningar att påskynda bostadsbyggandet och att bostadsbristen försvårade för kommunerna att bosätta nyanlända. Dock saknades analyser dels av vilka problem stödet var tänkt att lösa, dels av förväntade resultat och konsekvenser för kommunernas verksamhet för bostadsbyggande. Riksrevisionen rekommenderade mot den bakgrunden regeringen

²⁴⁴ Skr. 2019:40.

²⁴⁵ Skr. 2019:40.

²⁴⁶ Bet. 2019/20:CU1, rskr. 2019/20:96–97.

²⁴⁷ Bet. 2019/20:CU1, rskr. 2019/20:96–97.

²⁴⁸ Bet. 2019/20:CU25, rskr. 2019/20:359.

att utforma stödet utifrån en analys av behovet av ett ekonomiskt stöd och de problem som stödet till kommuner avsåg att avhjälpa.

I sin skrivelse om granskningen instämde regeringen delvis i Riksrevisionens iakttagelser, men framhöll också att den så kallade byggbonusen var en del av regeringens stöd till kommuner för att klara den akuta flyktingsituationen i landet.²⁴⁹ Regeringen instämde dock i att det hade varit svårt att följa upp stödet och därmed att utvärdera huruvida det hade stimulerat ett ökat bostadsbyggande.

Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande är avvecklat sedan den 1 januari 2019 i och med riksdagens beslut om statsbudgeten 2019.

I 2024 års budgetproposition föreslog regeringen två nya temporära stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande.²⁵⁰ Regeringen konstaterade i samband med detta att bostadsbyggandet hade påverkats kraftigt av stigande räntor, hög inflation och höga energipriser. Det hade medfört att bostadsbyggandet avtagit. Regeringen föreslog att anslaget 1:1 Bostadspolitisk utveckling skulle ökas med 60 miljoner kronor, vilka syftade till att stimulera kommunerna att anta detaljplaner för att möjliggöra nya områden för småhusbebyggelse. Vidare föreslog regeringen en ökning av samma anslag med 20 miljoner kronor för att ge kommuner incitament att ändra detaljplaner för att möjliggöra omvandlingar från lokaler till bostäder.²⁵¹ Storleksmässigt är de nya stöden således inte jämförbara med det granskade stödet som under det sista utbetalningsåret 2018 uppgick till 1 800 miljoner kronor. Efter att riksdagen fattat beslut om statens budget för 2024 har regeringen beslutat om en förordning som formaliserar villkoren för de nya stöden.²⁵²

Regeringskansliet anger att Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer i möjligaste mån beaktats vid utformningen av de nya stöd som införs 2024. Vi kan dock inte bedöma om regeringen har utformat stöden utifrån en analys av behovet av ett ekonomiskt stöd och de problem som stödet till kommuner avsåg att avhjälpa i enlighet med ovannämnda rekommendation.

Regeringen har försökt att anpassa de nya stöden till kommunernas planeringsprocesser

Riksrevisionen konstaterade att regeringens utformning av det granskade stödet hade bidragit till oförutsägbarhet och försvårat för kommunerna att planera och använda stödet proaktivt i sin verksamhet. Det var svårt för den enskilda kommunen att förutse hur stort belopp den skulle få beviljat, då storleken på stödet för en kommun var beroende av hur många andra kommuner som sökt. Att beslut om stödet togs sent på året, försvårade också planeringen. Riksrevisionen rekommenderade därför

²⁴⁹ Skr. 2019:40.

²⁵⁰ Prop. 2023/24:1, bet. 2023/24:CU1, rskr. 2023/2024:85–87.

²⁵¹ Prop. 2023/24:1, bet. 2023/24:CU1, rskr. 2023/2024:85–87.

²⁵² Förordning (2023:903) om stöd till kommuner för detaljplaner som möjliggör småhusbebyggelse och omvandlingar från lokaler till bostäder. Förordningen träder i kraft den 2 april 2024.

regeringen att anpassa utformningen av stödet med hänsyn till kommunernas planerings- och budgetprocesser.

Enligt regeringen inföll tidpunkten för utbetalning sent på året för att fördelningen av bidraget skulle baseras på så aktuella uppgifter som möjligt och med hänsyn till den nya bosättningslagen. Att för kommande år skjuta upp betalningen till januari var, enligt regeringen, inte förenligt med anslagsförordningen (2011:223). Regeringen menade även att det inte gick att senarelägga utbetalningen till början av kalenderåret utan att behöva använda samma statistikunderlag två år i rad. Enligt regeringen skulle stödet då behöva pausas under ett års tid, vilket var olämpligt.

Regeringskansliet anger att Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer i möjligaste mån beaktats vid utformningen av de nya stöd som införs 2024. För att öka förutsebarheten för kommunerna angående hur mycket stöd de kan få för sitt detaljplanearbete fastställer den aktuella förordningen att stöd ges, i mån av tillgång på medel, med 15 000 kronor för varje nytt småhus som det är rimligt att detaljplanen möjliggör och med 150 kronor per kvadratmeter lokalarea som genom detaljplanen blir möjlig att omvandla till boarea.²⁵³ Vidare kan stöd sökas löpande av kommuner den 2 april 2024 fram till den 1 oktober 2026 för detaljplaner som antas efter den 31 december 2023. Ansökningar om stöd ska prövas löpande. Sammantaget är detta, enligt Regeringskansliet, tänkt att underlätta för kommunernas interna planerings- och budgetprocesser. Stödet förväntas kunna erhållas i relativt nära anslutning till att kommunen antagit en detaljplan och ansökt om stöd.²⁵⁴

Vi bedömer att regeringen beaktat Riksrevisionens rekommendation att anpassa utformningen av stödet med hänsyn till kommunernas planerings- och budgetprocesser.

Det fanns inga villkor för vad det tidigare stödet fick användas till – regeringen instämde i att det varit svårt att utvärdera

Regeringen hade inte reglerat vad det utbetalda stödet skulle användas till. Riksrevisionens bedömning var därför att regeringen inte hade styrt stödet tydligt mot syftet, vilket hade minskat förutsättningarna för att stödet skulle ha effekt på bostadsbyggandet. För att öka effektiviteten av ett eventuellt framtida stöd fanns det därför skäl för regeringen att tydliggöra inriktningen av stödet mot ett ökat bostadsbyggande. Granskningen visade att den svaga styrningen av stödet, osäkerheten i hur stort stöd en kommun kommer att få, och den sena tidpunkten för beslut om stöd, medfört att stödet i huvudsak har betraktats som ett resurstillskott till kommunen som helhet. Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen att överväga ett övergripande villkor om användningen, exempelvis att stödet ska

²⁵³ Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet), Promemoria – Frågor och svar angående uppföljningen av granskningsrapporten *Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande (RiR 2019:20)*, 2024-01-22.

²⁵⁴ Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet), Promemoria – Frågor och svar angående uppföljningen av granskningsrapporten *Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande (RiR 2019:20)*, 2024-01-22.

användas på det sätt som kommunen bedömer lämpligast för att öka bostadsbyggandet.

Regeringen instämde i att stödet varit svårt att följa upp och att det därför också varit svårt att utvärdera om det hade stimulerat ett ökat bostadsbyggande.

Regeringskansliet anger att Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer i möjligaste mån beaktats vid utformningen av de nya stöd som införs 2024. Vi kan dock inte bedöma om regeringen har övervägt ett övergripande villkor för användning av stödet i enlighet med ovannämnda rekommendation.

Regeringen eller Boverket följde inte upp det tidigare stödet, men har infört återrapporteringskrav för de nyligen beslutade stöden till kommunerna. Varken regeringen eller Boverket hade planerat för någon uppföljning av utfallet av stödet. Eftersom regeringen inte hade ställt villkor för hur stödet skulle användas eller ställt krav på återrapportering saknades förutsättningar för att på ett meningsfullt sätt följa upp stödets användning och resultat. Därmed gick det inte att redovisa och rapportera användning och resultat till riksdagen i enlighet med civilutskottets önskemål. Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen att säkerställa att användningen av stödet kunde följas upp, exempelvis genom att inkludera ett återrapporteringskrav för stödmottagarna.

I förordningen om det granskade stödet²⁵⁵ ställde regeringen inte något krav på att kommunerna skulle återrapportera hur de använt tilldelade medel. Detta till skillnad från två andra bostadsstöd som infördes ungefär samtidigt. Exempelvis omfattade förordningen om investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande en regel om att den som sökt eller mottagit stöd på begäran ska lämna de uppgifter som behövs för uppföljning och utvärdering.²⁵⁶ Enligt förordningen om stöd för renovering och energieffektivisering skulle stödmottagaren lämna en renoveringsrapport med redovisning av åtgärder, kostnader och resultat.²⁵⁷

Regeringen har inte följt upp det granskade stödet för ökat bostadsbyggande²⁵⁸ eller gett Boverket ett sådant uppdrag. Boverket har heller inte initierat någon egen uppföljning.²⁵⁹

Enligt förordningen om de två nyligen beslutade stöden ska kommunen lämna de uppgifter för uppföljning som Boverket begär. Boverket ska i sin årsredovisning dels redovisa fördelningen av stödet och hur många av de antagna detaljplanerna som har

²⁵⁵ Förordning (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande.

²⁵⁶ 22 § i förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande.

²⁵⁷ Förordning (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.

²⁵⁸ Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet), Promemoria – Frågor och svar angående uppföljningen av granskningsrapporten *Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande* (RiR 2019:20), 2024-01-22.

²⁵⁹ Mejl från Boverket, 2024-01-18.

fått laga kraft, dels lämna en slutrapport till regeringen när det temporära stödet avslutats.²⁶⁰

Vi bedömer därför att regeringen har beaktat Riksrevisionens rekommendation om att säkerställa att användningen av stödet kan följas upp genom att inkludera ett återrapporteringskrav för stödmottagarna så att Boverket kan följa upp stödet.

²⁶⁰ Förordning (2023:903) om stöd till kommuner för detaljplaner som möjliggör småhusbebyggelse och omvandlingar från lokaler till bostäder.

Resurseffektivitet och produktivitet vid Sveriges lärosäten i nordisk jämförelse (RiR 2019:21)

Sammanfattande bedömning

- De iakttagelser som gjordes i granskningen kvarstår sannolikt. Inga liknande effektivitets- eller produktivitetsberäkningar har genomförts sedan granskningen publicerades.
- Svårt att veta vilka åtgärder som enskilda lärosäten vidtagit till följd av granskningen.
- Omöjligt att avgöra om den granskade verksamheten har förbättrats.
- Sannolikt återstår fortfarande vissa av problemen, det vill säga vissa lärosäten har sannolikt fortsatt stor förbättringspotential.

Den sammanfattande bedömningen av de problem som identifierades i RiR 2019:21 är svår att göra, sannolikt kvarstår dock de huvudsakliga problemen. Det ska samtidigt påpekas att regeringen vidtagit åtgärder som potentiellt skulle kunna ha haft effekt på lärosätenas effektivitet och produktivitet, samt genomströmningen på lärosätena. Vilka åtgärder som enskilda lärosäten vidtagit på grund av Riksrevisionens rapport har inte varit möjligt att följa upp i detalj, dock finns viss information från ett antal lärosäten som uttalade sig om Riksrevisionens rapport.

Granskningens bidrag till resultatet

Granskningen kan delvis ha bidragit till ett större fokus för regeringen och enskilda lärosäten på frågor rörande effektivitet och genomströmning på landets lärosäten.

Riksrevisionens granskning 2019

Staten fördelar stora resurser till högre utbildning och forskning. 2017 uppgick de svenska lärosätenas totala intäkter till nästan 71 miljarder kronor. Närmare 56 miljarder av dem var statliga medel. Även i andra nordiska länder satsas stora resurser på högre utbildning och forskning – närmare 2 procent av respektive lands BNP årligen.

En tidigare granskning från Riksrevisionen visade att ungefär hälften av svenska universitet och lärosäten kan effektivisera användningen av sina resurser. I en alltmer globaliserad och konkurrensutsatt högskolevärld är det intressant och relevant att jämföra svenska lärosätens resurseffektivitet med andra länders lärosäten. Därför samarbetade Riksrevisionen med de offentliga revisionsmyndigheterna i de nordiska länderna för att granska resurseffektiviteten och produktiviteten vid lärosäten i Norden för perioden 2011–2016. Granskningen avgränsades till lärosäten i Norden främst på grund av tillgången på statistik, men även eftersom utbildningssystemen i dessa länder är relativt lika.

Syftet med granskningen var att undersöka resurseffektivitet och produktivitet vid svenska universitet och högskolor jämfört med lärosäten i Norden och om det fanns potential att förbättra effektiviteten.

Riksrevisionens sammanfattande iakttagelser var att de danska lärosäten som ingick i granskningen uppvisade högst genomsnittlig resurseffektivitet och att flera svenska lärosäten fanns bland de mest resurseffektiva lärosätena i Norden under hela den analyserade perioden. Några svenska lärosäten uppvisade dock en relativt hög förbättringspotential under vissa enskilda år. Det fanns också ett antal lärosäten som uppvisade en förbättringspotential för samtliga studerade år. Svenska lärosäten med en hög personalomsättning hade en större förbättringspotential.

Granskningen visade också en positiv produktivitetsutveckling för den nordiska universitets- och högskolesektorn på knappt 1 procent per år under perioden 2011–2016. Mer än hälften av de svenska lärosätena hade en positiv produktivitetsutveckling. Utvecklingen förklarades framför allt av en positiv förändring inom teknologin.

Granskningen lämnade följande rekommendationer:

- Universitet och högskolor som enligt granskningen uppvisar stor förbättringspotential bör identifiera de faktorer som påverkar effektivitet och produktivitet och därefter vidta lämpliga förbättringsåtgärder.
- Universitet och högskolor bör systematiskt följa upp genomströmningen samt effekterna av de åtgärder som genomförs för att öka genomströmningen

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i februari 2017 till och med november 2023, då uppföljningen påbörjades.

Materialet som samlats in utgörs av informationen från skriftliga svar från regeringen via e-post samt lärosätenas svar på Utbildningsdepartementets inbjudan till ett antal lärosäten att lämna synpunkter på Riksrevisionens rapport.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

I skrivelsen 2019/20:60 redovisade regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Regeringen uppgav att Riksrevisionens övergripande slutsats var att de studerade svenska lärosätena hävdar sig väl i en nordisk jämförelse när det gäller resurseffektivitet och produktivitet. För vissa lärosäten fanns dock en förbättringspotential för hela den studerade perioden 2011–2016. Regeringen uppgav sig välkomna Riksrevisionens granskning och instämmer i Riksrevisionens rekommendationer och avsåg att även fortsättningsvis noga följa att de resurser som tilldelas universitet och högskolor används effektivt.

Rapporten behandlades av utbildningsutskottets betänkande.²⁶¹ Utskottet påpekade att det i enlighet med myndighetsförordningen²⁶² och högskolelagen²⁶³ är en angelägenhet för samtliga lärosäten att identifiera avgörande faktorer och vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt. Vidare pekade utskottet på att mätning av effektivitet är svårt, och att den modell som Riksrevisionen använt sig av i undersökningen endast ger en översiktlig bild och inte fångar alla aspekter av vad som är effektivitet. Granskningens resultat ska därför ses som en av flera indikatorer på effektivitet.

Utskottet instämde i regeringens bedömningar av de rekommendationer som Riksrevisionen lämnat till lärosätena med anledning av granskningsrapporten och förslag att riksdagen skulle lägga regeringens skrivelse 2019/20:60 till handlingarna och avslå motionsyrkandet. Riksdagen biföll utskottets förslag.²⁶⁴

Som en följd av granskningen lämnade Fredrik Christensson (C) m.fl. en motion²⁶⁵ med förslag på jämförelser av utbildningars kvalitet vid olika lärosäten. Utskottets förslag till riksdagsbeslut i denna fråga var att avslå motionen, men riksdagen biföll i stället reservationen (av M, SD, C och KD).

Slutligen lät Utbildningsdepartementet ett antal lärosäten lämna synpunkter på Riksrevisionens rapport.²⁶⁶

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Enstaka lärosäten har inlett ett arbete med att identifiera faktorer som påverkar effektivitet och produktivitet men de flesta har sannolikt inte gjort någonting alls. I regeringens skrivelse framhöll regeringen att landets lärosäten aktivt arbetar med att utveckla verksamhetens kvalitet och effektivitet. Regeringens styrning av universitet och högskolor är också utformad för att stödja detta och lärosätena har tydliga incitament att lägga stor vikt vid detta arbete. Regeringen pekade på att frågan om effektiv resursanvändning berör samtliga lärosäten och att alla lärosäten ständigt behöver beakta effektivitetsaspekten av olika förslag och regelbundet överväga hur kvalitet och resurseffektivitet i all verksamhet kan stärkas.

Som svar på vilka åtgärder som regeringen vidtagit på grund av Riksrevisionens rapport pekar regeringen bland annat på att den i budgetpropositionen för 2024²⁶⁷ presenterade flera insatser för att stärka styrningen mot högre effektivitet. Ett exempel är att en översyn av hur detaljreglering och betungande återrapportering kan minskas, för att på så sätt ge förutsättningar för lärosätena att fokusera på

²⁶¹ Bet. 2019/20:UbU21.

²⁶² Förordning 2007:515.

²⁶³ Högskolelag 1992:1434.

²⁶⁴ Rskr. 2019/20:349.

²⁶⁵ Motion till riksdagen 2019/20:3459.

²⁶⁶ De lärosäten som gavs möjlighet att lämna synpunkter var: Linnéuniversitetet, Uppsala universitet, Luleå tekniska universitet, Mälardalens högskola, Södertörns högskola och Umeå universitet.

²⁶⁷ Prop. 2023/24:1, utgiftsområde 16.

kärnverksamheten. Ett annat exempel som regeringen pekar på är de satsningar på ingenjörsutbildning, utbildning på avancerad nivå och höjda ersättningsbelopp för naturvetenskap och teknik som föreslås. Här menar regeringen att satsningarna på utbildningsplatser och de höjda ersättningsbeloppen kan stärka kompetensförsörjningen och höja kvaliteten på utbildningar inom områden med stor efterfrågan från samhället.

Regeringen svarar också att de aviserat om en neddragning av takbelopp som planeras att baseras på utbildningar med låg aktivitet och genomströmning samt på omfattningen av fristående kurser inom områden där det inte bedöms råda motsvarande brist på arbetsmarknaden. Syftet med denna omfördelning är enligt regeringen att stärka drivkrafterna för ett utbildningsutbud av hög kvalitet som kan förse samhället med den kompetens som behövs inom bland annat STEM-området (Science, Technology, Engineering and Mathematics).

I synpunkterna från de lärosäten som fick möjlighet att kommentera granskningsrapporten framkommer viss information kring hur de ser på Riksrevisionens rekommendation att lärosäten med stor förbättringspotential ska identifiera de faktorer som påverkar effektivitet och produktivitet och därefter vidta lämpliga förbättringsåtgärder. Bland annat uppgav Luleå tekniska universitet att det är svårt att följa rekommendationen eftersom lärosätet menar att det är ”svårt att bedöma inom vilka in- eller outputvariabler lärosätet har förbättringspotential i jämförelse med andra lärosäten”. På liknande sätt menade Umeå universitet att rekommendationen kommer vara svår att genomföra eftersom de lärosäten som uppvisar stor förbättringspotential enligt rapporten inte har någon möjlighet att se inom vilka input- eller outputvariabler som lärosätet har förbättringspotential jämfört med andra lärosäten.

Linnéuniversitetet påpekade att granskningens analys är oerhört central och bör genomföras kontinuerligt och att lärosätena i samarbete med Riksrevisionen bör arbeta med att identifiera effektivitetsbrister för att våra gemensamma resurser ska användas på ett bättre sätt. Som en effekt av denna rekommendation blev Riksrevisionen inbjudna till Linnéuniversitetet och diskuterade hur lärosätet kunde arbeta vidare med resultaten och förstå den uppmätta förbättringspotentialen.

Mälardalens högskola menade att rekommendationen är klok och relevant, men att den redan ingår i den statliga styrningen där ett av verksamhetens mål är ett effektivt utnyttjande av statens medel. Högskolan pekar också på att det är svårt att identifiera mer exakt var lärosätets förbättringspotential finns och att det skulle vara önskvärt med en fördjupad analys per lärosäte.

Slutligen påpekade flera lärosäten att rapporten bör ses som ett komplement till andra typer av granskningar och uppföljningar samt att det är problematiskt att resultaten inte inkluderar aspekten kvalitet.

Sammantaget kan konstateras att många lärosäten sannolikt inte gjort några förändringar till följd av rekommendationen. Enstaka lärosäten har dock inlett ett arbete till följd av rekommendationen.

Många lärosäten menar att de redan systematiskt följer upp genomströmningen samt effekterna av de åtgärder som genomförs för att öka genomströmningen. Regeringen pekar i sitt svar till Riksrevisionen på att ökad genomströmning är en central fråga för att öka högskolans effektivitet. Vidare pekar regeringen på att pandemin har inneburit stora utmaningar genom att utbildningen till stor del tvingades genomföras på distans. Regeringen pekar, precis som granskningen, på att utbildning som sker på distans riskerar att påverka genomströmningen negativt. För att stärka kvaliteten i distansutbildning har regeringen tilldelat Universitets- och högskolerådet särskilda medel.²⁶⁸

I regeringens svar på förändringar till följd av Riksrevisionens rekommendation uppger regeringen att genomströmningen inom STEM-området behöver förbättras och andelen kvinnor inom flera utbildningar bör öka.²⁶⁹ Regeringen pekar också på att de har påbörjat ett arbete med att ta fram en STEM-strategi, som spänner över hela utbildningssystemet från förskola till forskarutbildning och forskning. Riksrevisionens granskning behandlade särskilt genomströmningen i ingenjörsutbildningen som är en del av denna STEM-strategi.

I lärosätenas synpunkter på granskningen finns viss information kring rekommendationen kring uppföljningen av genomströmningen samt effekterna av åtgärder för att öka genomströmningen. Exempelvis skrev Luleå tekniska högskola att de redan arbetar med att förbättra och systematiskt följa genomströmningen och därför inte ser några behov av nya uppdrag inom detta område. De pekade vidare på att det är utmanande att följa upp enskilda åtgärder eftersom genomströmningen påverkas av en mängd kringliggande omvärldsfaktorer. Även Uppsala universitet skrev i sitt svar på granskningen att det redan inom befintliga uppdrag ryms att systematiskt följa upp genomströmning och effekterna av de åtgärder som genomförs för att öka genomströmningen.

Mälardalens högskola pekade på att uppföljning av genomströmningen redan sker inom sektorn och att högskolan under studiens tidsperiod 2011–2016 vidtagit ett antal åtgärder för att öka prestationsgrad och genomströmning. Dessa har även i de flesta fall, enligt lärosätet, följts upp genom att initiativtagarna utvärderat dem. Samtidigt delar högskolan Riksrevisionens bild att arbetet går att systematisera och samordna i högre utsträckning än i dag, vilket de skriver kommer att ske. Slutligen pekar Mälardalens högskola på att det bara kommer att räcka till en viss gräns och att genomströmningen slutligen är avhängig av hur mycket resurser som lärosätena har per student.

²⁶⁸ Se prop. 2020/21:1, utgiftsområde 16, avsnitt 5.7.2.

²⁶⁹ Se prop. 2023/24:1, utgiftsområde 16, avsnitt 5.6.3.

Den sammantagna bedömningen är att inte så mycket har skett till följd av Riksrevisionens rekommendation. Många lärosäten menar att de redan arbetar med frågan i enlighet med Riksrevisionens rekommendation.

Mörkertal inom bostadstillägget (RiR 2019:22)

Sammanfattande bedömning

- Problemet med underutnyttjande av bostadstillägg, så kallat mörkertal, kvarstår. De granskade myndigheterna har vidtagit flera åtgärder för att minska risken för mörkertal.
- Regeringen har agerat i linje med Riksrevisionens rekommendation och har i regleringsbrev under 2020–2022 gett Försäkringskassan återrapporteringskrav om att skatta mörkertalets omfattning inom bostadstillägget, samt redogöra för vilka åtgärder som har genomförts för att minska risken för mörkertal.
- I linje med Riksrevisionens rekommendation har Försäkringskassans fokus legat på skattningar av mörkertal och på proaktiva insatser för att fler ska ansöka om bostadstillägg direkt efter att de beviljats sjuk- eller aktivitetsersättning. För att informera och anpassa till den enskildes behov har Försäkringskassan till exempel under 2023 publicerat nya ansökningsblanketter och nya e-tjänster, samt driftsatt ett nytt it-stöd för handläggning av bostadstillägg som fortfarande är under utveckling. Pensionsmyndigheten har till exempel utvecklat anhörigbehörighet som gör det möjligt för en anhörig att vara behjälplig vid ansökan om bostadstillägg. Riksrevisionen bedömer att iakttagelserna delvis är hanterade, men att fortsatt arbete krävs för att förenkla ansökningsprocesserna.
- Med anledning av Riksrevisionens granskning uppger Pensionsmyndigheten att samverkan mellan myndigheterna sker löpande genom utbyte av erfarenheter och information, samt att dialogen med Försäkringskassan om mörkertalet har utvecklats. Riksrevisionen bedömer att iakttagelserna är hanterade.
- Inom ramen för kvalitetsuppföljningen och tillämpningen av utredningsskyldigheten av bostadstilläggsärenden har Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten haft särskilt fokus på avslagsärenden och försäkrades särskilda behov orsakade av funktionsnedsättningar. Riksrevisionen bedömer att iakttagelserna är hanterade.
- Regeringen har däremot inte följt Riksrevisionens rekommendation att utreda förutsättningar att utvidga den så kallade direktåtkomsten till Skatteverkets beskattningsdatabas till att även avse bostadstillägg på Försäkringskassan. Iakttagelserna är därmed inte hanterade.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att granskningens iakttagelser och rekommendationer delvis är omhändertagna genom vidtagna åtgärder av regeringen och de granskade myndigheterna. Flera insatser hade troligtvis vidtagits oberoende av Riksrevisionens granskning, till exempel för att utveckla och förenkla ansökan om

bostadstillägg för den försäkrade på olika sätt, men granskningen kan ha bidragit till att problemet med mörkertal inom bostadstillägget fått ökat fokus i de granskade verksamheterna. Riksrevisionen konstaterar att flera åtgärder har vidtagits, men har inte möjlighet att bedöma i vilken utsträckning den granskade verksamheten har förbättrats.

Granskningens bidrag till resultatet

Riksrevisionen bedömer att granskningen delvis har påverkat de åtgärder som vidtagits av regeringen och de granskade myndigheterna för att motverka mörkertal inom bostadstillägg. Regeringens återrapporteringskrav i enlighet med Riksrevisionens rekommendation i regleringsbrev till Försäkringskassan, återrapporteringen i årsredovisningar och uppföljningen av vidtagna åtgärder i de granskade myndigheternas verksamheter tyder på det. Däremot har Riksrevisionen inte möjlighet att bedöma i vilken utsträckning granskningen eventuellt har bidragit till att minska risken för mörkertal inom bostadstillägg.

Riksrevisionens granskning 2019

Riksrevisionen har granskat underutnyttjande av bostadstillägg, så kallat mörkertal. Bostadstillägget är en socialförsäkringsförmån vars syften är att bidra till en skälig levnadsnivå och att förbättra förutsättningarna för en skälig bostadsstandard för ålderspensionärer och försäkrade som uppstår sjuk- och aktivitetsersättning. Regeringen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten omfattas av granskningen.

Bakgrunden och motiven för granskningen var att socialförsäkringsförmånerna ska nå fram till de personer och hushåll som är berättigade till dem. Det förutsätter att de fördelningspolitiska satsningarna är träffsäkra. När de som potentiellt är berättigade till bostadstillägg av något skäl inte tar emot förmånen uppstår ett så kallat mörkertal, vilket innebär att träffsäkerheten i socialförsäkringen minskar. Problemet med mörkertal inom bostadstillägg har uppmärksamrats under de senaste dryga 15 åren. Ansvaret för handläggningen av bostadstillägg delas mellan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, vilket riskerar att leda till oklar ansvarsfördelning och ineffektiva processer. Utgångspunkter i granskningen var socialförsäkringsutskottets uttalanden att ett så lågt mörkertal som möjligt bör eftersträvas inom bostadstillägg, samt att inkomstprövade bostadsförmåner betyder särskilt mycket för att minska risken för ekonomisk utsatthet.

Riksrevisionens skattning av mörkertalet 2016 visade att närmare en fjärdedel av potentiellt berättigade med sjuk- eller aktivitetsersättning respektive cirka en tredjedel av potentiellt berättigade ålderspensionärer riskerar att inte ta emot bostadstillägg, trots att de kan vara berättigade till förmånen. Riksrevisionens bedömning var därför att mörkertalet inom bostadstillägg är fortsatt relativt högt och förstärker den ekonomiska utsattheten hos redan utsatta grupper.

Granskningen visade även att mer än hälften av de personer som ingår i mörkertalet klassas som ekonomiskt utsatta, det vill säga att de har en ekonomisk standard understigande 60 procent av medianen. Om dessa personer hade mottagit bostadstillägg skulle andelen ekonomiskt utsatta minska med 10 procentenheter bland personer med sjuk- och aktivitetsersättning och 30 procentenheter bland ålderspensionärer.

Vidare visade granskningen att en utmaning med handläggningen av bostadstillägget är att den kräver en relativt omfattande informationsinhämtning för att en korrekt inkomstprövning ska kunna genomföras. Samtidigt saknar myndigheterna direktåtkomst till månatliga inkomstuppgifter från Skatteverket. Riksrevisionen menade att Skatteverkets månadsuppgifter skulle kunna vara ett sätt att effektivisera och förenkla handläggningen av bostadstillägg, till exempel genom att tidigt kunna identifiera ändrade inkomstförhållanden hos målgruppen.

Granskningen visade också att Försäkringskassan inte arbetat med att minska mörkertal på ett tillräckligt systematiskt sätt. Till exempel hade Försäkringskassan inte återkommande mätt förekomsten av mörkertal som utgångspunkt för vidare åtgärder. Även Pensionsmyndighetens insatser för att minska mörkertal kunde utvecklas, till exempel genom att identifiera insatser för att nå grupper som var överrepresenterade inom mörkertalet.

Riksrevisionen rekommenderade Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

- att etablera ett erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna om mätmetoder och särskilda åtgärder i syfte att minska risken för mörkertal
- att inom ramen för kvalitetsuppföljningen och tillämpningen av utrednings-skyldigheten av bostadstilläggsärenden ha särskilt fokus på avslagsärenden och försäkrades särskilda behov orsakade av funktionsnedsättningar
- att säkerställa att rutinerna för kommunikation och informationsutbyte inom myndigheterna bidrar till att handläggningen av bostadstillägg så långt som möjligt anpassas till försäkrades särskilda behov av stöd vid ansökan.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen

- att utreda förutsättningarna för utökad automatisering av informationsinhämtning inom handläggningen av bostadstillägg. Särskilt fokus bör läggas på förutsättningar att utvidga den så kallade direktåtkomsten till Skatteverkets beskattningsdatabas till att även avse socialförsäkringsförmånen bostadstillägg på Försäkringskassan.
- att ge Försäkringskassan i uppdrag att, på motsvarande sätt som Pensionsmyndigheten, återkommande skatta omfattningen av mörkertalet inom bostadstillägg, samt redogöra för vilka åtgärder som har genomförts för att minska risken för mörkertal.

Uppföljning av granskningen

Uppföljning av granskningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i april 2018 till och med november 2023, då uppföljningen påbörjades. Kontaktpersoner på Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Regeringskansliet (Socialdepartementet) har skriftligen besvarat frågor per e-post med anledning av denna uppföljning. Frågorna handlade om vilka eventuella åtgärder och resultat som granskningen har lett till i de granskade verksamheterna, och om man upplever att man haft nytta av revisionsrapporten.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

I sin skrivelse med anledning av granskningsrapporten framhöll regeringen att den i huvudsak instämmer i Riksrevisionens iakttagelser. Det är viktigt att personer som är berättigade till bostadstillägg får detta, inte minst för att minska förekomsten av ekonomisk utsatthet hos redan utsatta grupper. Regeringen delade därmed Riksrevisionens bedömning att ett minskat mörkertal är en fördelningspolitiskt träffsäker åtgärd. Regeringen framhöll dock att det inte går att med exakthet fastställa hur stort mörkertalet är med tillgängliga registerdata och att registerstudier av det potentiella antalet berättigade därmed är behäftade med stor osäkerhet. Trots att undersökningar om mörkertalets omfattning i sig har en begränsad användbarhet menade regeringen att sådana mätningar utgör ett komplement och analysstöd till det aktiva arbetet med att minska underutnyttjandet. Regeringen framhöll även att det är eftersträvaransvärt och att det även är viktigt för trygghetssystemens legitimitet att besluten om bostadstillägg grundas på korrekta underlag. Det relativt komplicerade regelverket menade regeringen sannolikt utgör ett hinder i ansökningsprocessen för många försäkrade. Regeringen pekade på att myndigheterna kan bedriva ett utvecklingsarbete i syfte att underlätta ansökningsprocessen och uppnå en högre systematik i att informera försäkrade om rätten till bostadstillägg.²⁷⁰ Riksrevisionen lämnade två rekommendationer till regeringen, se ovan.

I skrivelsen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport ansåg emellertid regeringen att en direktåtkomst knappast skulle påverka mörkertalet. Däremot skulle en sådan åtkomst potentiellt kunna bidra till ett mer aktuellt beslutsunderlag. En direktåtkomst skulle dock rimligen leda till ett något större intrång i den personliga integriteten, och nyttan med en sådan åtkomst skulle enligt regeringen inte överväga de nackdelar som skulle kunna uppstå för individen.²⁷¹

Regeringen uttryckte i sin skrivelse att regeringen övervägde att ge Försäkringskassan ett uppdrag att återkommande skatta mörkertalets omfattning inom bostadstillägget, samt att redogöra för vilka åtgärder som har genomförts för att minska risken för

²⁷⁰ Skr. 2019/20:54.

²⁷¹ Skr. 2019/20:54.

mörkertal. Med anledning av denna skrivelse ansåg regeringen att Riksrevisionens rapport var slutbehandlad.²⁷²

Socialförsäkringsutskottet framhöll i betänkandet²⁷³ med anledning av Riksrevisionens rapport att det inte råder någon tvekan om att det finns ett mörkertal och att det är beklagligt att det hittills inte varit möjligt att komma åt problemet, särskilt som majoriteten av de personer som ingår i mörkertalet troligen är att bedöma som ekonomiskt utsatta. Men då Riksrevisionens beräkningar av mörkertalet i huvudsak baserade sig på registeruppgifter om inkomster och transfereringar, delade utskottet regeringens uppfattning att uppgifterna är behäftade med stor osäkerhet. Utskottet menade dock att det med rätt åtgärder går att minska problemet med mörkertal. Enligt utskottet har regeringen tagit ett steg i rätt riktning genom att i regleringsbrevet för 2020 ge Försäkringskassan i uppdrag att kartlägga mörkertalet för personer med sjuk- och aktivitetsersättning och att redovisa de insatser som gjorts för att reducera mörkertalets omfattning. Utskottet förutsatte i övrigt att regeringen ser till att rekommendationerna till myndigheterna om erfarenhetsutbyte om bland annat mätmetoder skulle beaktas. Utskottet ansåg inte att något särskilt tillkännagivande om detta var nödvändigt och avlog tre motionsyrkanden som väckts med anledning av regeringens skrivelse och ett motionsyrkande från allmänna motionstiden 2019/2020, samt föreslog att riksdagen skulle lägga regeringens skrivelse till handlingarna. Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut.²⁷⁴

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Riksrevisionen bedömde att mörkertalet inom bostadstillägg är fortsatt relativt högt och förstärker den ekonomiska utsattheten hos redan utsatta grupper, samt att ett minskat mörkertal är en fördelningspolitiskt träffsäker åtgärd. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen gjort iakttagelser om Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens insatser och verksamheter för att säkerställa ett så lågt mörkertal som möjligt inom bostadstillägg.

Försäkringskassan har genomfört skattningar av mörkertalet

Riksrevisionens skattning visade att problemet med mörkertal 2016 var så pass omfattande att det motiverade riktade insatser från Försäkringskassans sida, särskilt för personer som uppbär aktivitetsersättning. Riksrevisionen konstaterade att Försäkringskassan inte återkommande har mätt förekomsten av mörkertal som utgångspunkt för vidare åtgärder. Riksrevisionen bedömde att Försäkringskassan därmed inte hade arbetat med mörkertalsproblematiken inom bostadstillägg för personer som uppbär sjuk- och aktivitetsersättning på ett tillräckligt systematiskt sätt.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att, på motsvarande sätt som gäller för Pensionsmyndigheten, ge Försäkringskassan i uppdrag att återkommande skatta

²⁷² Skr. 2019/20:54.

²⁷³ Bet. 2019/20:Sfu14.

²⁷⁴ Rskr. 2019/20:172, 2020-02-19.

mörkertalens omfattning inom bostadstillägg, samt redogöra för vilka åtgärder som har genomförts för att minska risken för mörkertal. I regeringens skrivelse med anledning av granskningsrapporten aviserades att regeringen övervägde att ge Försäkringskassan ett sådant uppdrag. Regeringen beslutade därefter om återrapporteringskrav i Försäkringskassans regleringsbrev 2020–2022 som innebär att myndigheten ska redovisa mörkertalet inom bostadstillägg för personer med sjuk- och aktivitetsersättning, hur det påverkar andelen med låg ekonomisk standard samt redovisa genomförda insatser för att minska mörkertalet.²⁷⁵

I samband med årsredovisningarna 2020–2022 har Försäkringskassan redovisat om mörkertalet i enlighet med regeringens återrapporteringskrav.²⁷⁶ Försäkringskassan framhåller i sin årsredovisning att det kan finnas flera anledningar till att försäkrade med sjuk- eller aktivitetsersättning inte ansöker om bostadstillägg och att det därför också krävs flera typer av åtgärder. Försäkringskassan framhåller även att de åtgärder som vidtagits under de senaste åren för att minska mörkertalet har utgått från rekommendationerna i Riksrevisionens granskningsrapport. Försäkringskassan redovisar bland annat även att fokus har legat på proaktiva insatser för att fler ska ansöka om bostadstillägg direkt efter att de beviljats sjuk- eller aktivitetsersättning.²⁷⁷ Vidare uppger Försäkringskassan att man sedan årsredovisningen 2022 fortsatt arbetet med mörkertal inom bostadstillägget. Under 2023 driftsattes till exempel ett nytt it-stöd för handläggningen av bostadstillägget, som fortfarande är under utveckling, och man införde även nya ansökningsblanketter och nya e-tjänster för ansökan om bostadstillägg och anmälan av ändrade uppgifter.²⁷⁸ Riksrevisionen bedömer att åtgärderna tyder på att granskningsrapporten har påverkat regeringens agerande och delvis även Försäkringskassans vidtagna åtgärder.

Pensionsmyndigheten har vidtagit åtgärder för att minska mörkertal. Riksrevisionens skattning av mörkertalet för ålderspensionärer 2016 visade att mörkertalet ligger på en nivå som inte kan anses vara förenlig med riksdagens intentioner. Riksrevisionen noterade även att regeringens styrning under de senaste åren har varit inriktad på mörkertal inom bostadstillägg för ålderspensionärer. Därmed har Pensionsmyndigheten kontinuerligt arbetat med att minska risken för mörkertal och till exempel återkommande mätt mörkertalens omfattning. Däremot

²⁷⁵ Regeringsbeslut S2020/00826), S2020/08244, S2020/08824 (delvis); Regeringsbeslut S2021/04980, S2021/07642, S2021/07588 (delvis); Regeringsbeslut S2022/00933, S2022/04739. Gemensamt för alla tre år är att Försäkringskassan skulle återrapportera om mörkertalet inom bostadstillägg för personer med sjuk- och aktivitetsersättning, hur det påverkar andelen med låg ekonomisk standard samt redovisa genomförda insatser för att minska mörkertalet. Därutöver skulle Försäkringskassan 2022 återrapportera om vilka åtgärder myndigheten vidtagit för att nå personer som tidigare inte haft rätt till bostadstillägg men som genom regeländringar har fått rätt till det.

²⁷⁶ Regeringskansliet, Socialdepartementet, *Mörkertal inom bostadstillägg*, promemoria 2023-11-29, S2023/03133.

²⁷⁷ Se till exempel Försäkringskassan, *Årsredovisningen för verksamhetsåret 2022*, s. 152. Försäkringskassan framhåller även att myndigheten har vidtagit åtgärder för att öka kunskapen om vilka insatser som ger störst effekt och ska användas vid kommande insatser riktade till dem som tidigare beviljats sjuk- eller aktivitetsersättning, men inte ansökt om bostadstillägg.

²⁷⁸ Försäkringskassan, *Svar till Riksrevisionen om arbetet med mörkertal inom bostadstillägg*, 2023-12-11.

kunde Riksrevisionen konstatera att det saknades ett etablerat erfarenhetsutbyte mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan om exempelvis metoder för skattningar av mörkertalets omfattning och analyser av orsaker bakom mörkertal. Vidare noterade Riksrevisionen att Pensionsmyndigheten under de senaste åren har genomfört informativa insatser och till exempel inlett ett arbete med att identifiera olika livssituationer när grupper av pensionärer är i behov av riktad information om bostadstillägg. Riksrevisionen ville ändå uppmärksamma att Pensionsmyndigheten kan fortsätta utveckla arbetet med att minska risken för mörkertal, särskilt vad gäller att identifiera insatser som når grupper som är överrepresenterade inom mörkertalet. Riksrevisionen rekommenderade de granskade myndigheterna att etablera ett erfarenhetsutbyte om mätmetoder och särskilda åtgärder i syfte att minska risken för mörkertal.

Pensionsmyndigheten uppger att samverkan med Försäkringskassan sker löpande för att utbyta erfarenheter och information. Pensionsmyndigheten redovisar även att man efter Riksrevisionens granskning har utökat samarbetet och dialogen med Försäkringskassan om mörkertalet. Pensionsmyndigheten framhåller även att det arbete som bedrivs hos Försäkringskassan gällande mörkertalet är viktigt för Pensionsmyndigheten då Försäkringskassans kunder som har förmånerna sjuk- och aktivitetsersättning vid uppnådd riktålder blir förmånstagare hos Pensionsmyndigheten.²⁷⁹ Riksrevisionen bedömer att ett utökat samarbete och dialog mellan myndigheterna om mörkertalet tyder på att granskningsrapporten delvis haft en påverkan.

Ingen automatiserad informationsinhämtning mellan myndigheterna

En utmaning med handläggningen av bostadstillägget är att den kräver en relativt omfattande informationsinhämtning för att en korrekt inkomstprövning ska kunna genomföras. Riksrevisionen såg positivt på Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens genomförda insatser som syftade till att utöka graden av automatisering i handläggningen, inte minst för att minska den administrativa bördan för den försäkrade. Riksrevisionen noterade emellertid att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten saknade så kallad direktåtkomst till månatliga inkomstuppgifter från Skatteverket för handläggning av bostadstillägg. Riksrevisionen menade att Skatteverkets månadsuppgifter skulle kunna vara ett sätt att effektivisera och förenkla handläggningen av bostadstillägg, exempelvis genom att tidigt kunna identifiera ändrade inkomstförhållanden hos målgruppen.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utreda förutsättningarna för att utvidga direktåtkomsten till Skatteverkets beskattningsdatabas till att även gälla bostadstillägg hos Försäkringskassan. I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten ansåg regeringen emellertid att en direktåtkomst knappast skulle påverka mörkertalet. Däremot skulle en sådan åtkomst potentiellt kunna bidra

²⁷⁹ Pensionsmyndigheten, *Sammanställning åtgärder*, 2023-12-11.

till ett mer aktuellt beslutsunderlag. En direktåtkomst skulle dock rimligen leda till ett något större intrång i den personliga integriteten, och nyttan med en sådan åtkomst skulle enligt regeringen inte överväga de nackdelar som skulle kunna uppstå för individen. Därmed bedömer Riksrevisionen att granskningen i denna del inte har haft någon påverkan på regeringens agerande.

Vissa anpassningar har genomförts med hänsyn till målgruppens särskilda behov. Riksrevisionen konstaterade att bostadstillägget har ett relativt komplicerat ansökningsförfarande. Därmed lyfte Riksrevisionen fram vikten av att myndigheterna så långt som möjligt tar hänsyn till målgruppens särskilda behov av stöd i denna process.

Riksrevisionen rekommenderade Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att säkerställa att rutinerna för kommunikation och informationsutbyte inom myndigheterna bidrar till att handläggningen av bostadstillägg så långt som möjligt anpassas till försäkrades särskilda behov av stöd vid ansökan. Med anledning av Riksrevisionens uppföljning av granskningsrapporten framhåller Försäkringskassan till exempel att man under 2023 har publicerat nya ansökningsblanketter och nya e-tjänster, samt har driftsatt ett nytt handläggningssystem och it-stöd för handläggning av bostadstillägg. Åtgärderna syftar till att underlätta för den försäkrade att ansöka om bostadstillägg.²⁸⁰ Vidare uppger Pensionsmyndigheten att de med hänsyn till särskilda behov orsakade av funktionsnedsättningar till exempel har utvecklat anhörigbehörighet som gör det möjligt för en anhörig att vara behjälplig vid ansökan om bostadstillägg.²⁸¹ Riksrevisionen bedömer att de vidtagna åtgärderna delvis kan ha en koppling till granskningen.

Det är dock svårt att bedöma vilka förändringar som hade skett oberoende av Riksrevisionens granskning. När de granskade myndigheterna besvarar Riksrevisionens uppföljande frågor tyder svaren ändå på att man haft nytta av granskningsrapporten. Försäkringskassan uppger till exempel att rapporten utgjort ett viktigt kunskapsunderlag kring orsaker till att personer inte ansöker om bostadstillägg, vilka grupper som är underrepresenterade samt vilka konsekvenserna blir. Tillsammans med rekommendationerna har kunskapsunderlagen enligt Försäkringskassan legat till grund för verksamhetsutvecklingen samt skapat förståelse för vikten av arbetet med mörkertalskunderna. Försäkringskassan uppger även att granskningsrapporten lett till ett större fokus på mörkertalskunderna hos handläggarna som på ett bättre sätt kunnat stötta kunder som varit i kontakt med Försäkringskassan vid ansökan.²⁸² Vidare uppger Pensionsmyndigheten att mycket av den utveckling som gjorts på myndigheten sedan granskningsrapporten publicerades handlar om att förenkla och förbättra möjligheten till maskinella inhämtningar av uppgifter från olika externa parter. Enligt Pensionsmyndigheten belyser

²⁸⁰ Försäkringskassan, *Svar till Riksrevisionen om arbetet med mörkertal inom bostadstillägg*, 2023-12-11.

²⁸¹ Pensionsmyndigheten, *Sammanställning åtgärder*, 2023-12-11.

²⁸² Försäkringskassan, *Svar till Riksrevisionen om arbetet med mörkertal inom bostadstillägg*, 2023-12-11.

Riksrevisionens rapport många områden som myndigheten aktivt arbetar med för att minska mörkertalet.²⁸³

Myndigheterna har i sin kvalitetsuppföljning följt upp avslagsärenden. Riksrevisionen bedömde att mörkertalet inom bostadstillägg bland annat kan bero på att potentiellt berättigade inte har förmågan att på egen hand få ihop ett tillräckligt beslutsunderlag. Ett sätt att upptäcka om potentiellt berättigade inte tar emot förmånen, trots att de kan vara berättigade till den, är att analysera vilka åtgärder som den utredande myndigheten har vidtagit under handläggningen. Riksrevisionen noterade att myndigheterna inte hade genomfört sådana kvalitetsuppföljningar av avslagsärenden. Riksrevisionen rekommenderade Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att inom ramen för kvalitetsuppföljningen och tillämpningen av utredningsskyldigheten av bostadstilläggsärenden ha särskilt fokus på avslagsärenden och försäkrades särskilda behov orsakade av funktionsnedsättningar.

Efter Riksrevisionens granskningsrapport har båda myndigheter gjort kvalitetsuppföljningar av avslagsärenden. Försäkringskassan har under 2020–2022 följt upp avslagsärenden och uppger även att man genomfört kompetenshöjande insatser om hur handläggarna ska göra för att ge de försäkrade rätt förutsättningar och möjligheter att lämna alla uppgifter i ansökan som behövs för att beslutsunderlaget ska bli fullständigt.²⁸⁴ På motsvarande sätt uppger Pensionsmyndigheten att de, med hänvisning till Riksrevisionens rekommendation, har genomfört kontroll av avslagsärenden inom bostadstillägg. Fokus för Pensionsmyndighetens uppföljning var att fastställa om kundernas bristande möjligheter att ta tillvara sina intressen är orsak till avslagen eller om andra orsaker ligger till grund för att kunden inte slutför sin ansökan.²⁸⁵ Riksrevisionen bedömer därmed att myndigheternas vidtagna åtgärder i denna del har en koppling till Riksrevisionens granskning.

²⁸³ Pensionsmyndigheten, *Sammanställning åtgärder*, 2023-12-11 samt mejl från Pensionsmyndigheten 2023-12-11.

²⁸⁴ Försäkringskassan, *Årsredovisning för verksamhetsåret 2020*, s. 167 och *Årsredovisning för verksamhetsåret 2022*, s. 154.

²⁸⁵ Pensionsmyndigheten, *Sammanställning åtgärder*, 2023-12-11.

Ej verkställda beslut – rapporteringskyldighet och särskild avgift i SoL och LSS (RiR 2019:23)

Sammanfattande bedömning

- Riksrevisionen bedömde i granskningen att kommunernas skyldighet att rapportera ej verkställda biståndsbeslut synliggör problemet med ej verkställda beslut, men att rapporteringen är administrativt krävande. Det faktum att fler kommuner rapporterar ej verkställda beslut kan indikera att det tidigare funnits ett mörkertal. Riksrevisionen noterade också att kommunernas rapportering av ej verkställda beslut inte omfattar ej verkställda domar. Granskningen visade även att hälften av alla inrapporterade ej verkställda beslut verkställs eller avslutas inom ett halvår efter att de rapporterats till IVO. De flesta beslut är därför verkställda när IVO ansöker om särskild avgift.
- Riksrevisionen rekommenderade IVO att fortsätta förenklingsarbetet och kunskapsåterföringen i hanteringen av ej verkställda beslut samt att följa upp kommuner som rapporterat få eller inga ej verkställda beslut. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att överväga om kommunernas rapporteringskyldighet även bör omfatta ej verkställda domar samt att se över om tidsgränserna i kommunernas rapportering till IVO behöver justeras.
- IVO hade redan innan Riksrevisionens granskning inlett ett arbete med att effektivisera handläggningen och förbättra kunskapsåterföringen av ej verkställda beslut. IVO har fortsatt detta arbete och bland annat förbättrat e-tjänsten för kommunernas rapportering samt IVO:s ärendehandläggningssystem. Regeringen har gett utredningen om en effektivare tillsyn av socialtjänsten i uppdrag att bland annat se över tidsgränserna för kommunernas rapporteringskyldighet. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag i mars 2024.
- Det problem som motiverade Riksrevisionens granskning finns kvar. Antalet rapporterade ej verkställda beslut har fortsatt att öka efter Riksrevisionens granskning. Ökningen kan kopplas till pandemin.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att granskningens iakttagelser och rekommendationer delvis är omhändertagna genom åtgärder av regeringen och IVO. Åtgärderna är delvis ett resultat av Riksrevisionens granskning. Regeringen har gett utredningen om en effektivare socialtjänst i uppdrag att se över tidsgränserna i kommunernas rapportering. Uppdraget kan delvis kopplas till Riksrevisionens granskning. De åtgärder IVO vidtagit bedöms inte vara ett resultat av Riksrevisionens granskning. IVO hade påbörjat dessa åtgärder redan innan Riksrevisionen inledde granskningen. Riksrevisionens granskningsrapport bedöms dock ha underlättat IVO:s arbete.

Granskningens bidrag till resultatet

Regeringen och IVO har vidtagit flera åtgärder för att hantera problemet med ej verkställda beslut. Riksrevisionens granskning har delvis utgjort underlag för en del av de åtgärder regeringen och IVO vidtagit.

Regeringen har gett utredningen om en effektivare tillsyn av socialtjänsten i uppdrag att lämna förslag på hur IVO genom sin tillsyn ska kunna verka för att kommuner ska planera sina insatser för enskilda och verkställa dessa inom skälig tid.

Utredningen ska även se över om tiden för kommunernas rapporteringsskyldighet av ej verkställda beslut bör ändras. Utredningen har i huvudsak tillsatts mot bakgrund av förslagen som rör ej verkställda beslut i slutbetänkandet från utredningen om framtidens socialtjänst och remissinstansernas, däribland Riksrevisionens, synpunkter på dessa.²⁸⁶

IVO uppger att IVO har haft nytta av Riksrevisionens granskning i arbetet med att förenkla och effektivisera hanteringen av ej verkställda beslut. De åtgärder IVO vidtagit är dock inte främst en följd av Riksrevisionens granskning, utan en vidareutveckling av redan befintlig planering. Enligt IVO medförde Riksrevisionens granskning dock att behovet av förenklingsarbetet blev tydligare. Riksrevisionens granskningsrapport förtydligade hur arbetet bedrevs i kommuner och vad kommunerna ansåg om handläggningen av ej verkställda beslut, vilket underlättat IVO:s utvecklingsarbete. Riksrevisionens granskning, tillsammans med den planering som IVO redan lagt, utgjorde därmed grundmaterialet till den förenklade hantering av ej verkställda beslut som IVO nu har implementerat.²⁸⁷

Riksrevisionens granskning 2019

Riksrevisionen har granskat om åtgärderna särskild avgift och rapporteringsskyldighet är effektiva för att hantera problemet med ej verkställda biståndsbeslut och domar. De aktörer som omfattas av granskningen är regeringen och IVO.

När en kommun fattar beslut om bistånd till enskilda enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1993:387) om särskilt stöd och service till särskilt funktionshindrade (LSS) ska beslutet verkställas direkt. Det samma gäller när en domstol fattat beslut i ett biståndsärende som har överklagats. Kommuner som inte verkställer biståndsbeslut inom tre månader ska rapportera detta till IVO. IVO kan ansöka hos förvaltningsrätten om att kommuner som inte verkställer biståndsbeslut och domar inom skälig tid ska betala en särskild avgift.

Motivet för Riksrevisionens granskning var att antalet rapporterade biståndsbeslut som inte verkställs i tid hade ökat under perioden 2013–2018. Att enskilda inte får tillgång till de rättigheter lagstiftningen ger dem kan skada förtroendet för det

²⁸⁶ SOU 2020:47; dir. 2022:65; Regeringskansliet, svar på frågor via mejl, 2023-12-13.

²⁸⁷ IVO, svar på frågor via mejl 2023-12-20.

offentliga. Det är också svårt för den enskilde att själv påverka situationen med ej verkställda beslut då beslutet är till den enskildes fördel och därför inte går att överklaga.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att rapporteringsskyldigheten och den särskilda avgiften sammantaget har bidragit till en förbättrad rättssäkerhet för enskilda som beviljats bistånd. Fler kommuner rapporterar numera ej verkställda beslut, vilket Riksrevisionen bedömer beror på ökad medvetenhet och uppföljning. Riksrevisionen konstaterar dock att hälften av alla inrapporterade beslut verkställs eller avslutas inom ett halvår. Det finns därför en risk att kommunerna lägger tid på att rapportera beslut som ändå verkställs. Systemet med rapporteringsskyldighet och särskild avgift innebär också en påtaglig administration samtidigt som rapporteringen till IVO inte omfattar ej verkställda domar, vilket enligt Riksrevisionens bedömning är ett minst lika stort problem ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Riksrevisionens granskning visar vidare att hanteringen av ärenden om särskild avgift, från IVO:s ansökan om särskild avgift till domstolens beslut om avgift, kan ta flera år. De flesta beslut är också verkställda eller ärendena avslutade vid tiden för IVO:s ansökan om särskild avgift. Av granskningen framgår vidare att majoriteten av de fall där IVO inleder ett ärende och överväger att ansöka om särskild avgift avslutas utan att ansökan upprättas. I dessa ärenden har IVO bedömt att det inte funnits skäl att ansöka om särskild avgift.

Riksrevisionen rekommenderade IVO att

- fortsätta förenklingsarbetet vid hanteringen av ej verkställda beslut
- fortsätta arbetet med kunskapsåterföring från kommunernas rapportering av ej verkställda beslut, både till kommuner och till den egna riskbaserade tillsynen
- säkerställa kvaliteten i kommunernas rapportering genom att varje år följa upp kommuner/nämnder som rapporterat få eller inga ej verkställda beslut under det senaste året.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att

- överväga om kommunernas skyldighet att rapportera ej verkställda beslut även bör omfatta ej verkställda gynnande domar
- se över om tidsgränserna i kommunernas skyldighet att rapportera ej verkställda beslut behöver justeras mot bakgrund av att de flesta rapporterade beslut verkställs inom sex månader.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i september 2017 till och med oktober 2023, då uppföljningen påbörjades.

Regeringskansliet och IVO fick möjlighet att inkomma med skriftliga svar på frågor om vilka åtgärder som de vidtagit med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport. Uppföljningen baseras också på en genomgång av utredningsdirektiv till relevanta utredningar samt IVO:s årsredovisningar och regleringsbrev för den aktuella perioden.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

I sin skrivelse med anledning av Riksrevisionens granskning instämde regeringen i Riksrevisionens övergripande iakttagelser. Regeringen höll med om att hanteringen av ej verkställda beslut fortsatt behöver förenklas och kunskapsåterföringen stärkas. Regeringen avsåg därför att följa upp IVO:s utvecklingsarbete i hanteringen av ej verkställda beslut. Regeringen delade även Riksrevisionens bedömning att ej verkställda gynnande domar är ett problem ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Därför avsåg regeringen att se över förutsättningarna för och behoven av att utreda om ej verkställda gynnande domar ska omfattas av kommunernas rapporteringsskyldighet.²⁸⁸

Regeringen delade inte Riksrevisionens bedömning om att tidsgränsen bör utökas för när kommunerna ska rapportera ett ej verkställt beslut till IVO. Regeringen menade att en ökning av tidsintervallet för kommunernas rapportering skulle minska antalet fall som når IVO och därmed minska möjligheterna för IVO att fullgöra sin uppgift att ansöka om sanktionsavgifter enligt socialtjänstlagen eller LSS. Regeringen bedömde att ett ökat tidsintervall skulle riskera leda till risk för en försämrad rättssäkerhet. I och med skrivelsen ansåg regeringen att granskningsrapporten var slutbehandlad. Socialutskottet föreslog att skrivelsen skulle läggas till handlingarna. Riksdagen biföll utskottets förslag.²⁸⁹

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

IVO kan endast följa upp kvaliteten i kommunernas rapportering inom ramen för sin riskbaserade tillsyn

Riksrevisionen bedömde i sin granskning att det faktum att fler kommuner rapporterar ej verkställda beslut kan indikera att det tidigare funnits ett mörkertal. Riksrevisionen rekommenderade därför IVO att säkerställa kvaliteten i kommunernas rapportering genom att varje år följa upp kommuner/nämnder som rapporterat få eller inga ej verkställda beslut under det senaste året. Riksrevisionen bedömer att iakttagelsen och rekommendationen är delvis omhändertagna genom

²⁸⁸ Skr. 2019/20:61.

²⁸⁹ Bet. 2019/20:SoU14, rskr. 2019/20:261.

IVO:s arbete med sin riskbaserade tillsyn. Det är dock inte en följd av Riksrevisionens granskning.

Av IVO:s instruktion framgår att IVO ska planera och genomföra sin tillsyn med utgångspunkt i egna riskanalyser om inget annat följer av lag, förordning eller särskilt beslut från regeringen.²⁹⁰ Utöver den ansökan om utdömmande av särskild avgift som IVO ska göra i de fall kommuner inte verkställer biståndsbeslut inom skälig tid, finns det inte någon särskild reglering för när tillsyn ska genomföras kopplat till ej verkställda beslut. Om och när tillsyn genomförs avseende kommuner/nämnder som rapporterat få eller inga ej verkställda beslut är därför beroende av om IVO i sin riskanalys bedömer att risker och brister på området innebär allvarliga risker för brukare sett i relation till risker och brister för övriga patienter och brukare. Eftersom IVO:s resurser är begränsade i relation till myndighetens omfattande uppdrag och ansvarsområde, behöver IVO göra prioriteringar avseende vilka områden och objekt inom vård och omsorg som ska tillsynas och när.²⁹¹

IVO arbetar med att förenkla och effektivisera rapportering och handläggning av ej verkställda beslut

Riksrevisionen bedömde i sin granskning att rapporteringen och handläggningen av ej verkställda beslut är administrativt krävande för både IVO och kommunerna. IVO hade redan innan Riksrevisionens granskning påbörjat ett arbete med att förenkla och effektivisera rapporteringen och handläggningen. Riksrevisionen rekommenderade IVO att fortsätta detta arbete. Riksrevisionen bedömer att rekommendationen är omhändertagen, men att det endast delvis är en följd av Riksrevisionens granskning.

I sin skrivelse med anledning av Riksrevisionens granskning instämde regeringen i att hanteringen av ej verkställda beslut fortsatt behöver förenklas och kunskapsåterföringen stärkas. Regeringen avsåg därför att följa upp IVO:s utvecklingsarbete i hanteringen av ej verkställda beslut.²⁹² I regleringsbrevet för 2021 gav regeringen IVO i uppdrag att åiterrapportera hur IVO:s arbete har bidragit till att effektivisera handläggningen av ej verkställda beslut som rapporteras av kommuner i enlighet med socialtjänstlagen och LSS.²⁹³ IVO åiterrapporterade arbetet med att effektivisera hanteringen av ej verkställda beslut i sin årsredovisning för 2022.²⁹⁴

IVO har fokuserat sitt arbete med att effektivisera hanteringen av ej verkställda beslut på att förenkla och effektivisera arbetssättet, öka rättssäkerheten samt enhetligheten i IVO:s bedömningar. Arbetet har skett stegvis och kommunerna har involverats i arbetet. De åtgärder IVO vidtagit är dock inte främst en följd av Riksrevisionens

²⁹⁰ Se 2 § förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

²⁹¹ IVO, svar på frågor via mejl 2023-12-20.

²⁹² Skr. 2019/20:61.

²⁹³ Regeringsbeslut, S2020/09593 (delvis).

²⁹⁴ IVO, Årsredovisning 2022, 2023.

granskning, utan en vidareutveckling av redan befintlig planering. Riksrevisionens granskning medförde dock att behovet av förenklingsarbetet blev tydligare. Riksrevisionens granskningsrapport underlättade arbetet genom att förtydliga hur arbetet bedrevs i kommuner och vad kommunerna ansåg om handläggningen av ej verkställda beslut.²⁹⁵

I april 2022 lanserade IVO en ny e-tjänst för rapporteringen av ej verkställda beslut. Den nya e-tjänsten har förenklat rapporteringen för kommunerna på så sätt att orsakerna till att beslut inte verkställs nu bättre speglar de svarsalternativ som finns i rapporteringen. I den nya e-tjänsten behöver kommunerna dessutom endast skriva in individuppgifter en gång. Kommunerna uppger även själva att rapporteringen blivit enklare. IVO har vid samtal med de av kommunernas rapportörer som hört av sig till IVO under hösten 2023 frågat hur kommunerna upplever den förändrade hanteringen. Samtliga rapportörer som IVO varit i kontakt med har uppgett att rapporteringen har blivit enklare.²⁹⁶

Den nya e-tjänsten har även inneburit att IVO kunnat förenkla och utveckla sitt interna handläggningssystem. I det nya systemet kan IVO enklare sortera ärenden som rör ej verkställda beslut utifrån om dröjsmålet bedöms skäligt eller inte och om ärendet därmed ska avslutas eller handläggas vidare. Det nya arbetssättet har inneburit att urvalet av ärenden där IVO begär yttranden från kommunerna har blivit mer träffsäkert. Antalet och andelen ansökningar om särskild avgift har ökat, men antalet och andelen beslut som avser att IVO inte kommer att ansöka om särskild avgift, så kallade utgående beslut, har minskat. Det nya arbetssättet möjliggör således en tidigare och mer träffsäker identifiering av de ärenden där risken för ett oskäligt dröjsmål är stor. Arbetssättet har därmed minskat antalet ärenden där IVO begär kompletterande uppgifter från kommuner i ärenden som inte resulterar i en ansökan om särskild avgift. Det innebär i sin tur att förekomsten av onödigt administrativt arbete minskar för såväl kommunerna som för IVO.²⁹⁷

IVO har utvecklat förutsättningarna för kunskapsåterföring från rapporteringen av ej verkställda beslut

Riksrevisionen bedömde i sin granskning att kommunernas skyldighet att rapportera om ej verkställda biståndsbeslut bidrar till överblick och kan utgöra underlag för analyser både inom IVO och hos kommunerna. Riksrevisionen rekommenderade därför IVO att fortsätta det arbete IVO hade inlett med kunskapsåterföring från kommunernas rapportering av ej verkställda beslut, både till kommuner och till den egna riskbaserade tillsynen. Riksrevisionen bedömer att iakttagelsen och rekommendationen delvis är omhändertagna genom att IVO:s nya e-tjänst och arbetssätt har förutsättningar att underlätta kunskapsåterföringen från kommunernas

²⁹⁵ IVO, svar på frågor via mejl 2023-12-20.

²⁹⁶ IVO, svar på frågor via mejl 2023-12-20.

²⁹⁷ IVO, svar på frågor via mejl 2023-12-20.

rapportering både på övergripande och på kommunal nivå. Det är dock endast delvis en följd av Riksrevisionens granskning.

Regeringen har ännu inte sett över förutsättningarna att inkludera ej verkställda gynnande domar i kommunernas rapportering

Riksrevisionen noterade i sin granskning att kommunernas rapporteringsskyldighet inte omfattar ej verkställda gynnande domar. Ej verkställda gynnande domar omfattas däremot av den särskilda avgiften. Gynnande domar som inte verkställs går inte att överklaga, varför det är viktigt att dessa bevakas ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen att överväga om kommunernas skyldighet att rapportera ej verkställda beslut även bör omfatta ej verkställda gynnande domar. Riksrevisionen bedömer att rekommendationen inte är omhändertagen.

I skrivelsen till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning instämmer regeringen i Riksrevisionens bedömning att ej verkställda gynnande domar kan innebära samma problem ur ett rättssäkerhetsperspektiv som ej verkställda gynnande beslut. Regeringen avsåg därför att se över förutsättningarna för och behoven av att utreda om ej verkställda gynnande domar ska omfattas av kommunernas rapporteringsskyldighet. Regeringen har hittills inte gått vidare med att se över förutsättningarna för att även inkludera ej verkställda domar i kommunernas rapportering.²⁹⁸

Regeringen har gett en utredning i uppdrag att bland annat se över tidsgränserna i kommunernas rapportering

Riksrevisionen konstaterade i sin granskning att hälften av alla inrapporterade beslut verkställs eller avslutas inom ett halvår. Riksrevisionens granskning visade också att de flesta beslut är verkställda eller ärendena avslutade vid tiden för IVO:s ansökan om särskild avgift. Av Riksrevisionens granskningsrapport framgår vidare att majoriteten av de fall där IVO inleder ett ärende och överväger att ansöka om särskild avgift avslutas utan att ansökan upprättas. Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen att se över om tidsgränserna i kommunernas skyldighet att rapportera ej verkställda beslut behöver justeras mot bakgrund av att de flesta rapporterade beslut verkställs inom sex månader. Riksrevisionen bedömer att rekommendationen är delvis omhändertagen och att det delvis är en följd av Riksrevisionens granskning.

I skrivelsen till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport bedömer regeringen att en utökad tidsgräns för kommunernas rapportering riskerar att försämra rättssäkerheten för den enskilde och att tidsintervallet mellan beslut och rapporteringsskyldighet inte bör utökas. Bakgrunden till regeringens bedömning är bland annat att tidigare uppföljningar visat att kommunerna ibland likställer tidsgränsen i rapporteringen med den tid de har på sig att verkställa ett beslut. En ökning av tidsintervallet för kommunernas rapportering skulle kunna innebära en

²⁹⁸ Regeringskansliet, svar på frågor via mejl, 2023-12-13.

ökning av antalet fall med oskäligt dröjsmål som inte kommer till IVO:s kännedom. Rapporteringen fyller även en funktion som verktyg för att få överblick och underlag för planering av insatser. I ett läge där ej verkställda beslut ökar är det särskilt angeläget att på både kommunal och nationell nivå skapa sig en så god bild som möjligt av ej verkställda beslut.²⁹⁹

I augusti 2020 överlämnade utredningen Framtidens socialtjänst sitt slutbetänkande. I slutbetänkandet föreslår utredningen bland annat att tidsintervallet för kommunernas rapportering av ej verkställda beslut enligt socialtjänstlagen bör utökas från var tredje till var sjätte månad. I den analys som ligger till grund för utredningens förslag utgår utredningen bland annat från Riksrevisionens granskning.³⁰⁰ Utredningens förslag har remissbehandlats. Till följd av utredningens förslag och remissinstansernas, däribland Riksrevisionens, synpunkter har regeringen gett utredningen om effektivare tillsyn över socialtjänsten i uppdrag att bland annat lämna förslag på hur IVO genom sin tillsyn ska kunna verka för att kommuner ska planera sina insatser för enskilda, behovsprövade eller inte, och verkställa dessa inom skälig tid. I uppdraget ingår att utredaren ska föreslå på vilket sätt IVO bör kunna ingripa för att motverka att kommuner inte planerar sina insatser eller inte verkställer insatser inom skälig tid. Utredaren ska även se över om tiden för kommunernas rapporteringsskyldighet bör ändras. Utredaren ska redovisa sitt uppdrag i mars 2024.³⁰¹

²⁹⁹ Skr. 2019/20:61.

³⁰⁰ SOU 2020:47.

³⁰¹ Se dir. 2022:65 och Regeringskansliet, svar på frågor via mejl, 2023-12-13.

Drift och underhåll av statliga vägar – betydligt dyrare än avtalat (RiR 2019:24)

Sammanfattande bedömning

- Granskningen visade att kostnadsöverskridanden mellan Trafikverkets upphandlade och slutförda baskontrakt för underhåll av vägar är stora, drygt 40 procent. Det finns systematiska faktorer som har betydelse för hur stora fördyringarna blir. Granskningen visade även att Trafikverket brister i dokumentation och analyser av köpta mängder inom tidigare kontrakt och av tilläggsbeställningar vid sidan av kontrakten. Detta försämrar möjligheten att ta fram träffsäkra förfrågningsunderlag vid nya upphandlingar.
- Riksrevisionen rekommenderade regeringen att ge Trafikverket i uppdrag att analysera omfattningen och konsekvenserna av obalanserad budgivning inom baskontrakt för underhåll av vägar. Riksrevisionen rekommenderade Trafikverket att ta fram en ny process för att systematiskt kvalitetssäkra det uppskattade arbetsbehovet i förfrågningsunderlagen, samt att säkerställa att tillkommande beställningar dokumenteras på ett enhetligt sätt och göra en nationell kartläggning av hur de används.
- Regeringen gav ett uppdrag till Trafikverket i enlighet med rekommendationen. Trafikverket har kommit en bit på väg med arbetet att förbättra informationsinsamling, dokumentation och analyser av tidigare kontrakt och tilläggsbeställningar.
- Det grundläggande problemet med kostnadsöverskridanden kvarstår troligtvis, även om det finns goda förutsättningar för att den förbättring över tid som hade skett redan innan granskningen ska ha fortsatt.

Trafikverket har genomfört åtgärder som bör resultera i mer träffsäkra förfrågningsunderlag och därmed minskade kostnadsöverskridanden. Men även om det har skett en förbättring är det inte rimligt att anta att problemet med kostnadsöverskridanden är avhjälp. Dels behövs ytterligare utveckling av arbetssättet, dels finns en eftersläpning i effekter eftersom många pågående och föregående kontrakt dokumenterades enligt de tidigare rutinerna. Det behöver finnas databaser med adekvat information som sträcker sig ett antal år bakåt i tiden för att de relevanta analyserna ska kunna genomföras. Sedan krävs att Trafikverket verkligen använder den tillgängliga informationen för att uppskatta framtida underhållsbehov och dra lärdom av tidigare kostnadsöverskridanden.

Granskningens bidrag till resultatet

Granskningen har haft ett genomslag och har varit till hjälp enligt både regeringen och Trafikverket.³⁰² Regeringen gav Trafikverket ett uppdrag som var i linje med granskningens rekommendation. Trafikverket har arbetat med en lång lista av åtgärder varav många har koppling till de problem som granskningen tog upp. De grundläggande problemen var redan kända vid tidpunkten för granskningen och Trafikverket hade ett pågående utvecklingsarbete. De senare kontrakten i granskningens urval hade mindre kostnadsöverskridanden än de tidigare. Men granskningen satte fingret på några betydande brister och bidrog med konkret information om vad konsekvensen har blivit i ett urval av underhållskontrakt.

Riksrevisionens granskning 2019

Granskningen handlar om kostnadsökningar inom Trafikverkets kontrakt för basunderhåll på vägar. De aktörer som berörs av granskningen är regeringen och Trafikverket. Inför att granskningen inleddes fanns indikationer på att den slutliga kostnaden ofta blir högre än den avtalade kostnaden. Riksrevisionen såg därmed en risk för att staten inte får så mycket underhåll som möjligt för pengarna. Riksrevisionen hade även identifierat upphandlingar som ett riskområde inom statlig förvaltning som granskningsinsatser bör inriktas mot.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att kostnadsöverskridanden mellan upphandlade och slutförda kontrakt är stora, drygt 40 procent, och att det finns systematiska skillnader som Trafikverket borde analysera närmare för att minimera kostnadsöverskridanden. Granskningen visade även att bättre kunskap om vilka underhållsåtgärder som behövs, så att tilläggsbeställningar kan minska, skulle bidra till att Trafikverket kan arbeta mer effektivt med att minska kostnadsöverskridanden och därigenom få mer underhåll för pengarna.

En stor brist som framkom var att dokumentation för avropade mängder inom kontrakten inte var sökbar i någon databas. Möjligheterna till uppföljning varierade mellan projekten och var beroende av den dokumentation som enskilda medarbetare hade sparad. Användandet av tillägsarbeten hade inte heller kartlagts och analyserats tillräckligt utförligt på nationell nivå för att identifiera om det finns mönster för när problem med överproduktion eller överpris uppstår. Granskningen visade att Trafikverket, utöver att förbättra informationsinsamlingen, även behöver införa nya arbetssätt för analys och planering för att den nya informationen ska kunna nyttiggöras i upphandlingsarbetet.

Riksrevisionen bedömde vidare att baskontrakten är känsliga för obalanserad budgivning. Leverantörerna kan sätta priser baserade på spekulation om att behovet av vissa typer av arbeten ska öka eller minska jämfört med förfrågningsunderlaget

³⁰² Svar via mejl från Regeringskansliet, 2023-11-29; Möte med Trafikverket, 2023-12-19.

och Trafikverket har små möjligheter att begränsa detta genom begränsande regler i anbudsfasen.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i juni 2018 till och med oktober 2023, då uppföljningen påbörjades. Underlaget till uppföljningen utgörs av skriftliga svar på frågor till Regeringskansliet och Trafikverket, ett digitalt möte med företrädare för Trafikverkets underhållsverksamhet samt offentligt tillgängliga rapporter, beslut, riktlinjer m.m.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

Regeringen instämde i sin skrivelse i Riksrevisionens iakttagelser och bedömningar. Regeringen gav samma dag som skrivelsen lämnades i uppdrag åt Trafikverket att genomföra en utredning där faktorer som orsakar obalanserad budgivning kartläggs samt upprätta ett åtgärdsprogram i syfte att minska förutsättningarna för obalanserad budgivning.³⁰³ Regeringen meddelade även avsikten att följa Trafikverkets arbete med att utveckla och använda systemstöd, förbättra informationsinsamlingen och införande av nya arbetsätt för analys och planering. Med dessa åtgärder ansåg regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.³⁰⁴

Även riksdagens trafikutskott välkomnade granskningen och såg mycket positivt på att regeringen hade gett ett uppdrag till Trafikverket i linje med granskningens rekommendation till regeringen. Utskottet framförde inga andra synpunkter av vikt angående granskningen i sin skrivelse.³⁰⁵

Regeringen gav två år senare i uppdrag till Trafikanalys att genomföra en granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll i syfte att förbättra Trafikverkets rutiner och arbetsätt. Uppdraget omfattar såväl större namngivna investeringar, som reinvesteringar och underhåll m.m.³⁰⁶ Riksrevisionens granskning kan ses som en av flera faktorer som motiverar beslutet.

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Analys av omfattning och konsekvenser av obalanserad budgivning

Regeringen gav Trafikverket i uppdrag att genomföra en utredning där faktorer som orsakar obalanserad budgivning kartläggs samt upprätta ett åtgärdsprogram i syfte att minska förutsättningarna för obalanserad budgivning. Trafikverkets utredning innehöll utöver övergripande kartläggning en utförlig genomgång av möjliga förbättringsåtgärder, som Trafikverket därefter har arbetat vidare med. Utredningen omfattade däremot inte fördjupade analyser av obalanserad budgivning i tidigare

³⁰³ Regeringsbeslut, Uppdrag att analysera omfattning och konsekvenser av obalanserad budgivning i samband med upphandling av baskontrakt för underhåll av vägar, 2020-01-16.

³⁰⁴ Regeringens skrivelse 2019/20:72, 2020-01-16.

³⁰⁵ Trafikutskottets betänkande 2019/20:TU7.

³⁰⁶ Regeringsbeslut, Uppdrag att genomföra en granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll i syfte att förbättra Trafikverkets rutiner och arbetsätt, 2022-08-25.

kontrakt, vilket var en av intentionerna med rekommendationen.³⁰⁷ Riksrevisionens rekommendation har genom uppdraget bidragit till att Trafikverket håller på att utveckla sitt arbetssätt, även om problemet med obalanserad budgivning kvarstår.

Bättre dokumentation och analyser av tidigare kontrakt för att möjliggöra mer träffsäkra förfrågningsunderlag

Trafikverket har genomfört och fortsätter att arbeta med ett antal åtgärder som har koppling till iakttagelsen. Som stöd för analys av köpta mängder har Trafikverket sedan 2019 byggt en nationell databas som gör det möjligt att söka ut, filtrera och koppla ihop olika dataset. Trafikverket använder databasen för att följa upp köpta mängder i kontraktet på en årlig basis. Trafikverket har även tagit fram en utvecklad baskontoplan för att underlätta uppföljning av baskontrakten. Vidare gör Trafikverket en anbudsanalys vid varje ny upphandling och ställer sin egenkalkyl mot samtliga inkomna anbud. Vad gäller utökningar av ingående konton har ett hjälpmedel och ett arbetssätt tagits fram som visar avvikelser i avropade mängder mot upphandlade mängder.³⁰⁸

Trafikverket har även bett VTI göra ett analysarbete utifrån mängduppföljningen för att höja kvaliteten i framtida upphandlingar. Redovisning av arbetet är planerad till början av 2024.³⁰⁹

Trafikverket vill initiera ett nytt projekt för att automatisera mängduppföljningen som ligger till grund för den nationella databasen. Nu sker det manuellt i Excel.

Trafikverket vill automatiskt kunna hämta all information som följer med fakturan i Agresso. Även historiska data skulle då gå att läsa in.³¹⁰

Riksrevisionens granskning har enligt Trafikverket bidragit till att ge en extra skjuts åt arbetet, även om problemen redan var kända för Trafikverket och det redan pågick en utveckling vid tidpunkten för granskningen.³¹¹ Problemen som Riksrevisionen pekade på kvarstår sannolikt åtminstone delvis under en tid framöver eftersom många tidigare och pågående kontrakt som är relevanta att analysera upphandlades innan det nuvarande systemet för uppföljning infördes. Det återstår också att se hur väl Trafikverket lyckas med att använda den förbättrade dokumentationen för att ta fram mer träffsäkra förfrågningsunderlag.

Bättre dokumentation och analyser av tillkommande beställningar för att motverka kostnadsökningar

Dokumentationen av tillkommande beställningar av arbete som inte ingår bland de prissatta mängderna i kontrakten, s.k. ÄTA³¹², har enligt Trafikverket förbättrats och

³⁰⁷ Trafikverket, *Obalanserad budgivning Basunderhåll väg*, 2020-08-21.

³⁰⁸ Svar via mejl från Trafikverket, 2023-12-19.

³⁰⁹ Svar via mejl från Trafikverket, 2023-12-19.

³¹⁰ Möte med Trafikverket, 2023-12-19.

³¹¹ Möte med Trafikverket, 2023-12-19.

³¹² ÄTA står för ändring, tillägg, avgående.

blivit mer enhetlig.³¹³ Trafikverket har tagit fram nya rutiner och mallar för det här ändamålet.³¹⁴ Trafikverket har även tagit fram ett utbildningsmaterial och en exempelsamling som stöd.³¹⁵ Den här uppföljningen ger inte underlag för att bedöma om det trots utvecklingen kvarstår brister i dokumentationen av tillkommande beställningar. Trafikverkets genomförda åtgärder bör dock ha lett till en förbättring jämfört med tidigare. Riksrevisionens granskning har bidragit till detta men är inte den huvudsakliga anledningen.

³¹³ Möte med Trafikverket, 2023-12-19.

³¹⁴ Några exempel är rutin "Hantering av underrättelser" TDOK 2020:0317, handledning "Stöd till hantering av underrättelser" TDOK 2020:0319, TMALL0532 UR/ÄTA-logg samt TMALL0533 UR/ÄTA-blankett.

³¹⁵ Svar via mejl från Trafikverket, 2023-12-19.

Stöd till renovering och energieffektivisering – en riktad satsning till vissa bostadsområden (RiR 2019:25)

Sammanfattande bedömning

- Riksrevisionens viktigaste iakttagelser om brister i utformningen av det granskade stödet är omhändertagna på så sätt att det granskade stödet är avvecklat och det nya stöd som regeringen införde 2021 utformades för att minska de tidigare bristerna. Det nya stödet avvecklades dock även det relativt snabbt av riksdagen 2021/2022.
- Det nya stöd som regeringen införde 2021 utformades i linje med de rekommendationer Riksrevisionen gav kopplat till stödets utformning. Riksrevisionen lämnade även ytterligare rekommendationer om att regeringen skulle se över andra sätt att lösa vissa av de problem som det granskade stödet också hade syftat till att lösa. Här har regeringen tagit vissa initiativ kopplade till utredningar av hyressättningsystemet.
- Den granskade verksamheten har delvis förbättrats genom att kunskapen om det granskade stödets bristande utformning har ökat hos både myndigheten och regeringen efter Riksrevisionens granskning. En orsak till att det granskade stödet inte var effektivt var att det vilade på bristfälliga konsekvensanalyser. I det nya uppdrag som Boverket fick efter Riksrevisionens granskning genomfördes bättre analyser och kunskapsläget blev också bättre tack vare de analyser som Riksrevisionen genomförde i granskningen.
- Det granskade stödet hade stora brister och var inte ett effektivt styrmedel. I och med att det nu är avvecklat finns inte längre problemen kopplade till stödets bristfälliga utformning kvar. Däremot kvarstår de problem som stödet syftade till att lösa: hyresgästers låga betalningsförmåga och behoven av renovering och energieffektivisering. Det nya stöd som infördes av regeringen 2021 borde ha haft bättre förutsättningar att bidra effektivt till målet om energieffektivisering eftersom det i flera avseenden utformades i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Men det nya stödet avvecklades relativt snabbt av riksdagen vid årsskiftet 2021/2022. Problemen som det granskade stödet syftade till att lösa kan behöva lösas på andra sätt.

Granskningens bidrag till resultatet

Riksrevisionens granskning av stödet till renovering och energieffektivisering av flerbostadshus i vissa bostadsområden visade på stora brister i stödets utformning som innebar att det inte var ett effektivt styrmedel. Stödet avvecklades redan innan granskningen publicerades, men det hade andra orsaker än Riksrevisionens granskning.

Granskningen hade dock en relativt stor betydelse för utformningen av det nya stöd till energieffektivisering av flerbostadshus som regeringen införde 2021. Boverket,

som tog fram underlaget till det nya stödet, angav att Riksrevisionens granskning utgjorde det viktigaste underlaget för myndighetens utredning. Utformningen av det nya stödet var i flera avseenden i linje med de rekommendationer som Riksrevisionen gav i sin granskning. Det nya stödet avvecklades dock av riksdagen relativt snabbt efter införandet.

Riksrevisionen rekommenderade även regeringen att se över andra sätt att lösa de underliggande problem som det granskade stödet hade syftat till att lösa. Regeringen har tagit vissa initiativ till utredningar av hyressättningssystemet men det är inte sannolikt att Riksrevisionens granskning varit avgörande för det eftersom problemen var kända sedan tidigare.

Riksrevisionens granskning 2019

Riksrevisionen granskade stödet till renovering och energieffektivisering av flerbostadshus med hyresrätter i bostadsområden med socioekonomiska utmaningar. Granskningen omfattade Regeringskansliet (Finansdepartementet), Boverket och samtliga länsstyrelser.

Stödet infördes den 1 oktober 2016 och utgjorde en viktig del av regeringens samlade satsningar inom bostadsområdet. Bakgrunden till att regeringen införde stödet var att en stor del av bostadsbeståndet i Sverige är mer än 50 år gammalt och ansågs ha ett omfattande upprustningsbehov. Syftet var att stödet skulle öka renoverings- och energieffektiviseringstakten för att bidra till både bostadspolitikens övergripande mål om en god livsmiljö och energipolitikens mål om en effektivare energianvändning. Samtidigt skulle stödet skydda hyresgästerna mot orimliga hyreshöjningar. Det visade sig dock att endast en mindre del av de anslagna medlen användes på grund av för få ansökningar. Det hade också framförts kritik mot stödet, bland annat mot dess krångliga villkor och höga administrativa kostnader. Syftet var därför att granska om stödet varit ändamålsenligt utformat för att kunna bidra till de bostads- och energipolitiska målen på ett effektivt sätt.

Granskningen visade att stödet inte hade varit ändamålsenligt utformat för att på ett effektivt sätt kunna bidra till de bostads- och energipolitiska målen. Det fanns flera brister i regeringens utformning av stödet som förklarade både varför intresset för stödet varit lågt och varför stödet inte hade gett förutsättningar att, annat än marginellt, öka takten på renovering och energieffektivisering. Det var även oklart i vilken utsträckning stödets utformning kunde bidra till att skydda hyresgästerna mot orimliga hyreshöjningar.

Eftersom stödet avvecklades innan granskningen publicerades lämnade Riksrevisionen rekommendationer till regeringen som handlade om vad regeringen borde tänka på om man i framtiden skulle överväga att införa ett liknande stöd. Det handlade framför allt om att låta genomföra bättre konsekvensanalyser om tänkbara effekter av stödets utformning och att se över och förenkla ansökningsprocessen.

Riksrevisionen rekommenderade även regeringen att se över andra mer effektiva sätt att hantera några av de bakomliggande problem som stödet inte lyckades lösa, exempelvis de sociala problem som kan vara förknippade med renovering.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i oktober 2018 till och med december 2023, då uppföljningen påbörjades. Arbetet med uppföljningen har främst bestått av dokumentstudier samt skriftliga frågor till Riksrevisionens kontaktperson vid Regeringskansliet.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten³¹⁶ instämde regeringen delvis i Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen informerades om att stödet avvecklades den 1 januari 2019. Därför avsåg regeringen att inte vidta några åtgärder med anledning av granskningsrapporten. Regeringen menade däremot att det fanns anledning att beakta Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer om det i framtiden skulle bli aktuellt att föreslå något nytt stöd av liknande slag. Regeringen ansåg därmed att granskningsrapporten var slutbehandlad.

Liksom regeringen ansåg civilutskottet att Riksrevisionens rapport bidrog med en viktig analys av hur ett eventuellt framtida stöd för renovering och energieffektivisering kan utformas på ett ändamålsenligt sätt. Riksdagen biföll utskottets förslag att lägga skrivelsen till handlingarna.³¹⁷

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Stödet avvecklades den 1 januari 2019, det vill säga innan granskningen publicerades. I juli 2020 gav dock regeringen ett uppdrag till Boverket att utvärdera det avvecklade stödet samt ge förbättringsförslag inför utformningen av ett nytt stöd.³¹⁸ Riksrevisionens granskningsrapport utgjorde enligt Boverket det viktigaste underlaget i den utredningen och myndigheten delade Riksrevisionens syn på problemen med det granskade stödet. Boverket lämnade i redovisningen av uppdraget ett förslag på ett nytt stöd till energieffektivisering där flera av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer omhändertogs.³¹⁹

I oktober 2021 införde regeringen ett nytt stöd för energieffektivisering av flerbostadshus, utifrån Boverkets förslag.³²⁰ Riksrevisionens bedömning är att vår granskning hade en relativt stor påverkan på utformningen av det nya stöd som regeringen införde.

³¹⁶ Skr. 2019/20:71.

³¹⁷ Bet. 2019/20:CU25, rskr. 2019/20:359.

³¹⁸ Regeringsbeslut Fi2020/03080/BB, Uppdrag att utvärdera stödet för renovering och energieffektivisering samt att analysera ägarförhållanden på hyresmarknad.

³¹⁹ Boverket (2020), *Utvärdering av stödet för renovering och energieffektivisering*, rapport 2020:25.

³²⁰ Se förordning (2021:664) om stöd till energieffektivisering i flerbostadshus, i kraft 2021-10-01.

Det nya stödet fanns dock bara under en kort period och riksdagen beslutade att avveckla det vid årsskiftet 2021/2022.³²¹

Svårt att få träffsäkerhet i ett stöd med flera syften

Riksrevisionen bedömde att stödet inte var träffsäkert utformat för att nå de syften som regeringen angav vid införandet. En orsak var att stödet utformades för att lösa flera typer av problem, som inte nödvändigtvis överlappar varandra. Hyresgästers bristande betalningsförmåga och behoven av renovering och energieffektivisering är olika problem som är svåra att lösa effektivt med ett gemensamt styrmedel. Granskningen visade till exempel att stödets områdesavgränsning innebar att få fastighetsägare till flerbostadshus med renoverings- och energieffektiviseringsbehov var berättigade att söka stödet.

Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen (i det fall regeringen i framtiden skulle överväga att införa ett liknande stöd) att utforma stödet utifrån en analys av vilka specifika problem det ska avhjälpa och en konsekvensanalys av tänkbara effekter, till exempel effekter av att avgränsa stödet till specifika bostadsområden.

I det nya stöd som regeringen införde 2021 renodlades det övergripande målet till att vara ökad energieffektivisering i flerbostadshus. Stödet skulle därmed riktas till byggnader med sämst energiprestanda där potentialen för energieffektivisering bedömdes vara störst och öppnade upp för att fler var berättigade till att ansöka om stöd. På det sättet skulle det nya stödet bli mer träffsäkert för att uppnå stödets syfte.

Denna förändring var därmed i linje med Riksrevisionens rekommendation och Boverket, som tog fram förslaget till ny utformning av stöd, uppgav att de utgick från Riksrevisionens granskning som underlag för sin analys.

Riksrevisionens bedömning är därmed att vår granskning hade relativt stor påverkan vid denna förändring av utformningen av det nya stöd som regeringen införde 2021, men som avvecklades av riksdagen vid årsskiftet 2021/2022.

Stödet var inte tillräckligt enkelt och attraktivt utformat

Riksrevisionens granskning visade att en anledning till det låga intresset för att söka stödet var att fastighetsägarna sammantaget ansåg att administrationen var för tung och riskerna för höga i förhållande till stödets storlek. Stödets hyresrabatt, villkor och den långa tidsdimensionen bidrog till att både ansökningsprocessen och uppföljningsförfarandet ansågs vara krångliga. Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen (i det fall regeringen i framtiden skulle överväga att införa ett liknande stöd) att se över och förenkla ansöknings- och uppföljningsprocessen.

Det nya stödet till energieffektivisering i flerbostadshus som infördes 2021 var på flera sätt enklare och attraktivare utformat än det granskade stödet, bland annat genom att det nya stödet endast kunde sökas för energieffektiviserande åtgärder och

³²¹ Bet. 2021/22:FiU1, rskr. 2021/22:46.

hyresrabatten togs bort. Det innebar en kortare och enklare ansöknings- och uppföljningsprocess.

Denna förändring var därmed också i linje med Riksrevisionens rekommendation om att se över och förenkla ansöknings- och uppföljningsprocessen, och Riksrevisionens bedömning är att vår granskning hade relativt stor påverkan vid denna förändring av utformningen av det nya stöd som regeringen införde 2021.

Utformningen av stödet gav inte förutsättningar att bidra till målen

Även om intresset för det granskade stödet hade varit större och träffsäkerheten bättre bedömde Riksrevisionen att stödet ändå inte gav tillräckliga incitament för fastighetsägare att genomföra åtgärder som på ett effektivt sätt kunde bidra till målen. Alltför låga stödnivåer och osäkerhet om vilket stödbelopp fastighetsägaren i slutänden skulle få gav till exempel inte tillräckliga incitament att öka energieffektiviseringstakten annat än marginellt. Enligt Riksrevisionens räkneexempel utgjorde energieffektiviseringsdelen av stödet endast 1,5–2 procent av fastighetsägarens totala renoveringskostnad.

För det nya stödet som infördes 2021 höjdes stödets maximala storlek för att öka incitamenten för fastighetsägaren att energieffektivisera. Detta var en förändring som låg i linje med att omhänderta Riksrevisionens iakttagelse och bedömningen är att Riksrevisionens granskning hade relativt stor påverkan vid denna förändring av utformningen.

Se över andra sätt att lösa de avsedda problemen

Granskningen visade att det kan finnas andra mer effektiva sätt att hantera några av de bakomliggande problemen: incitament till överrenovering som leder till kraftiga hyreshöjningar på starka bostadsmarknader, särskilda utmaningar med att belåna fastigheter för att finansiera renovering på svaga marknader och det faktum att även nödvändiga hyreshöjningar kan vara orimligt höga för hyresgäster med bristande betalningsförmåga. Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen att se över andra sätt att lösa dessa problem.

När det gäller översyn av incitamentsstrukturen i hyressättningsystemet har regeringen tagit några andra initiativ:

- Regeringen tillsatte 2020 utredningen *Läge och kvalitet i hyressättningen*. Betänkandet med samma namn inkom i juli 2021 men det har inte remitterats.³²²

³²² SOU 2021:58.

- I juni 2021 överlämnade regeringen propositionen *Stärkt skydd för hyresgäster* till riksdagen.³²³ För att underlätta för hyresgäster som får en väsentligt höjd hyra efter en renovering föreslår regeringen att den nya hyran ska kunna fasas in i ett lugnare tempo än vad som är fallet i dag. Förslaget röstades inte igenom i riksdagen.
- I juli 2022 tillsattes en utredning som bland annat innehöll ett uppdrag om att kartlägga arbetet mot att hyresgäster tvingas flytta på grund av hyreshöjningar vid renoveringar som innefattar bruksvärdeshöjande åtgärder.³²⁴ Utredningen lades ner i förtid.

Riksrevisionen bedömer det dock inte som sannolikt att vår granskning har haft en avgörande betydelse för dessa initiativ då problemen varit väl kända innan Riksrevisionen genomförde granskningen.

Konkurrensverkets tillsyn – förutsättningar för effektivt resursutnyttjande (RiR 2019:26)

Sammanfattande bedömning

- Iakttagelserna bedöms i allt väsentligt vara hanterade. Regeringen svarade riksdagen i skr. 2020/21:75 att Konkurrensverket (KKV) skulle återrapportera vidtagna åtgärder i myndighetens årsredovisning för år 2020. I KKV:s årsredovisning för 2020 beskriver myndigheten i ett separat kapitel (sid. 45–50) hur myndigheten ställt sig till samt tagit hand om rekommendationerna i Riksrevisionens rapport.
- Rekommendationerna bedöms i allt väsentligt vara hanterade. Riksrevisionen bedömer att KKV sammantaget har agerat och vidtagit ändamålsenliga åtgärder utifrån rekommendationerna.
- Den granskade verksamheten bedöms ha förbättrats.
- Grundproblemet att KKV behöver göra skarpa prioriteringar finns så klart kvar även i dag. Däremot har KKV vidtagit åtgärder som bör ha minskat de problem som följer av grundproblemet.

Den sammanfattande bedömningen är att KKV i allt väsentligt har hanterat de iakttagelser och rekommendationer som gjordes och lämnades vid granskningen. Den enda rekommendation där KKV inte vidtagit någon direkt åtgärd är frågan om ändamålsenlig resursfördelning mellan konkurrens- respektive upphandlingstillsynen. KKV har dock genomfört vad rekommendationen efterlyste, dvs. en utvärdering av fördelningen av resurser mellan tillsynsområdena. På så sätt bedömer Riksrevisionen att även rekommendationen om fördelning av resurser

³²³ Prop. 2020/21:201.

³²⁴ Utredningen *Bättre verktyg för att minska och motverka boendesegregation* (dir. 2022:116).

hanterats tillfredsställande av KKV. Resurseffektiviteten hos KKV bör därför ha ökat sedan granskningen publicerades.

Granskningens bidrag till resultatet

Inför granskningen fanns det indikationer på ineffektivitet och att de prioriteringar som KKV gjorde inte var tillfredsställande. Det fanns även indikationer på att ärendehantering var ineffektiv. Genom granskningen har Riksrevisionen identifierat ett antal brister som rör hur KKV arbetar med ärendehantering. Detta gäller särskilt ärenden inom konkurrenstillsynen men även inom upphandlingstillsynen förelåg indikationer på ineffektivitet. KKV har efter rapporten arbetat med sin interna kontroll. Detta har även inkluderat en översyn av KKV:s prioriteringspolicy och tidsgränser för hur lång tid en handläggning av tillsynsärenden får ta. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att det har blivit en ökad effektivitet i KKV:s tillsynsarbete genom att den interna kontrollen nu är bättre och tydligare bidrar till en mer resurseffektiv ärendehantering.

Riksrevisionens granskning 2019

Riksrevisionen har granskat KKV:s tillsynsarbete. Motivet var att det är viktigt att KKV:s tillsynsarbete bedrivs resurseffektivt, särskilt avseende hur KKV gör sina prioriteringar.

Granskningen visade på brister som avser både KKV:s prioriteringspolicy och KKV:s interna kontroll. Sammantaget bedömde Riksrevisionen att KKV:s resursutnyttjande kunde förbättras. För att KKV skulle använda sina resurser resurseffektivt krävdes en översyn av tillsynsprocesserna, inklusive tillämpningen av myndighetens prioriteringspolicy. Riksrevisionen rekommenderade KKV att förbättra den interna kontrollen i myndighetens tillsynsverksamhet, formalisera återkopplingen till myndighetens prioriteringspolicy från tillsynsarbetet samt utvärdera om fördelningen av resurser mellan konkurrens- och upphandlingstillsyn var ändamålsenlig givet myndighetens uppdrag och tillförda resurser. Riksrevisionen bedömde även att Regeringskansliet borde följa upp hur förvaltningsanslaget fördelas internt och ställa tydligare krav på utvärdering av KKV:s tillsyn. Detta var dock inte en formell rekommendation i granskningen.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i augusti 2018 till och med oktober 2023, då uppföljningen påbörjades. För uppföljningen har Riksrevisionen tagit kontakt med KKV, och därutöver hämtat in material i form av årsredovisningar, verksamhetsplan samt beskrivning av KKV:s arbete med rapporten inklusive KKV:s kontakt med regeringen. Dessutom har Riksrevisionen gått igenom dokument från riksdagen och regeringen.

Riksdagens tillkännagivande med anledning av rapporten är hanterat av regeringen

Regeringen inkom med skrivelse till riksdagen med anledning av Riksrevisionens rapport (skr. 2019/20:76). Enligt skrivelsen avsåg regeringen att följa upp hur Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer omhändertas av KKV bland annat i samband med den årliga myndighetsdialogen. Riksdagen var inte tillfreds med regeringens svar. Därför föreslog näringsutskottet ett tillkännagivande (betänkande 2019/20:NU17), vilket bifölls av riksdagen (rskr. 2019/20:288). Regeringen har därefter återkommit till riksdagen i två separata skrivelser för åtgärder vidtagna under 2020 respektive 2021 (skr. 2020/21:75 samt skr. 2021/22:75).

Enligt regeringens skrivelse för 2020 har riksdagens tillkännagivande behandlats i samband med myndighetsdialog med KKV den 19 maj 2020. Vid denna berördes iakttagelser och rekommendationer i Riksrevisionens rapport. Regeringen beslutade den 8 oktober 2020 om en ändring av KKV:s regleringsbrev för 2020 enligt vilket KKV ska återrapportera vilka åtgärder myndigheten har vidtagit för att en väl fungerande tillsyn, utifrån Riksrevisionens rekommendationer, ska uppnås. En samlad redogörelse för dessa åtgärder förväntades lämnas i KKV:s årsredovisning i början av 2021.

I skr. 2021/22:75 följde regeringen upp åtgärder vidtagna av KKV. Regeringen framförde att enligt bedömning i budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1 utgiftsområde 24 avsnitt 3.3.1) har KKV vidtagit tillräckliga åtgärder som ett resultat av Riksrevisionens granskning. KKV:s åtgärder avsåg bland annat en tydligare ansvarsfördelning mellan enheter och en mer enhetlig dokumentation av utredningsprocessen, åtgärder som regeringen bedömer har skapat förutsättningar för en mer effektiv tillsynsverksamhet. Regeringen betraktade därmed tillkännagivandet som slutbehandlat.

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är i allt väsentligt omhändertagna

Granskningen har huvudsakligen varit inriktad på KKV:s interna kontroll inom tillsynsarbetet. Det som talar för att granskningen har haft en positiv effekt är att granskningsrapporten resulterade i ett tillkännagivande vilket har pressat regeringen att säkerställa att KKV arbetat med de iakttagelser och rekommendationer som lämnades i rapporten. Detta har även granskats genom att det rapporterats i KKV:s årsredovisning. Samtidigt är det svårt att bedöma hur en intern kontroll förändrats i praktiken vid en mer översiktlig uppföljning samt då KKV till viss del fortsatt arbeta på motsvarande sätt som tidigare vad gäller fördelning av resurser mellan myndighetens tillsynsområden.

Förbättringar har skett av den interna kontrollen i myndighetens tillsynsverksamhet. Rekommendationen att förbättra KKV:s interna kontroll är helt omhändertagen. Den översyn som KKV gjort bedöms vara rimlig utifrån iakttagelser och rekommendation och granskningen bedöms ha haft en positiv effekt på KKV:s interna kontroll.

Förbättrad återkoppling till prioriteringspolicyn från tillsynsarbetet

Rekommendationen att formalisera återkopplingen till KKV:s prioriteringspolicy är delvis omhändertagen. Det har skett en förnyad översyn av KKV:s prioriteringspolicy. Detta har resulterat i att prioriteringspolicyn har tydliggjorts. Den formella återkopplingen från tillsynsarbetet och prioriteringspolicyn kan dock fortfarande utvecklas. Enligt KKV kommer en löpande översyn av prioriteringspolicyn att ske även framgent. Granskningen bedöms i denna del ha haft en viss positiv effekt på KKV:s tillsynsarbete.

Konkurrensverket har utvärderat sin fördelning av resurser mellan konkurrens- respektive upphandlingstillsynen

Rekommendationen att utvärdera fördelningen av resurser mellan KKV:s tillsynsområden är helt omhändertagen såtillvida att KKV har övervägt en annan fördelning mellan de två tillsynsområdena samt analyserat rimligheten i nuvarande fördelning. KKV landar dock i sin analys i att det finns en logik i nuvarande fördelning samt att den går att motivera kopplat till hur den historiska finansieringen av tillsynsområdena sett ut. Någon ändring i fördelning anser KKV därför inte är motiverad i dagsläget. Granskningen bedöms ha haft en positiv effekt på KKV:s interna kontroll såtillvida att KKV har gjort en analys av resursfördelningen mellan de olika tillsynsområdena.

Stöd till start av näringsverksamhet – långsiktiga effekter och Arbetsförmedlingens arbetssätt (RiR 2019:27)

Sammanfattande bedömning

- Uppföljningen visar på både hanterade, delvis hanterade och ej hanterade iakttagelser. Tydligare information kring risk för överskudsättning och förbättrade uppföljande programanalyser bedöms som hanterade. Mer systematiserade lokala uppföljningar av deltagare bedöms endast som delvis hanterad. Rekommendationen om längdanpassningar av den förberedande utbildningen har dock inte hanterats.
- Uppföljningen visar att Arbetsförmedlingen i huvudsak har agerat i linje med Riksrevisionens rekommendationer.
- Riksrevisionen bedömer att arbetet kring Stöd till start av näringsverksamhet (SNV) har förbättrats sedan granskningen.
- Vissa problem kvarstår dock. Det finns ännu ingen central styrning från Arbetsförmedlingen mot systematiska lokala uppföljningar av programdeltagare och anpassningar av längden på den förberedande utbildningen har inte gjorts (och inga konkreta planer på det finns heller).

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att majoriteten av problemen som uppmärksammades i granskningen har hanterats eller delvis hanterats.

Granskningens bidrag till resultatet

Granskningen har bidragit till vissa förbättringar av programmet. Det gäller främst den uppmärksammade risken för överskudsättning och till viss del uppföljningarna. Rekommendationerna togs emot väl av Arbetsförmedlingen. Detta blev tydligt både vid publiceringen och i den uppföljande intervjun som gjordes i samband med uppföljningsrapporten. Därför är det troligt att de förändringar som gjorts faktiskt är en effekt av granskningsrapporten. Dock har rekommendationen om den förberedande utbildningens omfattning inte lett till den avsedda förändringen även om det sågs som en rimlig rekommendation.

Riksrevisionens granskning 2019

Riksrevisionen har granskat Arbetsförmedlingens program Stöd till start av näringsverksamhet. Granskningen innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Arbetsförmedlingen.

Stöd till start av näringsverksamhet framstår som ett av Arbetsförmedlingens mest lyckade program när det gäller de uppmätta sysselsättningseffekterna. Det finns dock tecken på att deltagarna får låga inkomster, vilket i förlängningen kan leda till en ohållbar skuldsituation. Riksrevisionen anser därför att det är angeläget att undersöka effekterna på arbetsmarknadsstatus, inkomster och överskudsättning på längre sikt.

Det är också viktigt att noggrannare undersöka de motstridiga resultaten mellan sysselsättning och inkomster av deltagande i programmet. En bättre kunskap om programmet kan ge en mer rättvisande förväntansbild för både arbetsförmedlare och potentiella deltagare. Detta bör leda till en bättre tillämpning av programmet och en bättre fungerande arbetsmarknad.

Granskningen visade att deltagare i SNV fick (i genomsnitt) kortare arbetslöshet och lägre utbetalningar från socialförsäkringssystemet jämfört med dem som var öppet arbetslösa eller deltog i annan arbetsmarknadspolitisk insats. Dock genererade deltagandet lägre inkomster, särskilt för kvinnor, under flera år och ökade också risken för långvarig skuldsättning hos Kronofogden.

Arbetsförmedlingens arbete med att informera och rusta potentiella deltagare samt hur den följer upp programmet för att säkerställa att deltagarna får en varaktig försörjning kan förbättras. Bland annat ges inte information om riskerna med eget företagande så stort utrymme innan programmet startar och systematiska lokala uppföljningar efter programavslut genomförs inte.

Rekommendationer:

- Ge tydligare information till deltagarna om riskerna med eget företagande.
- Utred om förberedande utbildning för SNV även bör ges i en mer avgränsad form.
- Lokala uppföljningar efter programavslut bör göras mer systematiskt.
- Arbetsförmedlingens utvärdering av programmet bör få en längre uppföljningshorisont och kompletteras med exempelvis inkomster.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i januari 2018 till och med november 2023, då uppföljningen påbörjades.

Materialet till denna uppföljning utgörs av en intervju med myndighetspersonal från Arbetsförmedlingen samt uppföljande skriftliga frågor. Annan dokumentation har eftersökts hos riksdagen och regeringen men inga rekommendationer i granskningsrapporten riktades till regeringen så vi förväntade oss heller inga förändringar på den nivån. Inte heller riksdagen har gjort mer samordnade uttalanden än någon enstaka motion.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten konstaterade regeringen att Riksrevisionen inte hade lämnat någon rekommendation till regeringen. Regeringen ansåg att rapporten kan vara ett viktigt bidrag i Arbetsförmedlingens arbete med programmet Stöd till start av näringsverksamhet. Vidare informerade regeringen att

den löpande följer att de resurser som tilldelas Arbetsförmedlingen används effektivt. I och med skrivelsen ansåg regeringen att granskningsrapporten var slutbehandlad.³²⁵

Arbetsmarknadsutskottet delade regeringens uppfattning att granskningen borde vara ett viktigt bidrag till Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning av SNV. Riksdagen biföll arbetsmarknadsutskottets förslag att lägga skrivelsen till handlingarna.

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Riksrevisionen lämnade fyra rekommendationer som delvis är omhändertagna.

Informationen om risk för överskuldssättning har förtydligats

Riksrevisionens iakttagelse var att deltagare fick en ökad risk för överskuldssättning. Därför rekommenderade Riksrevisionen att ge tydligare information till deltagarna om riskerna med eget företagande. Uppföljningen visar att rekommendationen kan betraktas som omhändertagen av Arbetsförmedlingen.

Den förberedande utbildningen ger kunskap och förståelse för vad det innebär att starta och driva företag, samt vilka juridiska, ekonomiska och administrativa krav, förbindelser och risker företagande innebär. Men precis som när granskningen genomfördes är det långt ifrån alla som går utbildningen innan de deltar i programmet.

Att handläggaren ska informera om riskerna med det personliga betalningsansvaret för enskild näringsverksamhet och handelsbolag framgår nu tydligt som en egen rubrik under kapitel 4 "Förberedelser inför programanvisning" i handläggarstödet.³²⁶ Det är en synbar förbättring mot tidigare handläggarstöd.³²⁷

Fortfarande samma schablontid för alla i förberedande utbildning

Riksrevisionens iakttagelse var att den förberedande utbildningen är ett viktigt komplement men att många som skulle behöva gå utbildningen avböjer på grund av tidsåtgången. Därför rekommenderade Riksrevisionen Arbetsförmedlingen att utreda om förberedande utbildning för SNV även bör ges i en mer avgränsad form. Uppföljningen visar att rekommendationen inte kan betraktas som omhändertagen.

I granskningen konstaterades att många arbetssökande väljer att inte gå den förberedande utbildningen för SNV bland annat för att utbildningen på fem veckor ansågs för lång. Arbetsförmedlingen stödjer Riksrevisionens rekommendation och det finns nu skrivningar i avtalet med de upphandlade leverantörerna att både innehållet och längden ska anpassas utifrån deltagarnas behov. Men trots detta används fortfarande den mer schabloniserade rikttiden på fem veckor för samtliga deltagare.

³²⁵ Skr. 2019/20:73.

³²⁶ Arbetsförmedlingen, *Handläggarstöd v5.0 – Stöd till start av näringsverksamhet*, dnr Af-2023/0126 4651, Arbetsförmedlingen, 2023.

³²⁷ Arbetsförmedlingen, *Handläggarstöd v4.0 – Stöd till start av näringsverksamhet*, dnr Af-2018/0004 0183, Arbetsförmedlingen, 2019.

Ingen tydlig styrning för systematiserade lokala uppföljningar efter avslutat program. Riksrevisionens iakttagelse var att Arbetsförmedlingen inte gör några systematiska lokala uppföljningar efter avslutat program. Eftersom Riksrevisionen bedömt att sådana uppföljningar kan vara ett effektivt sätt att förbättra programmet rekommenderades Arbetsförmedlingen att göra systematiska lokala uppföljningar efter programavslut. Uppföljningen visar att rekommendationen delvis har omhändertagits.

En systematisk uppföljning av hur väl tidigare programdeltagare lyckats med företagsverksamheten kan bidra till bättre bedömningsgrund när arbetsförmedlarna fattar nya beslut. Den möjlighet som finns att göra en uppföljning sex månader efter programavslut nämns fortfarande inte i handläggarstödet. Möjligheten finns kvar i beställningsblanketten till konsulterna men det framgår inte att detta skulle vara värdefullt på något sätt. Det finns ingen tydlig styrning från Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen anför dock att det är tänkt att ett digitaliserat uppföljningsformulär ska kunna fånga upp orsakerna till att företag avvecklas. Detta är ett steg i rätt riktning.

Utvecklad uppföljning av effekterna på inkomst och sysselsättning

Riksrevisionens iakttagelse var att programdeltagare inte fick någon inkomstökning och tvetydig sysselsättningseffekt. Därför rekommenderas Arbetsförmedlingen att göra utvärderingarna av programmet på en längre uppföljningshorisont och komplettera utfallen med exempelvis inkomster. Uppföljningen visar att rekommendationen har omhändertagits.

I Arbetsförmedlingens uppföljningsrapport³²⁸ undersöks effekterna på sysselsättning och inkomster både på kort och lång sikt. Resultaten från den uppföljningsrapporten refererar till granskningsrapporten i flera delar, så det är tydligt att Arbetsförmedlingen tagit intryck från granskningsrapporten. Troligen har granskningsrapporten bidragit i beslutet att utöka uppföljningshorisonten och att inkludera inkomster.

³²⁸ Arbetsförmedlingen, *Effekter av tre arbetsmarknadspolitiska program 2010–2020 – Arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik och stöd till start av näringsverksamhet*, 2023.

Föråldrade it-system – hinder för en effektiv digitalisering (2019:28)

Sammanfattande bedömning

- De iakttagelser som Riksrevisionen gjorde 2019 har till viss del hanterats av de två fallstudiemyndigheterna och i liten utsträckning av regeringen.
- De två fallstudiemyndigheterna har agerat i linje med rekommendationerna men det finns fortfarande arbete kvar att göra för att omhänderta rekommendationerna i sin helhet. Regeringen har inte vidtagit några åtgärder för att uppfylla de rekommendationer som Riksrevisionen lämnade.
- Riksrevisionen bedömer att den granskade verksamheten i de två fallstudiemyndigheterna har förbättrats sedan granskningen genomfördes och att förbättringarna till viss del följer iakttagelserna och rekommendationerna i rapporten. Avseende de övriga granskade myndigheterna saknas underlag för att göra en bedömning. Vad avser iakttagelser och rekommendationer riktade till regeringen bedömer Riksrevisionen att regeringen inte har agerat i linje med rekommendationerna, men att regeringen dock har vidtagit ett flertal åtgärder för att förbättra digitaliseringen av förvaltningen på en övergripande nivå.
- Även om de två fallstudiemyndigheterna har vidtagit flera åtgärder för att komma till rätta med problematiken kommer föråldrade it-system fortsätta vara ett hinder för myndigheternas digitalisering under flera år framöver.

Riksrevisionen bedömer att regeringen vidtar åtgärder för att underlätta förvaltningens fortsatta digitalisering, vilket är positivt. Regeringen har i sin skrivelse framfört att problem med föråldrade it-system måste ses i en bredare kontext och att kravställning rörande interoperabilitet, funktion och förmågor på förvaltningsövergripande nivå är ett bättre sätt att åtgärda problemet. Utifrån den uppföljning som har genomförts bedömer Riksrevisionen att enbart den formen av styrning riskerar att vara otillräcklig eller åtminstone ta väldigt lång tid för att få genomslag, och att den därför skulle behöva kompletteras med en mer direkt styrning riktad mot enskilda myndigheter.

Granskningens bidrag till resultatet

Regeringen ansåg i sin skrivelse att granskningen gav värdefulla insikter om förekomsten av föråldrade it-system i statsförvaltningen, samt de risker som detta medför. Man ansåg vidare att regeringens pågående arbete låg väl i linje med Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Riksrevisionen har dock funnit få åtgärder specifikt riktade mot föråldrade it-system och regeringen har heller inte omnämnt granskningen i samband med vidtagna åtgärder på digitaliseringsområdet. Det går därför inte att bedöma vilken eventuell påverkan som granskningen har haft

på regeringens agerande. Vad avser fallstudiemyndigheterna har granskningen haft en relativt stor påverkan på hur myndigheterna arbetar med problem kopplade till föråldrade it-system. Skatteverket har exempelvis hänvisat till granskningen i sina budgetunderlag vid ett flertal tillfällen.

Riksrevisionens granskning 2019

Förekomsten av föråldrade it-system kan potentiellt påverka både digitaliseringstakten och informationssäkerheten. Den betydelse som digitalisering har givits av såväl riksdag som regering sett i ljuset av att föråldrade it-system verkar utgöra ett stort hinder var ett bärande skäl för Riksrevisionen att genomföra granskningen.

Riksrevisionen granskade förekomsten av föråldrade it-system hos ett drygt sextiotal större myndigheter. Fokus för granskningen var om myndigheterna och regeringen hade gjort tillräckligt för att hantera de problem som föråldrade it-system innebär. Den övergripande slutsatsen var att flertalet myndigheter inte hade gjort det. Riksrevisionen menade att problemet var så allvarligt och utbrett att det innebar ett hinder för en fortsatt effektiv digitalisering av statsförvaltningen. Granskningen visade att regeringen på ett övergripande plan hade arbetat med digitalisering som indirekt kunde ha positiva effekter på problemen med föråldrade it-system. Regeringen hade dock bristande kunskap om förekomsten och konsekvenserna av problemen med föråldrade it-system. Det saknades också åtgärder som mer direkt riktades mot föråldrade it-system.

Riksrevisionen rekommenderade de granskade myndigheterna att

- ta fram och använda de verktyg som behövs för att bedöma hur it-stödet ska bidra till kärnverksamhetens måluppfyllelse
- ha en process för att löpande utvärdera hur väl it-stödet bidrar till kärnverksamhetens måluppfyllelse
- utifrån en sådan process göra uttryckliga och medvetna ställningstaganden kring sin it-miljö och behovet av eventuella åtgärder.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att

- överväga att ta fram ett stöd för myndigheterna för att underlätta för dem att arbeta effektivt med problemen kring föråldrade it-system och den fortsatta digitaliseringen
- ge lämplig aktör i uppdrag att följa och utvärdera frågor kopplade till föråldrade it-system i statsförvaltningen för att säkerställa löpande kunskap om myndigheternas förutsättningar och situation.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i maj 2018 till och med januari 2024, då intervjuer med fallstudiemyndigheterna och Finansdepartementet ägde rum. Utöver regeringens skrivelse till riksdagen och försvarsutskottets betänkande med avseende på granskningsrapporten baseras uppföljningen på intervjuer med tjänstepersoner från Skatteverket, Pensionsmyndigheten och enheterna för digital infrastruktur och säkerhet samt digitalisering av den offentliga förvaltningen vid Finansdepartementet. Uppföljningen baseras också på en genomgång av relevanta dokument och rapporter på regeringens hemsida (www.regeringen.se), Myndigheten för digital förvaltnings hemsida³²⁹ (www.digg.se) samt regleringsbrev för de 12 myndigheter som Riksrevisionen bedömde hade störst problem med sin fortsatta digitalisering på grund av föråldrade it-system. I den ursprungliga granskningen genomfördes enkätundersökningar riktade till drygt 60 myndigheter samt till ansvariga departement. Det har i uppföljningen inte varit möjligt att genomföra så omfattande undersökningar. Eventuellt förekommande beskrivningar av förvaltningen i stort är därför hämtade från rapporter som har publicerats av DIGG.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

Regeringen instämde i Riksrevisionens bedömning att föråldrade it-system påverkar myndigheternas verksamhetsutveckling och försvårar fortsatt digitalisering, riskerar att tränga undan innovationsförmåga och kan leda till stora risker ur ett informationssäkerhetsperspektiv. Regeringen delade även delvis Riksrevisionens slutsatser om att flera av de granskade myndigheterna inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att hantera problematik kopplad till föråldrade it-system, samt att flera av de granskade myndigheterna inte heller i tillräcklig utsträckning arbetar på ett systematiskt sätt och nyttjar de verktyg som finns till hands för att adressera problemen.³³⁰

Vad gäller regeringens kunskap om omfattning, orsaker och konsekvenser av myndigheternas föråldrade it-system instämde regeringen delvis i Riksrevisionens bedömning att kännedomen i vissa delar varit begränsad inom Regeringskansliet, men inte att regeringen har varit omedveten om den aggregerade risk som föråldrade it-system utgör för statsförvaltningen som helhet.³³¹

Riksrevisionens granskning gav dock enligt regeringen värdefulla insikter om förekomsten av föråldrade it-system i statsförvaltningen, samt de risker som detta medför. Regeringen framförde dock att man hade vidtagit åtgärder och arbetat systematiskt under flera års tid för att följa upp och hantera flera av de risker som

³²⁹ Fortsättningsvis benämnd DIGG.

³³⁰ Skr. 2019/20:82.

³³¹ Skr. 2019/20:82.

Riksrevisionen pekar på. Det pågående arbetet låg enligt regeringens uppfattning väl i linje med Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer.³³²

Regeringens styrning av den statliga förvaltningens digitalisering fokuserar på vilka egenskaper och förmågor som myndigheterna och deras it-system ska ha för att kunna bedriva en effektiv och säker verksamhet. Genom att i högre grad ställa krav på egenskaper och förmågor, exempelvis avseende förvaltnings- eller sektorsgemensamt informationsutbyte, tvingas myndigheterna ändra arbetssätt och metoder, samt anpassa it-system som inte lyckas möta kraven. Detta leder i förlängningen till en nödvändig utfasning av föråldrade it-system.³³³

Regeringen framförde att Myndigheten för digital förvaltning har i uppgift att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig. Myndigheten har därmed en central roll för att regeringen ska kunna åstadkomma en mer sammanhållen styrning och för genomförandet av insatser på området. Myndigheten har även i uppgift att följa och analysera utvecklingen inom sitt verksamhetsområde och ska särskilt bistå regeringen med underlag för utvecklingen av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen.³³⁴

Regeringen gjorde bedömningen att frågor om metoder och eventuella stöd för uppföljning av it-kostnader, it-investeringar och digital mognad bör hanteras samlat inom ramen för Myndigheten för digital förvaltnings uppföljningsansvar.³³⁵

Regeringen ansåg i och med skrivelsen att granskningsrapporten var slutbehandlad.³³⁶

Finansutskottet instämde i bedömningen att föråldrade it-system kan påverka myndigheters verksamhetsutveckling, försvåra digitalisering och medföra risker ur ett informationssäkerhetsperspektiv. Utskottet välkomnade Riksrevisionens granskning samt de åtgärder som har vidtagits av regeringen och myndigheterna för att lösa de problem som är kopplade till sådana system. Utskottet utgick från att Riksrevisionens rekommendationer skulle komma att beaktas av regeringen och myndigheterna i den fortsatta digitaliseringen av statsförvaltningen och föreslog att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.³³⁷

³³² Skr. 2019/20:82.

³³³ Skr. 2019/20:82.

³³⁴ Skr. 2019/20:82.

³³⁵ Skr. 2019/20:82.

³³⁶ Skr. 2019/20:82.

³³⁷ Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU35, Riksrevisionens rapport om risker med föråldrade it-system i statsförvaltningen.

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Myndigheterna utvärderar it-stödets ändamålsenlighet i högre utsträckning. Skatteverket uppger att myndigheten har delat upp sin verksamhet i fem utvecklingsområden där berörda avdelningschefer och enhetschefer ingår.³³⁸ Där har myndigheten gått igenom applikationsportföljen med utgångspunkt från vilket värde den skapar för verksamheten. Myndigheten har också sett till att det finns roadmaps för alla applikationer. Det myndigheten kanske inte har kommit lika långt med är verksamhetsarkitektur och att få till en tydlig bild. Myndigheten har ganska många beskrivningar från olika perspektiv men allt kanske inte riktigt hänger ihop i en samlad bild i dagsläget. Det är något som myndigheten uppger att man behöver jobba vidare med. Om man inte har en tydlig verksamhetsarkitektur eller en verksamhetsbeskrivning hur verksamheten ska se ut går det inte att bygga bra och långsiktiga lösningar.³³⁹

Pensionsmyndigheten uppger att man har försökt jobba utifrån de rekommendationer som Riksrevisionen lämnade i granskningen. Riskperspektivet kopplade till föråldrade system med kompetensbrist, time-to-market och en ökande kostnadsbild jobbar myndigheten med. Myndigheten uppger att man använder fler verktyg och jobbar mer proaktivt för att följa måluppfyllelse på verksamhetsnytta i olika system på myndigheten i dag. Man jobbar också mycket mot Försäkringskassan och man har tagit ett fastare tag om livscykelhanteringen och det finns en plan för hur myndigheterna ska gå till väga. Agilt arbetssätt är ett av verktygen och sedan jobbar myndigheten med livscykelroadmaps som görs varje år. Myndigheten har också jobbat med att förstärka arkitekturstyrningen och man har infört ett nytt utvecklingsramverk.³⁴⁰

När det gäller processen för att mäta systemen avseende förändringsmöjlighet och flexibilitet har myndigheten tagit fram ett antal målbilder och sedan itererar man utifrån dem. När man har bestämt en riktning undersöker man hur dagens system svarar upp mot önskemålet, vad gapet är och vad kostnaden blir och hur myndigheten kan få in det i sina prioriteringar.³⁴¹

Riksrevisionen bedömer att fallstudiemyndigheterna delvis har omhändertagit rekommendationen, och att myndigheterna i högre utsträckning har och tillämpar processer för att utvärdera it-stödet löpande. Fallstudiemyndigheterna använder sig också av fler verktyg i dag jämfört med tidigare.

³³⁸ Alltså högsta ledningen som ansvarar för verksamhetsutvecklingen kopplat till it.

³³⁹ Tjänsteanteckning intervju Skatteverket, 2024-01-23.

³⁴⁰ Tjänsteanteckning intervju Pensionsmyndigheten, 2024-01-18.

³⁴¹ Tjänsteanteckning intervju Pensionsmyndigheten, 2024-01-18.

Myndigheterna tar medvetet ställning till sina it-system i högre utsträckning. De iakttagelser som gjordes i granskningen avseende Skatteverket var att myndigheten ofta fortsatte att använda föråldrade it-system utan att fatta uttryckliga beslut. Utifrån ett tekniskt perspektiv hade Skatteverket exempelvis fattat beslut om att Cobol (programspråk skapat på 60-talet) var fryst och skulle avvecklas men myndigheten hade samtidigt inte satt någon tidpunkt för end-of-life. Det gjorde att det var ganska ofarligt för applikationsorganisationen och verksamhetsavdelningar att prioritera bort avvecklingen. Det är något som myndigheten har jobbat med de senaste åren. Man har satt tydliga deadlines vilket har resulterat i att myndigheten har avvecklat både Cobol- och Oracleplattformarna inom hela beskattningsverksamheten och fram till september 2024 ska myndigheten vara klara med folkbokföringen och fastighetstaxeringen.³⁴²

Pensionsmyndigheten uppger att man gör uttryckliga ställningstaganden kring föråldrade system i högre utsträckning i dag än tidigare. Myndigheten flyttar över system där man kan och kopplar loss från Försäkringskassan. Myndigheten har ett program som heter NextGen och där arbetar man med att på sikt ta hem system och bygga på en modern arkitektur. Vad gäller den fortsatta digitaliseringsresan jobbar myndigheten med analys, roadmaps och GAP-analys för att se vart man ska. Myndigheten har en tydlig plan för vad man vill ta hem, sedan finns det delar där myndigheten kanske saknar en målbild men där försöker it-sidan jobba nära verksamheten.³⁴³

Riksrevisionen bedömer att fallstudiemyndigheterna delvis har omhändertagit rekommendationen, och att myndigheterna därmed i dag gör medvetna ställningstaganden i högre utsträckning än tidigare.

Regeringen har inte vidtagit tillräckliga åtgärder

Regeringen har tagit en stor mängd initiativ för att främja digitalisering på en generell och övergripande nivå. Både före och under själva granskningen såväl som efter att granskningen publicerades. Vid en genomgång av vidtagna åtgärder som har publicerats på regeringens webbplats hittade Riksrevisionen ett fyrtiotal olika initiativ med koppling till digitalisering generellt. Några exempel är:

- en nystart för Digitaliseringsrådet³⁴⁴
- den nya lagen om sekretessgenombrott vid teknisk bearbetning och teknisk lagring³⁴⁵

³⁴² Tjänsteanteckning intervju Skatteverket, 2024-01-23.

³⁴³ Tjänsteanteckning intervju Pensionsmyndigheten, 2024-01-18.

³⁴⁴ Fortsatt arbete för Digitaliseringsrådet (Fi2023/01773).

³⁴⁵ 10 kap 2 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), se prop. 2022/23:97 och ändringsförfattningen SFS 2023:335. Bestämmelsen följer av delbetänkandet Säker och kostnadseffektiv it-drift (SOU 2021:1).

- regeringens strategi för ökad tillgång av data³⁴⁶
- direktiv 2022:118 om utvecklad reglering och styrning av interoperabilitet vid datadelning inom den offentliga förvaltningen och från den offentliga förvaltningen till externa aktörer³⁴⁷
- uppdraget till Vinnova med flera att föreslå utformning av ett strategiskt program för att möta och leda i den digitala strukturomvandlingen.³⁴⁸

Riksrevisionen har inte lyckats finna några mer direkta åtgärder riktade mot förvaltningen över lag avseende föråldrade it-system. I sin skrivelse framförde regeringen att man i sin styrning av den statliga förvaltningens digitalisering fokuserar på vilka egenskaper och förmågor som myndigheterna och deras it-system ska ha för att kunna bedriva en effektiv och säker verksamhet. Genom att i högre grad ställa krav på egenskaper och förmågor, exempelvis avseende förvaltnings- eller sektorsgemensamt informationsutbyte, tvingas myndigheterna ändra arbetssätt och metoder, samt anpassa it-system som inte lyckas möta kraven. Detta leder enligt regeringen i förlängningen till en nödvändig utfasning av föråldrade it-system. Det ställningstagandet verkar fortsatt ligga till grund för vilka åtgärder regeringen vidtar.

Samtidigt bedömer Riksrevisionen att det finns skäl att ifrågasätta om regeringens styrning med övergripande krav på interoperabilitet och funktionskrav är tillräckliga för att, åtminstone ur ett mer kortsiktigt perspektiv, skapa ett tillräckligt tryck på myndigheterna att hantera föråldrade it-system. Skatteverket har i de senaste årens budgetunderlag betonat problem kopplade till föråldrade it-system och frågor kopplade till finansiering. I budgetunderlaget för åren 2024-2026 skriver myndigheten exempelvis: "Skatteverket kan inte heller inom befintligt anslag genomföra den för oss och samhället viktiga förnyelsen av våra verksamhetssystem utan att det får långtgående konsekvenser för Skatteverkets möjligheter att genomföra sitt grunduppdrag."³⁴⁹ Tjänstepersoner på myndigheten uppger att resan med systemförnyelse inom beskattningsområdet kommer att pågå till åtminstone 2030 utifrån aktuell planering. Det är utifrån att den tekniska skulden inom de här områdena vida överstiger myndighetens investeringsvolym.³⁵⁰

³⁴⁶ Data – en underutnyttjad resurs för Sverige: En strategi för ökad tillgång av data för bl.a. artificiell intelligens och digital innovation, Bilaga till beslut II 5 vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021, I2021/02739.

³⁴⁷ Utredningen resulterade i betänkandet En reform för datadelning (SOU 2023:96).

³⁴⁸ Uppdrag att föreslå utformning av ett strategiskt program för att möta och leda i den digitala strukturomvandlingen (N2021/00041).

³⁴⁹ Skatteverket, Skatteverkets budgetunderlag 2024-2026, dnr 8-2112259, s. 11.

³⁵⁰ Tjänsteanteckning intervju Skatteverket, 2024-01-23.

Pensionsmyndigheten har framfört liknande synpunkter rörande svårigheter kopplade till sitt arbete med systemförnyelse inom programmet NextGen.³⁵¹ Båda myndigheterna har dessutom uppgivit att regeringen har beslutat om reformer inom skatteområdet såväl som pensionsområdet de senaste åren som har inneburit att myndigheterna har varit tvungna att genomföra utveckling kopplat till reformerna på bekostnad av övrig systemförnyelse inom andra områden.³⁵²

Utifrån den uppföljning och analys som DIGG presenterar i sina rapporter kan konstateras att

- faktisk och praktisk samverkan mellan myndigheter inom digitaliseringsområdet är ett område med stora brister³⁵³
- utvecklingstakten inom Ena (Sveriges digitala infrastruktur) och införandet av olika förvaltningsgemensamma förutsättningar får betraktas som långsam, och samordningen och styrningen av offentliga tjänster utifrån ett helhetsperspektiv och med fokus på livshändelser är svag³⁵⁴
- myndigheterna i låg utsträckning återanvänder befintliga underlag, tjänster eller tjänstekomponenter som andra myndigheter har tagit fram.³⁵⁵

Riksrevisionen konstaterar vidare att regeringen och Regeringskansliet har riktat omfattande och detaljerade krav på återkoppling kring verksamhetsutveckling med koppling till it och digitalisering till några myndigheter men att liknande krav på återkoppling saknas för många andra myndigheter. Av de 12 myndigheter som Riksrevisionen bedömde ha störst hinder för fortsatt digitalisering beroende på föråldrade it-system har 5 myndigheter haft omfattande krav på återrapportering kopplat till verksamhetsutveckling genom it och digitalisering.³⁵⁶ Regeringen har även beslutat om uppdrag att följa upp Statens jordbruksverk och

³⁵¹ Pensionsmyndigheten, Pensionsmyndighetens budgetunderlag för åren 2020–2022, 2019-02-21; Pensionsmyndigheten, Pensionsmyndighetens budgetunderlag – del 1 för åren 2021–2023 Sammanfattning samt administrationskostnaderna, 2020-02-19; Pensionsmyndigheten, Pensionsmyndighetens budgetunderlag – del 1 Budgetåren 2022–2024 Sammanfattning samt administrationskostnaderna, 2021-02-19; Pensionsmyndigheten, Pensionsmyndighetens budgetunderlag – del 1 Budgetåren 2023–2025 Sammanfattning samt administrationskostnaderna, 2022-02-17; Pensionsmyndigheten, Pensionsmyndighetens budgetunderlag – del 1 Budgetåren 2024–2026 Sammanfattning samt administrationskostnaderna, 2023-02-20.

³⁵² Tjänsteanteckning intervju Skatteverket, 2024-01-23, tjänsteanteckning intervju Pensionsmyndigheten, 2024-01-18. Se även de båda myndigheternas olika budgetunderlag för perioden 2020–2026.

³⁵³ Myndigheten för digital förvaltning, Självsmål i målstyrningen DIGG reflekterar kring digitaliseringens komplexitet, 2022-11-15, s. 12.

³⁵⁴ Myndigheten för digital förvaltning, *Digitala Sverige 2022 – En samlad analys av samhällets digitalisering*, 2023-03-01, s. 39.

³⁵⁵ Myndigheten för digital förvaltning, *Digitala Sverige 2022 – En samlad analys av samhällets digitalisering*, 2023-03-01, s. 47.

³⁵⁶ Se underlag Sammanställning myndigheter.

Arbetsförmedlingens arbete med verksamhetsutveckling kopplad till it och digitalisering.³⁵⁷

Utifrån ovan nämnda konstaterar Riksrevisionen att kravställning på en övergripande nivå genom krav på interoperabilitet och funktion inte ger någon styreffekt på föråldrade it-system om myndigheter väljer att avstå från att genomföra digitalisering gemensamt med andra myndigheter. Riksrevisionen konstaterar vidare att regeringen kan och har skickat ingående och detaljerade styrsignaler till vissa myndigheter.

Riksrevisionen bedömer med anledning av vad som har behandlats ovan att regeringen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att adressera frågan om föråldrade it-system i förvaltningen.

Regeringen har inte tagit fram ett stöd för myndigheterna

Regeringen gjorde i sin skrivelse bedömningen att frågor om metoder och eventuella stöd för uppföljning av it-kostnader, it-investeringar och digital mognad borde hanteras samlat inom ramen för Myndigheten för digital förvaltnings uppföljningsansvar. DIGG har tagit fram ett antal stöd som berör digitalisering generellt sett. Myndigheten har vägledning och verktyg för nyttorealiserings, nytto- och kostnadsberäkningar och verktyg där man kan få fram data från DIGG:s undersökningar av förvaltningens digitala mognad. Vad gäller verktyg och stöd kopplade till föråldrade it-system, frågor om verksamhetsarkitektur, målarkitektur, livscykelhantering m.m. har Riksrevisionen inte kunnat hitta några sådana stöd eller verktyg på DIGG:s webbplats. Riksrevisionen har heller inte identifierat några uppdrag från regeringens sida till någon aktör att ta fram eller tillgängliggöra några sådana stöd. Det närmaste stödet som har koppling till föråldrade it-system som Riksrevisionen har kunnat hitta är eSams vägledning för arkitekturstyrning, som också hänvisar till Riksrevisionens rapport i bakgrunden till vägledningen.³⁵⁸

Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har omhändertagit rekommendationen avseende att ta fram ett stöd. Huruvida regeringen har övervägt frågan saknar Riksrevisionen kännedom om.

Regeringen har inte givit någon aktör i uppdrag att följa och utvärdera frågor kopplade till föråldrade it-system

Enligt vad som nämns ovan ansåg regeringen i sin skrivelse att DIGG var den myndighet som hade en central roll för att regeringen ska kunna åstadkomma en mer sammanhållen styrning och för genomförandet av insatser på området. Vid en

³⁵⁷ Se Uppdrag att följa upp verksamheten vid Statens jordbruksverk (N2021/01527), Uppdrag att redovisa strategi, mål, kostnader och nyttor kopplade till it-utveckling och digitalisering (N2021/01707 N2021/00663 (delvis)) samt Uppdrag om effektiviteten i Arbetsförmedlingens användning av förvaltningsmedel (A2023/01353).

³⁵⁸ eSam, Vägledning Arkitekturstyrning, ES2023-03.
<https://www.esamverka.se/download/18.6c50af321864b6f22b86191e/1677247739721/ES2023-03%20V%C3%A4gledning%20Arkitekturstyrning.pdf>

genomgång av DIGG:s publicerade rapporter har Riksrevisionen funnit ett uttryckligt omnämnande av föråldrade it-system och det gjordes i rapporten om myndigheternas digitalisering för 2020.³⁵⁹ Utöver det omnämnandet verkar frågan om föråldrade it-system/legacy inte beröras i enkätundersökningarna.³⁶⁰ Huruvida problem kopplade till föråldrade it-system kan vara en delmängd av mer övergripande generella slutsatser som presenteras går dock inte att uttala sig om. Riksrevisionen har heller inte lyckats identifiera något uppdrag från regeringens sida till någon aktör att följa och utvärdera frågan.

Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har omhändertagit rekommendationen på så sätt att någon aktör uttryckligen har fått i uppdrag att följa frågan.

³⁵⁹ Se Myndigheten för digital förvaltning, Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2020 En enkätundersökning, 2020. DIGG skriver: "De problem som skapas av föråldrade it-system inom den offentliga förvaltningen är avsevärda och en omfattande teknisk transformation som bland annat möjliggör fler gemensamma tjänster vore av godo för den offentliga förvaltningen som helhet. Föreliggande undersökning har dock inte tagit höjd för behovet av en sådan teknisk transformation eller den tekniska skuld som otvetydigt hindrar den digitala utvecklingen bland de statliga myndigheterna", se s. 61.

³⁶⁰ De svarsalternativ som myndigheterna verkar ha haft att välja på i enkäten avseende frågan om upplevelser av olika hinder för digital verksamhetsutveckling var nationell styrning, intern styrning, samverkan, finansiering, standarder, lagar och regelverk, målgruppernas behov, kompetens, incitament, annat.

Det kommunala utjämningsystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning (RiR 2019:29)

Sammanfattande bedömning

- Uppföljningen av Riksrevisionens rapport visar att regeringen bara i begränsad utsträckning har hanterat Riksrevisionens iakttagelser och agerat i linje med uppställda rekommendationer.
- Regeringen har inte fullt ut breddat systemet till att innefatta fler obligatoriska och frivilliga verksamheter, där Riksrevisionen såg behov av att genomföra eller överväga kostnadsutjämning. Det särskilda ekonomiska stöd som regeringen riktat till befolkningsmässigt mindre kommuner kompenserar heller inte fullt ut för behoven av ökad utjämning i systemet. Slutligen har regeringen inte genomfört några genomgående förändringar för att specifikt stärka förvaltningen av det kommunala utjämningsystemet, exempelvis genom att ge Tillväxtverket ett förvaltande uppdrag.
- Samtidigt har regeringen givit ett förhållandevis öppet uppdrag till den sittande Utjämningskommittén.³⁶¹ Utredningen kan därför potentiellt lämna förslag som adresserar Riksrevisionens övergripande bedömning, att systemet i större utsträckning behöver utjämna för vissa strukturella kostnadsskillnader. Direktiven till kommittén innehåller också uppdraget att analysera om strukturbidraget kan avvecklas eller förändras, vilket ligger i linje med Riksrevisionens rekommendation.
- Bedömningen är att kvaliteten på det kommunala utjämningsystemet håller motsvarande nivå som vid tidpunkten för Riksrevisionens granskning. Det gäller såväl förvaltningen av systemet som uppfyllandet av dess syfte, att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service, oberoende av invånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden.
- De problem som motiverade Riksrevisionens granskning 2019 kvarstår. Liksom vid tidpunkten för granskningen finns i dag ett tydligt samband mellan kommuner med höga skattesatser och strukturella utmaningar. Spännvidden i total skattesats för kommuner och regioner har också ökat något sedan 2019, från knappt sex procentenheter till drygt sex procentenheter.³⁶² Det är dock svårt att fastslå i vilken utsträckning problem kopplat till samband mellan skattekraft och skattesats beror på att det kommunala utjämningsystemet inte fungerar.

³⁶¹ Dir. 2022:36

³⁶² Liksom under 2019 har Österåker under 2024 lägst skatt i landet (28,98 %). Degerfors har högst skatt (35,3 %).

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att regeringen inte har hanterat flertalet av de utvecklingsområden som identifierades i granskningen. Överlag har det kommunala utjämningsystemet inte heller genomgått några genomgripande förändringar sedan tidpunkten för Riksrevisionens granskning.

Granskningens bidrag till resultatet

Sammantaget har genomslaget för Riksrevisionens rapport hittills varit begränsat. Samtidigt har Riksrevisionens rapport bidragit till större kunskap kring behovet av ökad utjämning inom ramen för systemet. Likaså har den utgjort ett av flera underlag till direktiven för Utjämningskommittén. Beroende på vad kommittén föreslår och hur regeringen agerar framgent kan genomslaget för Riksrevisionens rapport bli större än vad det vid tidpunkten för denna uppföljning är.

Riksrevisionens granskning 2019

Riksrevisionen granskade i rapporten systemet för kommunalekonomisk utjämning. Granskningsobjekt var regeringen och Statistiska centralbyrån (SCB).

Bakgrunden till granskningen var att tidigare studier visat att skillnaden i skattenivå mellan kommuner inte endast berodde på skillnader i politiska prioriteringar, effektivitet eller avgiftsnivå. Snarare fanns skillnader i kommunernas strukturella förutsättningar som orsakade betydande kostnadsskillnader mellan kommunerna. Antagandet var därför att utjämningsystemet inte fungerade som det var avsett att göra.

Granskningens övergripande slutsats var att systemet för kommunalekonomisk utjämning inte var utformat så att kommunerna kan ge kommuninvånarna en i huvudsak likvärdig service utan större skillnader i skattesatser. Kommunerna har skilda demografiska och geografiska förutsättningar, vilket i sin tur ger varierande ekonomiska förutsättningar, trots att tanken med utjämningsystemet är att det ska leda till likvärdighet. Riksrevisionen framhöll att det i detta avseende fanns en outnyttjad förbättringspotential i utjämningsystemet.

Vidare menade Riksrevisionen att det fanns skäl att se över och vid behov addera ytterligare verksamheter i utjämningen. För det första borde så kallade delmodeller för de obligatoriska verksamheterna bibliotek och kommunal vuxenutbildning inkluderas. För det andra borde regeringen väga för- och nackdelar med att utvidga kostnadsutjämningen till att omfatta fler frivilliga verksamheter, som kommunerna i praktiken inte alltid kan avstå från.

Riksrevisionen bedömde att förvaltningen av utjämningsystemet var eftersatt. Riksrevisionen konstaterade att det var troligt att svagheter i systemets förvaltning bidragit till att utjämningsystemet inte helt uppnått systemets intentioner. Den eftersatta förvaltningen innebar bland annat att det fanns en eftersläpning i aktualiserandet av nya delmodeller eller komponenter och att flera kostnads- eller volymuppgifter i befintliga delmodeller uppdaterades alltför sällan.

Utifrån granskningens resultat rekommenderade Riksrevisionen regeringen att

- utveckla den befintliga kostnadsutjämningsen så att den i större utsträckning utjämnar för kostnadsskillnader som uppstår på grund av att kommunerna har olika yta, antal invånare och befolkningsförändringar samt för storstädernas och de storstadsnära kommunernas socioekonomi
- utvidga kostnadsutjämningsen till att även avse biblioteksverksamheten
- väga för- och nackdelar med att utvidga kostnadsutjämningsen till att omfatta fler av de frivilliga verksamheter som i huvudsak är skattefinansierade
- överväga om delar av strukturbidraget kan avvecklas
- ge Tillväxtverket i uppdrag att förvalta utjämningsystemet, med utgångspunkt från en förvaltningsplan.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i oktober 2018 till och med oktober 2023, då uppföljningen påbörjades. Underlag för uppföljningen består av relevant dokumentation från riksdag och regering samt intervju med företrädare för Finansdepartementet. Då slutsatser och rekommendationer i granskningen inte omfattade SCB är myndigheten avgränsad från uppföljningen.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

Även om regeringen höll med om flera av Riksrevisionens bedömningar aviserade den i sin skrivelse³⁶³ inga åtgärder med anledning av iakttagelser och rekommendationer i rapporten. Snarare bedömde regeringen att de ändringar i kostnadsutjämningsen som trädde i kraft den 1 januari 2020³⁶⁴ skulle medföra att systemet i högre grad uppfyller sitt syfte att kompensera för strukturella behovs- och kostnadsskillnader. Regeringen konstaterade också vikten av att systemet uppdateras i takt med samhällsutvecklingen och att det finns behov av att med jämna mellanrum se över det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

Utifrån finansutskottets betänkande³⁶⁵ la riksdagen också regeringens skrivelse till handlingarna, det vill säga avslutade ärendet. Riksdagen sa också nej till två följdmotioner och två förslag i motioner från den allmänna motionstiden 2019.

³⁶³ Skr. 2019/20:77.

³⁶⁴ Prop. 2019/20:11, bet. 2019/20:FiU18, rskr. 2019/20:41.

³⁶⁵ Bet. 2019/20:FiU39.

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är inte omhändertagna

Granskningen har utgjort underlag till vissa insatser för att utveckla utjämningsystemet

Riksrevisionen konstaterade i granskningen att kostnadsutjämnningen inte tog tillräcklig hänsyn till vissa kostnadsskillnader mellan kommunerna. Mer specifikt kompenserade utjämnningen inte för skillnader som följer av yta, antal invånare, befolkningsförändringar och storstädernas samt de storstadsnära kommunernas socioekonomi. År 2017 utjämnades kostnadsskillnader kommunerna emellan till ett nettobelopp på 7,2 miljarder kronor. En mer rättvisande utjämnning som i större utsträckning tog hänsyn till dessa förhållanden skulle enligt beräkningar i granskningen i stället ha omsatt 10,9 miljarder kronor.

Enligt företrädare för Finansdepartementet utgjorde Riksrevisionens rapport ett av underlagen till utformandet av det särskilda stöd för befolkningsmässigt mindre kommuner som regeringen annonserade i budgetpropositionen 2022.³⁶⁶ Tillsammans med bland annat kommunutredningen³⁶⁷ och underlag från Kommuninvest befäste Riksrevisionens rapport bilden att det fanns behov av att ytterligare motverka de skillnader som finns mellan olika kommuner och kommungrupper. Regeringens stöd, som uppgick till 300 miljoner kronor årligen i tre år, fördelades till de kommuner som fick störst bidrag per invånare från det kommunalekonomiska utjämningsystemet eller hade färre än 9 000 invånare.

Flera av de utvecklingsområden som identifierades i Riksrevisionens rapport adresseras också i direktiven till den parlamentariska Utjämningskommittén som regeringen tillsatte i april 2022.³⁶⁸ Kommittén, som beräknas avsluta sitt arbete senast den 3 maj 2024, har i uppdrag att utreda hela det kommunalekonomiska utjämningsystemet, med fokus på utveckling, tillväxt och likvärdig service i hela landet. Utan att föregå utredningens resultat har vi inom ramen för denna uppföljning fått indikationer om att Riksrevisionens rapport utgör ett stöd i kommitténs arbete.

Det var i samband med behandlingen av granskningen *RiR 2020:11 Tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämnningen?* som riksdagen riktade ett tillkännagivande³⁶⁹ till regeringen att tillsätta utredningen. Riksdagen hänvisar i sitt tillkännagivande också till Riksrevisionens rapport om det kommunala utjämningsystemet.

Mot bakgrund av ovanstående är bedömningen att Riksrevisionens rapport utgjort ett av många underlag för att utveckla kostnadsutjämnningen. Rapporten har i detta avseende bidragit till att regeringen inrättat ett särskilt stöd för befolkningsmässigt

³⁶⁶ Prop. 2022/23:1 utgiftsområde 25.

³⁶⁷ SOU 2020:8.

³⁶⁸ Dir. 2022:36.

³⁶⁹ Bet. 2020/21:FiU15.

mindre kommuner. Likaså har rapporten bidragit till att regeringen tillsatt den sittande utredningen av hela det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

Viss breddning av verksamheter i utjämnigen

Riksrevisionen förordade i sin rapport att inkludera delmodeller för de obligatoriska verksamheterna kommunal vuxenutbildning samt bibliotek i kostnadsutjämnigen. Verksamheten kommunal vuxenutbildning är i dag inkluderad som en delmodell i konstadsutjämningsystemet. Däremot har ingen delmodell för verksamheten bibliotek introducerats i systemet. Direktiven till den sittande Utjämningskommittén innehåller heller inte något explicit uppdrag att analysera möjligheten att inkludera en sådan delmodell framgent. Samtidigt framhåller företrädare för Finansdepartementet att kommittén har ett förhållandevis öppet uppdrag som ger möjlighet till att föreslå nya delmodeller.

Riksrevisionens granskning bedöms ha haft en begränsad påverkan på att kommunal vuxenutbildning i dag är inkluderad som en delmodell i konstadsutjämningsystemet. Bedömningen utgår främst från att delmodellen introducerades i propositionen *Ändringar i kostnadsutjämnigen för kommuner*³⁷⁰ som föregick publiceringen av Riksrevisionens granskning.

Frivilliga verksamheter fortsatt utanför systemet

Regeringen framhöll i sin skrivelse³⁷¹ att kostnadsutjämningsystemet ska fokusera på obligatoriska verksamheter, varför det inte var aktuellt att överväga att inkludera delmodeller för frivilliga verksamheter, enligt Riksrevisionens rekommendation. Detta är enligt företrädare för Finansdepartementet en hållning som kvarstår. Även om det inte är något som explicit hindrar Utjämningskommittén att föreslå delmodeller för frivilliga verksamheter är det inte sannolikt att systemet framgent kommer breddas i detta avseende.

En avveckling av strukturbidraget beror inte på Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen framhöll i sin granskning att trots att strukturbidraget (som är tänkt att kompensera för tidigare förändringar i kostnadsutjämnigen) fyller en funktion borde regeringen överväga att avveckla stödet, i takt med att kostnadsutjämnigen utvecklas. Även om bidraget i dagsläget finns kvar innehåller direktivet till Utjämningskommittén³⁷² ett uppdrag om att analysera om strukturbidraget kan avvecklas eller förändras. Enligt företrädare för Finansdepartementet har strukturbidraget länge varit ifrågasatt varför uppdraget sannolikt funnits med i direktivet till Utjämningskommittén även utan Riksrevisionens rapport.

Bedömningen är att Riksrevisionens rapport haft en begränsad effekt på en eventuell framtida avveckling eller förändring av strukturbidraget.

³⁷⁰ Prop. 2019/20:11.

³⁷¹ Skr. 2019/20:77.

³⁷² Dir. 2022:36.

Inga förändringar i förvaltningen av utjämningsystemet

Riksrevisionen konstaterade i sin rapport att med anledning av att förvaltningen av det kommunala utjämningsystemet var eftersatt borde Tillväxtverket få i uppdrag att förvalta systemet, med utgångspunkt från en förvaltningsplan. Ett sådant uppdrag skulle möjliggöra mer löpande förändringar i systemet.

Trots att regeringen i sin skrivelse delade bedömningen att det är av vikt att de underlag som kostnadsutjämnningen baseras på är aktuella, höll den inte med om att förvaltningen av systemet var eftersatt. Likaså poängterade regeringen problemen med att genomföra löpande förändringar i enstaka delmodeller eftersom även mindre förändringar i enstaka delmodeller kan ge stora effekter på utfallet för enskilda kommuner och regioner. Regeringen bedömde därför, till skillnad från Riksrevisionen, att det är lämpligare att göra en samlad översyn med några års mellanrum.

Utöver tillsättandet av Utjämningskommittén har regeringen inte genomfört några genomgående förändringar vad gäller att specifikt stärka upp förvaltningen av det kommunala utjämningsystemet. Den löpande förvaltningen består därmed av att regeringen, utifrån sitt yttersta ansvar för systemet, årligen kan ändra i förordning (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning. Likaså sker en mer informell förvaltning genom att SCB tar upp systemet i samråd med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) två gånger per år.

Om det värsta skulle hända – statens arbete för att förhindra och hantera kärntekniska olyckor (RiR 2019:30)

Sammanfattande bedömning

- De iakttagelser som Riksrevisionen gjorde 2019 har i stor utsträckning hanterats, av regeringen såväl som de granskade myndigheterna. Regeringen har förtydligat ansvarsfördelningen mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Strålskyddsmyndigheten (SSM) och har vidtagit åtgärder för att skapa rättsliga förutsättningar för den fortsatta hanteringen av jodtabletter. MSB har stärkt sin tillsyn av länsstyrelserna, men det finns indikationer på att denna kan behöva förbättras ytterligare. SSM har utökat sin tillsyn av tillståndshavarna avseende fysiskt skydd och informationssäkerhet, dock inte avseende personalsäkerhet. Samarbetet mellan MSB och SSM inom ramen för kärnenergiberedskapen uppges ha blivit bättre, och länsstyrelserna har vidtagit åtgärder för att skapa större uthållighet vid hanteringen av en kärnteknisk olycka på längre sikt. Riksrevisionen bedömer att staten är bättre förberedd för att sanera efter en kärnteknisk olycka, men att arbete kvarstår för att hanteringen ska kunna ske samordnat och effektivt.
- De granskade aktörerna har agerat i linje med rekommendationerna i rapporten, som alla omhändertagits i olika utsträckning.
- Riksrevisionen bedömer att den granskade verksamheten har förbättrats sedan granskningen genomfördes, och att förbättringarna i stor utsträckning följer iakttagelserna och rekommendationerna i rapporten.
- Även om arbetet med sanering har utvecklats positivt sedan granskningen genomfördes återstår arbete innan Riksrevisionens rekommendation om saneringsövningar omhändertagits fullt ut, och även om regeringen fattat beslut om att en saneringsstrategi ska tas fram återstår också detta arbete. Det kvarstår även ottydligheter i hanteringen av jodtabletter, något som regeringens uppdrag till Socialstyrelsen syftar till att lösa.

Riksrevisionen bedömer att statens arbete för att förhindra och hantera kärntekniska olyckor har utvecklats positivt sedan granskningen genomfördes, och att granskningen bidragit till detta. Riksrevisionen konstaterar utifrån svaren från de granskade aktörerna att granskningen har lett till att åtgärder vidtagits för att omhänderta samtliga rekommendationer som lämnades i rapporten. En nationell saneringsstrategi återstår att tas fram, men beslut har fattats om detta. När det gäller rekommendationen att samöva sanering efter en kärnteknisk olycka har flera initiativ tagits, även om det ännu inte finns någon överenskommelse om hur sanering ska samövas regelbundet. En nationell saneringsstrategi kommer sannolikt att vara en viktig grund att stå på i framtida övningsverksamhet. Det finns fortfarande inte tillräckliga rättsliga förutsättningar för hanteringen av jodtabletter inom ramen för

kärnenergiberedskapen, och även om regeringen gett ett utredningsuppdrag till Socialstyrelsen i denna fråga återstår arbete innan den är löst.

Granskningens bidrag till resultatet

De granskade aktörerna uppger att de har haft nytta av Riksrevisionens granskning. Det uttrycks som positivt att problem och brister i den svenska kärnenergiberedskapen uppmärksammats, och att granskningen gett incitament för att förbättra samarbetet mellan MSB och SSM.

Riksrevisionen bedömer att granskningen har fått ett stort genomslag i den granskade verksamheten. Samtliga rekommendationer har omhändertagits, helt eller delvis, och de granskade aktörerna uppger att arbetet fortsätter i linje med rekommendationerna i rapporten. Därutöver har flera iakttagelser i rapporten som inte har lett till några rekommendationer hanterats. En övergripande slutsats av uppföljningen är att Riksrevisionens granskning lett till ett ökat fokus på förberedelser för att kunna genomföra sanering efter kärntekniska olyckor. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att dessa åtgärder har lett till att staten är bättre rustad för att förhindra och hantera kärntekniska olyckor i dag jämfört med när granskningen genomfördes. Samtidigt uppger länsstyrelserna i kärnkraftslänen att arbetet inom ramen för kärnenergiberedskapen, i linje med Riksrevisionens rekommendationer, behöver fortsätta att utvecklas.

Riksrevisionens granskning 2019

Riksrevisionen granskade om regeringens och ansvariga myndigheters arbete med säkerheten i anslutning till kärnteknisk verksamhet skedde på ett tillfredsställande sätt. Granskningen avsåg såväl arbetet med att säkerställa att kärntekniska olyckor inte inträffar som beredskapen för att hantera sådana händelser om de ändå skulle inträffa, både i ett akut skede och i ett långsiktigt och återställande arbete. Regeringen, MSB, SSM och länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar, Hallands och Västmanlands län granskades. De fyra länsstyrelserna granskades eftersom det finns kärntekniska anläggningar i dessa län.

Granskningen genomfördes mot bakgrund av att det fanns återkommande indikationer på brister i Sveriges beredskap för att hantera en kärnteknisk olycka, och brister i delar av det förebyggande arbetet. Samtidigt hade det förändrade omvärldsläget under senare år lett till att skyddet av kritisk infrastruktur hade ökat i betydelse.

Granskningen visade att säkerhetsarbetet till stora delar bedrevs på ett ändamålsenligt sätt. Inte desto mindre fanns det väsentliga delar av arbetet som inte kunde bedömas som tillfredsställande när det gällde såväl det förebyggande arbetet som den långsiktiga hanteringen av en kärnteknisk olycka.

- Riksrevisionen bedömde beträffande det förebyggande arbetet att SSM:s tillsyn av de kärntekniska anläggningarna var bristfällig när det gällde fysiskt skydd, informationssäkerhet och personalsäkerhet, och att statens resurser för att ingripa vid antagonistiska angrepp varierade.
- När det gällde att utveckla och förbättra beredskapen för att hantera konsekvenserna av en kärnteknisk olycka försämrades möjligheterna till detta av att samarbetet mellan MSB, SSM och länsstyrelserna i kärnkraftslänen inte fungerade väl, samt av att MSB:s tillsyn av länsstyrelserna skedde sällan och tillförde lite till länsstyrelsernas verksamhet.
- Riksrevisionen bedömde att såväl regeringen som de granskade myndigheterna i den akuta fasen i hanteringen av en kärnteknisk olycka hade en i stora delar god beredskap för att aktivera och bemanna sina krisorganisationer, och att de i stor utsträckning hade rutiner och arbetssätt samt praktiska förutsättningar för att lösa sina uppgifter.
- Problem med uthålligheten kunde visserligen uppstå hos flera av de granskade myndigheterna, men det var samtidigt svårt att med en rimlig resurstilldelning ha en uthållighet över längre tid för en så extrem händelse som en kärnteknisk olycka.
- När det gällde den långsiktiga hanteringen av en kärnteknisk olycka fanns ett flertal allvarliga brister i fråga om sanering, något som Riksrevisionen hade konstaterat i en granskning redan 2007.

Riksrevisionens samlade bedömning var att statens arbete för att förhindra och hantera kärntekniska olyckor inte kunde bedömas som helt tillfredsställande. Detta innebar att det kunde bli svårt att bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö i Sverige ett tillfredsställande och likvärdigt skydd om en kärnteknisk olycka trots allt skulle inträffa, och att det även kunde bli svårt att värna samhällets funktionalitet.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer:

Till regeringen

- Klargör ansvarsfördelningen mellan MSB och SSM när det gäller att samordna beredskapsåtgärder. Det bör lämpligen ske genom ändring i myndighetsinstruktion.
- Ge MSB i uppdrag att i samverkan med övriga berörda aktörer utarbeta en nationell strategi för sanering efter en kärnteknisk olycka.
- Säkerställ att det finns rättsliga förutsättningar för fortsatt hantering av jodtabletter.

Till MSB

- Stärk tillsynen över länsstyrelserna och förstärk återkopplingen.

Till SSM

- Öka tillsynen av fysiskt skydd, informationssäkerhet och personalsäkerhet.

Till MSB, SSM samt länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar och Hallands län

- Samöva sanering regelbundet inom ramen för befintlig övningsverksamhet inom kärnenergi-beredskapen.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i oktober 2018 till och med december 2023, då de granskades svar på Riksrevisionens uppföljande frågor inkom till Riksrevisionen. Utöver regeringens skrivelse till riksdagen och försvarsutskottets betänkande med avseende på granskningsrapporten baseras uppföljningen på svaren på skriftliga frågor som skickades till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), MSB, SSM och länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar, Hallands och Västmanlands län.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

Regeringen avsåg att se över förordningarna med instruktion för MSB och SSM för att tydliggöra ansvarsfördelningen inom kärnenergi-beredskapen. Regeringen bedömde i likhet med Riksrevisionen att det kunde behövas en mer utvecklad strategi för sanering, som kan utgöra ett stöd för aktörerna på en strategisk nivå, och övervägde att ge MSB i uppdrag att i samverkan med övriga berörda aktörer utarbeta en nationell strategi för sanering. För att säkerställa att det finns rättsliga förutsättningar för myndigheternas fortsatta hantering av jodtabletter hade regeringen gett Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap³⁷³ i uppdrag, genom tilläggsdirektiv,³⁷⁴ att analysera rättsläget för hantering av jodtabletter inom ramen för kärnenergi-beredskapen.³⁷⁵

Försvarsutskottet välkomnade att regeringen avsåg att se över förordningarna med instruktion för MSB och SSM, och instämde i regeringens bedömning att en viktig del av den långsiktiga hanteringen av en kärnteknisk olycka var sanering av mark, vatten och egendom. Utskottet avvaktade regeringens övervägande om att ge MSB i uppdrag att tillsammans med berörda aktörer utveckla en nationell strategi för sanering. Utskottet ansåg att det inte fanns skäl för utskottet att föreslå ytterligare åtgärder i fråga om statens arbete för att förhindra och hantera kärntekniska olyckor, och såg inte skäl att vidta några åtgärder.³⁷⁶

³⁷³ S 2018:09.

³⁷⁴ Dir. 2019:83.

³⁷⁵ Skr. 2019/20:93.

³⁷⁶ Bet. 2019/20:FöU4.

Rekommendationer och iakttagelser har i stor utsträckning omhändertagits

Ansvarsfördelningen mellan MSB och SSM har förtydligats

Regeringskansliet uppger att rekommendationen har omhändertagits genom att SSM:s instruktion ändrats i syfte att klargöra ansvarsfördelningen mellan SSM och MSB avseende samordning av beredskapsåtgärder för radiologiska nödsituationer, och att ändringarna förtydligar SSM:s ansvarsområde.³⁷⁷ Ändringarna, som trädde i kraft den 31 maj 2022, innebär att det i SSM:s instruktion inte längre står att myndigheten ska *samordna de beredskapsåtgärder som krävs inom den nationella strålskyddsberedskapen för att förebygga, identifiera och detektera nukleära eller radiologiska händelser som kan leda till skador på människors hälsa eller miljön*. I stället ska SSM inom den nationella strålskyddsberedskapen *vara pådrivande och vidta åtgärder för att förebygga, identifiera och detektera radiologiska nödsituationer som kan leda till skador på människors hälsa eller miljön*.³⁷⁸

Riksrevisionen bedömer att regeringen har omhändertagit rekommendationen, och att instruktionsändringen innebär en tydligare ansvarsfördelning mellan MSB och SSM.

Regeringen har gett MSB i uppdrag att utarbeta en nationell strategi för sanering efter en kärnteknisk olycka

Sedan Riksrevisionens granskning har MSB publicerat vägledningar för sanering på sin hemsida, och länsstyrelserna uppger att de beaktar dessa när de reviderar sina saneringsplaner. Det finns dock fortfarande ingen nationell saneringsstrategi, något som länsstyrelserna påtalat i sina svar till Riksrevisionen.

Regeringen fattade den 21 december 2023 beslut om ett uppdrag till MSB om att utarbeta en nationell strategi för sanering efter en kärnteknisk olycka. MSB ska genomföra uppdraget i samverkan med andra aktörer som arbetar med joniserande strålning och strålskydd såsom SSM, Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Statens veterinärmedicinska anstalt och berörda länsstyrelser och kommuner. MSB ska senast den 31 januari 2025 redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).³⁷⁹

Riksrevisionen konstaterar att regeringen genom beslutet har omhändertagit rekommendationen. En strategi för sanering kan utgöra en viktig grund för det fortsatta arbetet, såväl för att stärka kärnenergi-beredskapen som vid hanteringen av en kärnteknisk olycka. Arbetet med att ta fram en strategi återstår, och för att en strategi ska få effekt är det samtidigt viktigt att den implementeras i beredskapsplaner och övas. Detta är något som fortsatt behöver omhändertas.

³⁷⁷ Regeringskansliet (Försvarsdepartementet): Svar på frågor avseende Riksrevisionens rapport Om det värsta skulle hända – statens arbete för att förhindra och hantera kärntekniska olyckor, 2023-12-20.

³⁷⁸ 15 § förordningen (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten.

³⁷⁹ Regeringskansliet (Försvarsdepartementet): Svar på frågor avseende Riksrevisionens rapport Om det värsta skulle hända – statens arbete för att förhindra och hantera kärntekniska olyckor, 2023-12-20.

Regeringen har vidtagit åtgärder för att säkerställa rättsliga förutsättningar för fortsatt hantering av jodtabletter

Som beskrivits ovan omhändertog regeringen rekommendationen genom att 2019 ge Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap i uppdrag att analysera rättsläget för hanteringen av jodtabletter inom ramen för kärnenergi-beredskapen. I linje med vad utredningen och sedermera regeringen³⁸⁰ föreslog infördes 2023 en ny bestämmelse om vidareutdelning av jodtabletter i lagen (2009:366) om handel med läkemedel (1 kap. 6 §)³⁸¹. Ändringen innebär enligt länsstyrelserna i kärnkraftslänen att den som har tagit emot jodtabletter, exempelvis företag och skolor, får möjlighet att dela ut dessa enligt en länsstyrelses beslut. Det saknas dock några andra rättsliga förutsättningar för att länsstyrelserna rättssäkert ska kunna hantera jodtabletter, något som även Länsstyrelsen i Västmanlands län uppger i sitt svar på Riksrevisionens frågor. Länsstyrelserna i kärnkraftslänen har därför tagit fram en gemensam skrivelse till Regeringskansliet, som består av frågor om hur regeringen ställer sig till de förslag om upphandling, lagerhållning och distribution som förs fram i ett av den ovan nämnda utredningens delbetänkanden.³⁸² Skrivelsen, som beretts av respektive landshövding, skickades in i december 2023 av Länsstyrelsen i Uppsala län, som uppger att SSM och Socialstyrelsen har fått ta del av skrivelsen och står bakom denna, samt att MSB informerats.³⁸³

Regeringskansliet uppger att Riksrevisionens rekommendation med avseende på jodtabletter omhändertagits genom att Socialstyrelsen i sitt regleringsbrev 2024 kommer att få ett uppdrag om upphandling, lagerhållning och utdelning av jodtabletter. Socialstyrelsen ska, i samverkan med SSM, skyndsamt utreda förutsättningarna för en eventuell överföring till Socialstyrelsen av ansvaret för att administrera upphandling och nationell lagerhållning samt bistå i utdelningen av kaliumjodtabletter inom kärnenergi-beredskapen. Utredningen ska omfatta kostnader och finansiella förutsättningar samt andra frågor som behöver hanteras i samband med en eventuell övergång. Socialstyrelsen ska lämna en redovisning i fråga om kostnader och finansiering samt övriga förutsättningar till Regeringskansliet (Socialdepartementet och Klimat- och näringslivsdepartementet) senast den 15 mars 2024.³⁸⁴

Riksrevisionen bedömer att rekommendationen ännu inte omhändertagits fullt ut, men att regeringen genom uppdragen till Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap, som utmynnade i lagändring, och uppdragen till Socialstyrelsen, tagit

³⁸⁰ Prop. 2022/23:45 *Vissa frågor om hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap*.

³⁸¹ *Om en behörig myndighet har rekommenderat intag av sådana jodtabletter som har delats ut till skydd vid en radiologisk nödsituation, får den som har tagit emot de utdelade läkemedlen, trots bestämmelserna i denna lag, vidareutdela dessa till enskilda enligt de myndighetsanvisningar som har lämnats. Lag (2023:188).*

³⁸² SOU 2021:19, del 2, kapitel 14. Utredningen föreslog att en central myndighet med ansvar för samhällets försörjningsberedskap eller Socialstyrelsen bör hålla samman uppdraget att upphandla och lagerhålla jodtabletter.

³⁸³ Länsstyrelsen i Uppsala län, *Uppföljning av RiR 2019:30*, dnr. 9544-2023, 2023-12-21.

³⁸⁴ Regeringskansliet (Försvarsdepartementet): *Svar på frågor avseende Riksrevisionens rapport Om det värsta skulle hända – statens arbete för att förhindra och hantera kärntekniska olyckor*, 2023-12-20.

viktiga steg för att säkerställa rättsliga förutsättningar för hanteringen av jodtabletter inom ramen för kärnenergi beredskapen.

MSB har stärkt tillsynen över länsstyrelserna, men arbetet kan behöva utvecklas ytterligare

MSB uppger att myndigheten har utökat sin tillsyn och genomför sin tillsyn på ett nytt och strukturerat sätt. MSB har en beslutad tillsynsplan som delas med länsstyrelserna och som sträcker sig över tre års tid för de län som inte är kärnkraftslän. Länsstyrelserna i dessa län kontrolleras genom tillsyn minst en gång under denna period. Besöken genomförs tätare om resultatet av tillsynen visar på ett sådant behov. Länsstyrelser i kärnkraftsläna kontrolleras av MSB genom tillsyn vartannat år och följer upp året efter. MSB uppger att förmågan i de olika läna har utvecklats betydligt även om förmågan skiljer sig åt mellan läna.³⁸⁵

Länsstyrelserna uppger att rekommendationen inneburit att tillsynsverksamheten utvecklats, men beskriver denna i varierande positiva ordalag. Länsstyrelsen i Västmanlands län uppger att Riksrevisionens rekommendation har lett till att dialogen med MSB har ökat och i dag bedöms som mycket bra och värdefull, och att den lett till förslag på åtgärder och verksamhetsinriktning. Länsstyrelsen i Hallands län är positiv till att tillsynen har förbättrats efter Riksrevisionens granskning, och upplever att tillsynen i dag är mer strukturerad samtidigt som både dialog och synpunkter är konstruktiva. Länsstyrelsen i Uppsala län uttrycker sig i liknande ordalag, samtidigt som den i likhet med Länsstyrelsen i Kalmar län anser att tillsynen behöver utvecklas innehållsmässigt för att ge länsstyrelserna tillräckligt stöd för att utveckla länsens kärnenergi beredskap. Länsstyrelsen i Kalmar uppger att vissa frågor inte lyfts i tillräcklig utsträckning inom ramen för MSB:s tillsyn.³⁸⁶

Riksrevisionen bedömer att MSB har stärkt tillsynen över länsstyrelserna och förstärkt återkopplingen efter denna. Samtidigt finns det indikationer på att arbetet behöver stärkas ytterligare.

SSM har ökat tillsynen av fysiskt skydd och informationssäkerhet

SSM uppger att myndigheten sedan Riksrevisionens granskning har ökat tillsynen inom fysiskt skydd och informationssäkerhet. Åren 2020 och 2021 påverkades dock tillsynen negativt av pandemin då fysiska besök försvårades och omfattades av ett antal restriktioner för att undvika att få in smitta på de kärntekniska anläggningarna. År 2020 genomförde SSM fem inspektioner och sju verksamhetsbevakningar vid kärnkraftverken, vilket enligt SSM var en väsentligt ökad omfattning jämfört med föregående tre år. Motsvarande antal 2021 var fem verksamhetsbevakningar och tre inspektioner. År 2022 hade pandemirestriktionerna lättat; däremot påverkades inspektionsverksamheten av kriget i Ukraina då inspektörer involverades i SSM:s aktiverade krisorganisation. Inom området fysiskt skydd och informationssäkerhet

³⁸⁵ MSB, mejl med svar på Riksrevisionens frågor inom ramen för uppföljning av RiR 2019:30, 2023-12-20.

³⁸⁶ Länsstyrelsen i Kalmar län: Svar på frågor inom ramen för uppföljning av Riksrevisionens rapport RiR 2019:19, dnr. 10345-2023, 2023-12-21.

genomförde SSM det året fem verksamhetsbevakningar och tre inspektioner vid kärnkraftverken. Rekommendationen har enligt SSM omhändertagits genom att vakanser har fyllts samt genom omorganisation. En särskild avdelning för beredskap och tillståndsprovning inrättades för ungefär två år sedan, och under våren 2024 planerar SSM att inrätta en enhet för skydd och säkerhet med ett särskilt ansvar för tillsyn inom säkerhetsskyddsområdet.³⁸⁷

Riksrevisionen konstaterar att tillsynen av säkerhetsskyddet vid kärnkraftverken totalt sett har ökat sedan granskningen genomfördes, men att SSM:s svar inte nämner tillsyn inom personalsäkerhet. Myndigheten genomför också organisatoriska förändringar för att säkerställa en väl fungerande tillsyn, och sammantaget bedömer Riksrevisionen att SSM i stor utsträckning har omhändertagit rekommendationen. Övningsverksamheten avseende sanering har utvecklats, men arbetet behöver utvecklas vidare.

Alla länsstyrelser i de tre kärnkraftslänen uppger att de delvis har omhändertagit rekommendationen. En seminarieövning genomfördes 2019 inom ramen för kärnkraftsövningen Havsörn 19 som genomfördes i regi av Länsstyrelsen i Uppsala län,³⁸⁸ med fokus på förståelse för långsiktiga konsekvenser av ett radioaktivt nedfall samt roller och ansvar. I kärnkraftsövningen Falken 21, som arrangerades av Länsstyrelsen i Hallands län 2021, ingick en saneringsövning. Ett 30-tal aktörer på nationell, regional och lokal nivå i olika delar av landet deltog, däribland länsstyrelserna i Uppsala och Kalmar län, liksom i stödlänen Skåne och Västerbotten samt närliggande län. Ambitionen med övningen var att fortsätta att utveckla området utifrån resultatet från Länsstyrelsen i Uppsala län. Planeringen gjordes i nära samverkan med MSB. SSM deltog som experter vid olika delmoment.³⁸⁹ Länsstyrelsen i Kalmar län uppger att kunskapsnivån har höjts avseende sanering inom samhällsviktiga funktioner (primärproduktion och dricksvatten) till följd av övningen.³⁹⁰ Det finns förslag på hur underlaget från saneringsövningen kan användas vid kommande kärnkraftsövningar.³⁹¹

Länsstyrelsen i Uppsala län genomförde 2023 en fältövning med huvudfokus på strålningsmätning. Syftet med övningen var att utveckla förmågan att genomföra strålningsmätning och den samlade förmågan att omhänderta konsekvenserna av en kärnteknisk olycka. Resultatet från övningen omhändertas och används i planeringen för en saneringsövning med regionalt fokus där bland andra MSB stöttar med kompetens ur Nationella expertrådet för sanering av radioaktiva ämnen (NESA). Under 2023 medverkade länsstyrelsen även i en övning med fokus på livsmedels- och

³⁸⁷ SSM, mejl med svar på Riksrevisionens frågor inom ramen för uppföljning av RiR 2019:30, 2023-12-15.

³⁸⁸ Regionala kärnkraftsövningar (KKÖ) roterar mellan de tre kärnkraftslänen och arrangeras vartannat år av respektive länsstyrelse. Fenix KKÖ 24 i Kalmar län inleddes i slutet av 2023.

³⁸⁹ Länsstyrelsen i Hallands län: Lst Halland Redovisning till Riksrevisionen, dnr 8623-2023, 2023-12-15.

³⁹⁰ Länsstyrelsen i Kalmar län: Svar på frågor inom ramen för uppföljning av Riksrevisionens rapport RiR 2019:19, dnr 10345-2023, 2023-12-21.

³⁹¹ Länsstyrelsen i Hallands län: Lst Halland Redovisning till Riksrevisionen, dnr 8623-2023, 2023-12-15.

dricksvattenförsörjning vid radioaktivt nedfall som anordnades av Livsmedelsverket.³⁹²

Under hösten 2022 genomförde Länsstyrelsen i Hallands län en fältövning med huvudfokus på strålningsmätning. Syftet med övningen var att utveckla beredskapsplaneringen och den samlade förmågan att omhänderta konsekvenserna av en kärnteknisk olycka, samt att utveckla förmågan att genomföra strålningsmätning och planera för skyddsåtgärder och sanering efter ett radioaktivt utsläpp. SSM deltog som ett stöd till länsstyrelsens stab under övningen.³⁹³

MSB uppger att ansvaret för övningsverksamhet inom kärnenergiberedskap faller på den aktör som har ansvar enligt lag och förordning, och att det således är länsstyrelserna som ansvarar för att öva sina organisationer utifrån sina planverk. Däremot har MSB inom ramen för sitt tillsynsansvar påtalat att länsstyrelserna behöver genomföra saneringsövningar, och att detta behöver vara en del av den utbildning och övningsplanering som länsstyrelserna ska ta fram. MSB har även lämnat stöd såväl i vägledning som i framtagandet och genomförandet av ett flertal saneringsövningar. MSB uppger vidare att Länsstyrelsen i Östergötlands län har övat sin organisation för sanering, och att flera länsstyrelser arbetar med sina planer och att även de tids nog kommer att behöva öva.³⁹⁴

I mars 2024 planerar centrala myndigheter och länsstyrelser att delta i den internationella övningen INEX-6, som denna gång genomförs på temat sanering. Fokus för övningen är planering inför och förberedelser för långsiktig återställning efter en kärnteknisk olycka. SSM är kontaktpunkt för övningen.³⁹⁵

SSM har inte deltagit som övande i några saneringsövningar, eftersom SSM inte har någon operativ uppgift kopplat till saneringar. Däremot deltar SSM aktivt i NESA³⁹⁶ där sanering behandlas samt övar det beslutsstöd som SSM delger räddningstjänsten som underlag för beslut om skyddsåtgärder, där sanering ingår.³⁹⁷

Riksrevisionen bedömer att övningsverksamheten med avseende på sanering har ökat till följd av granskningen, och att fokus på saneringen efter en kärnteknisk olycka överlag har ökat. De myndigheter som berörs av rekommendationen har dock ännu ingen gemensam överenskommelse om hur sanering ska övas regelbundet, och det finns inte heller någon nationell inriktning för saneringsövningar. Därmed är rekommendationen ännu inte omhändertagen fullt ut.

³⁹² Länsstyrelsen i Uppsala län: Uppföljning av RiR 2019:30, dnr 9544-2023, 2023-12-21.

³⁹³ Länsstyrelsen i Hallands län: Lst Halland Redovisning till Riksrevisionen, dnr 8623-2023, 2023-12-15.

³⁹⁴ MSB, mejl med svar på Riksrevisionens frågor inom ramen för uppföljning av RiR 2019:30, 2023-12-20.

³⁹⁵ Länsstyrelsen i Uppsala län: Uppföljning av RiR 2019:30, dnr 9544-2023, 2023-12-21.

³⁹⁶ NESA upprätthålls av MSB.

³⁹⁷ SSM, mejl med svar på Riksrevisionens frågor inom ramen för uppföljning av RiR 2019:30, 2023-12-15.

Samverkan mellan MSB och SSM har stärkts, och samverkansforum har utvecklats. Riksrevisionen konstaterade i granskningsrapporten att MSB:s och SSM:s stöd till länsstyrelserna hämmades av brister i samverkan mellan myndigheterna. Därutöver uppgav länsstyrelserna att MSB:s ordförandeskap för och interna samordning mellan olika samverkansforum var otillfredsställande.

MSB uppger att samverkan mellan berörda aktörer har intensifierats och utvecklats mycket positivt, och att Riksrevisionens granskning har varit en av flera hävstänger i denna utveckling. Samverkan mellan aktörerna har formaliserats ytterligare inom formen av chefsgrupp och beredningsgrupp. I samverkan deltar MSB, SSM, länsstyrelserna i kärnkraftslänen (Uppsala, Kalmar och Halland) och i stödlänen Skåne och Västerbotten. MSB uppger vidare att samverkan kommer att utvecklas ytterligare inom ramen för beredskapssektorerna och i uppbyggnaden av det civila försvaret. Det myndighetsgemensamma arbetet med införande av förändrade beredskapszoner uppges vidare ha drivit beredskapsarbetet framåt i såväl kärnkraftslän som planeringszonslän³⁹⁸ och stödlän. MSB uppger vidare att Riksrevisionens granskning har använts som ett viktigt underlag för prioriteringar och planeringsarbete, samt resulterat i att en vägledning om sanering tagits fram.³⁹⁹

SSM uppger att granskningsrapporten varit ett incitament att förbättra samverkan och samarbete med MSB, som fungerar mycket bättre i dag.⁴⁰⁰

Riksrevisionen bedömer att MSB och SSM har vidtagit åtgärder för att effektivisera samarbetet inom kärnenergiberedskapen, och att Riksrevisionens iakttagelser omhändertagits.

Arbete har genomförts för att öka uthålligheten på längre sikt vid hantering av en kärnteknisk olycka

Riksrevisionen bedömde i granskningsrapporten att de granskade myndigheterna hade beredskapsorganisationer som var väl dimensionerade för akut hantering av en kärnteknisk olycka, men att problem med uthållighet kunde uppstå på längre sikt.

Länsstyrelserna uppger att de vidtagit åtgärder för att öka uthålligheten i krisledningsorganisationen sedan granskningen genomfördes. Beslutet om förändrade beredskapszoner enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor har genererat en förbättrad gemensam beredskapsplanering rörande kärntekniska olyckor, och fler aktörer är i dag involverade i planeringen. Samverkan med både planeringszonslänen⁴⁰¹ och kärnkraftslänen bidrar till ökad förmåga att stödja varandra vid en eventuell kärnteknisk olycka. Därutöver har erfarenheter från

³⁹⁸ Kring kärnkraftverken i Forsmark, Oskarshamn och Ringhals finns förutom en inre och yttre beredskapszon (5 respektive 25 km) en planeringszon med en ungefärlig utsträckning på 100 km. I planeringszonen finns det planering för utrymning som bygger på underlag från strålningsmätning av markbeläggningen, inomhusvistelse samt begränsad extrautdelning av jodtabletter.

³⁹⁹ MSB, mejl med svar på Riksrevisionens frågor inom ramen för uppföljning av RiR 2019:30, 2023-12-20.

⁴⁰⁰ SSM, mejl med svar på Riksrevisionens frågor inom ramen för uppföljning av RiR 2019:30, 2023-12-15.

⁴⁰¹ Kring Forsmarks kärnkraftverk omfattar planeringszonen även Dalarnas, Gävleborgs, Västmanlands och Stockholms län.

hanteringen av covid-19-pandemin tydliggjort att det är möjligt att skapa uthållighet i länsstyrelsernas krisberedskapsorganisation, och under pandemin fanns också ett nationellt samarbete mellan alla 21 länsstyrelser genom ett nationellt samordningskansli. Länsstyrelserna i kärnkraftslänen planerar att under 2024 påbörja en gemensam förstärkningsplan för att ytterligare stärka förmåga och uthållighet vid en kärnteknisk olycka.

Riksrevisionen bedömer att iakttagelsen om uthållighet i myndigheternas beredskapsorganisationer omhändertagits.

Andra åtgärder har vidtagits för att stärka kärnenergiBEREDSKAPEN
Införandet av de förändrade beredskapszonerna uppges ha ökat länsstyrelsernas förmåga att hantera kärntekniska olyckor. Länsstyrelserna i kärnkraftslänen uppges att stora delar av deras planverk har reviderats, och att de har genomfört ett omfattande utvecklingsarbete tillsammans med andra aktörer. Genom detta arbete har flera utvecklingsområden identifierats, bland annat när det gäller sanering, vilket hanteras löpande i länsstyrelsernas planeringsarbete. Länsstyrelsen i Västmanland ingår sedan 2022 i Forsmarks planeringszon och har tilldelats ett årligt anslag om cirka 700 000 kronor för att arbeta med kärnteknisk beredskap. Utökade medel och ett ökat ansvar uppges ha ökat möjligheterna för länsstyrelsen att skapa beredskap för och hantera en kärnteknisk olycka, och länsstyrelsen har vidtagit flera åtgärder i detta syfte.⁴⁰²

Länsstyrelserna i kärnkraftslänen uppges att fokus på sanering har ökat efter Riksrevisionens granskning. Ett exempel på detta är en resa till Japan som NESAs anordnade 2023, och som bland annat personal från länsstyrelserna i kärnkraftslänen deltog i. Syftet med resan, som var planerad att genomföras 2021 men på grund av covid-19-pandemin fick skjutas upp, var att öka kunskapen om sanering och återhämtning genom att på plats studera de åtgärder som Japan har genomfört efter olyckan i Fukushima 2011, samt att omsätta de japanska erfarenheterna till svenska förhållanden. Målet med resan var att länsstyrelserna och kommunerna får en ökad förmåga att sanera radioaktiva ämnen efter en kärnkraftsolycka eller insats med kärnvapen. Genom resan skulle också NESAs öka sin förmåga att stödja länsstyrelser och kommuner. Länsstyrelsen i Kalmar län uppges att resan gav en stor mängd erfarenheter och lärdomar om sanering efter en komplex och omfattande kärnteknisk olycka, exempelvis hur länsstyrelsens organisation för sanering bör se ut, samt att beslut om saneringsåtgärder behöver förankras lokalt och att effekterna av sanering behöver förstås ur ett jämställdhetsperspektiv och utifrån marginaliserade gruppers behov.⁴⁰³

⁴⁰² Länsstyrelsen i Västmanland: *Länsstyrelsen i Västmanlands län svar till Riksrevisionen om det kärntekniska beredskapsarbetet (RiR 2019:30)*, dnr 452-6763-2023, 2023-12-19.

⁴⁰³ Länsstyrelsen i Kalmar län: *Svar på frågor inom ramen för uppföljning av Riksrevisionens rapport RiR 2019:19*, dnr 10345-2023, 2023-12-21.

Länsstyrelsen i Hallands län uppger att den i samverkan med MSB och SSM reviderat sin saneringsplan med avseende på tidpunkten för när sanering ska inledas efter en kärnteknisk olycka, med anledning av att Riksrevisionen konstaterat att det fanns olika uppfattning om huruvida sanering ska inledas samtidigt som räddningstjänstsjänsarbete pågår. Länsstyrelsen har vidare påbörjat ett arbete med att ta fram en operativ saneringsplan som ska utgöra ett stöd för saneringsledaren i såväl uppstartarbetet som det löpande arbetet med sanering.⁴⁰⁴

Länsstyrelserna i kärnkraftslänen uppger att bristerna som påvisades i granskningsrapporten inte har kunnat hanteras helt sedan den publicerades, men att arbete pågår inom flera områden som uppmärksammades. Det handlar om utveckling av planverk, saneringsövningar, stöd mellan länsstyrelserna i kärnkraftslänen och samverkan med SSM avseende tillstånd för sanering.

Övriga iakttagelser

Riksrevisionen gjorde även iakttagelser om brister kopplade till kommunikation med allmänhet vid en kärnteknisk olycka, rutiner för att kvalitetssäkra innehållet i den information som ska skickas till Internationella atomenergiorganet (IAEA), Polismyndighetens resurser för att kunna ingripa vid antagonistiska händelser riktade mot kärnkraftverk, stödlänens roll och funktion samt Regeringskansliets infrastruktur för krishantering. Riksrevisionen har inte någon information om hur situationen ser ut i dag med avseende på dessa iakttagelser, och kan därför inte avgöra om någon utveckling skett på dessa områden sedan granskningen genomfördes.

⁴⁰⁴ Länsstyrelsen i Hallands län: Lst Halland Redovisning till Riksrevisionen, dnr 8623-2023, 2023-12-15.

Att tänka efter före – statens planering av höghastighetsjärnvägar (RiR 2019:31)

Sammanfattande bedömning

- Riksrevisionens iakttagelser gäller till stor del hur planeringen av höghastighetsjärnvägen har bedrivits historiskt i förhållande till de utgångspunkter som finns för hur planering bör gå till. Vår granskning visade många avvikelser från hur planering bör bedrivas. Dessa bakåtblickande iakttagelser är generellt inte av en sådan typ att de kan ”hanteras” av en regering eller av Trafikverket.
- Vi rekommenderade regeringen att, innan fortsatta beslut om höghastighetsjärnvägen togs, ge Trafikverket ett utredningsuppdrag omfattande bland annat vilka brister som höghastighetsjärnvägen var tänkt att lösa och vilka alternativa lösningar som fanns. Regeringen gav ett uppdrag till Trafikverket som hade vissa likheter med det uppdrag som vi rekommenderade. Det fanns dock också betydande skillnader i uppdragets utformning jämfört med vad vi rekommenderade. Det är därför oklart i vilken mån rekommendationen är uppfylld.
- Eftersom den granskade verksamheten inte är en löpande verksamhet är det svårt att bedöma om den har förbättrats. I vissa aspekter har den planerade höghastighetsjärnvägen försämrats. Bland annat har den kostnadsbedömningen ökat med ytterligare 95 miljarder kronor sedan vår granskning. Höghastighetsjärnvägen bedöms fortfarande vara mycket olönsam ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Underlagets kvalitet har förbättrats. Genom att planeringen av ungefär halva sträckan har avbrutits har dock statens åtagande minskat betydligt.
- De motiv som vi angav för granskningen var inte speciellt problemorienterade. Motiven var ganska generella såsom att det var en stor investering och att infrastrukturinvesteringar till sin natur är oåterkalleliga, vilket ställer höga krav på planeringen inför beslut.

Granskningen kritiserade hur planeringen av höghastighetsjärnvägen hade genomförts och att planeringen inte varit i linje med statsmakternas intentioner. På kort sikt hade granskningen en liten påverkan. Regeringen aviserade inte några tydliga åtgärder på grund av granskningen i samband med skrivelsen. Granskningens påverkan skedde i allt väsentligt först hösten 2022. Riksdagens majoritet tog granskningen som stöd för sitt beslut att tillkännage till regeringen att planeringen av höghastighetsjärnvägen borde avbrytas. Riksdagen angav i sin motivering till beslutet att de instämde med våra slutsatser. Detta innebar en besparing på ungefär 160 miljarder kronor och en väsentlig ökning av den samhällsekonomiska lönsamheten i infrastrukturpolitiken.

Granskningens bidrag till resultatet

Granskningens resultat refererades i en riksdagsmotion (motion 2022/23:6), som resulterade i ett tillkännagivande till regeringen. Riksdagsmajoriteten beslutade följande: "Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att säga nej till att bygga höghastighetsjärnväg och tillkännager detta för regeringen." I motivet hänvisade riksdagen direkt till vår rapport och citerade delar av rapporten, bland annat med skrivningen "Undertecknande partier delar Riksrevisionens slutsatser.". Närmare en tredjedel av motiveringen hänvisar direkt till Riksrevisionen. När regeringen behandlade tillkännagivandet ledde det till att planeringen för ungefär halva höghastighetsjärnvägen avbröts. De avbrutna sträckorna motsvarar en besparing på drygt 160 miljarder kronor. Beslutet att avbryta delar av planeringen fattades den 22 december 2022 (regeringsbeslut I2022/02416).

Riksrevisionens granskning 2019

Riksrevisionen granskade den planering som under en längre tid hade bedrivits om byggandet av nya stambanor för höghastighetståg på sträckorna Stockholm–Göteborg/Malmö. Granskningsobjekt var regeringen och Trafikverket.

De nya stambanorna beräknades kosta 230 miljarder kronor att bygga när granskningen genomfördes. Därmed utgjorde de den största investeringen i transportinfrastruktur på mycket lång tid. Trafikverkets underlag visade att investeringen var mycket samhällsekonomiskt olönsam.

Granskningen visade att planeringen har utgått från lösningen snarare än problemet. Enligt de utgångspunkter som finns för planering ska den utgå ifrån ett problem eller en brist, och man ska försöka att hitta en så effektiv lösning som möjligt på problemet. Så var inte fallet med planeringen av höghastighetsjärnvägen. Lösningen "att bygga en höghastighetsjärnväg" kom före frågan om vilket problem den var tänkt att lösa. Olika planeringsuppdrag har genomförts med mycket korta utredningstider, vilket inneburit att ett riktigt utredningsarbete inte kunnat utföras. Trots att den övergripande planeringen pågått i över tio år hade flera av utredningarna bara några enstaka månader på sig att sammanställa information om en av Sveriges största investeringar någonsin.

Allt eftersom kostnadsbedömningen för att bygga höghastighetsjärnvägen ökat har också den bedömda samhällsekonomiska lönsamheten minskat. De tre etapper av höghastighetsjärnvägen som låg med i nationell plan (2018–2029) var samtliga mycket olönsamma. Att samhällsekonomisk effektivitet ska vara ett mål att eftersträva verkar därför inte ha påverkat planeringens genomförande.

Riksrevisionen såg också problem med i vilken ordning beslut tagits om olika delsträckor. Exempelvis fick den första delsträckan Ostlänken byggstartsbeslut (vilket man senare tvingades dra tillbaka) innan det fanns något beslut om höghastighetsjärnvägen som helhet. Därmed fanns det en risk för att utformningen

av den första delsträckan skulle diktera utformningen av systemet som helhet på ett suboptimalt sätt. Det fanns också en risk för att starten av den första delsträckan skulle smyga igång hela projektet utan att det fanns något riktigt beslut. Forskning visar att argument av typen ”Nu när vi börjat bygga A måste vi också bygga B” är vanligt förekommande inom så kallade megaprojekt. Vi menade att ett beslut om helheten och dess utformning borde komma först om projektet skulle genomföras.

Riksrevisionen konstaterade att kostnaderna för projektet länge underskattats kraftigt. Det dröjde långt in i planeringen innan en kalkyl som uppfyllde Trafikverkets standard togs fram. Men även då var det relativt stora åtaganden som inte ingick i kalkylen, och det fanns fortfarande stora osäkerheter om ungefär halva sträckan där nästan inget utredningsarbete hade genomförts.

Riksrevisionen bedömde också att det planeringsarbete som genomförts av Sverigeförhandlingen (en SOU) var svårt att tillämpa senare i det löpande arbetet. Sverigeförhandlingens avtal med olika kommuner undertecknades aldrig av regeringen. Riksrevisionens bedömning var att Sverigeförhandlingen innebar en ineffektiv parallell planering vid sidan av Trafikverkets ordinarie planering.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i december 2018 till och med oktober 2023, då uppföljningen påbörjades. En sammanställning av alla regeringsbeslut som är kopplade till stambanorna har genomförts och stämts av med Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Granskningen ledde på kort sikt inte till någon märkbar förändring av planeringen av höghastighetsjärnvägen. Regeringen tillsatte ett uppdrag till Trafikverket⁴⁰⁵ som hade vissa likheter med den rekommendation vi lämnade, men som också på ett antal punkter skiljde sig från vår rekommendation. Trafikverket levererade uppdraget och det har inte lett till något ytterligare beslut från regeringen om projektets fortsatta inriktning.

Granskningens påverkan skedde huvudsakligen genom den motion som riksdagen beslutade om i oktober 2022.⁴⁰⁶ Riksdagen biföll yrkandet: ”Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att säga nej till att bygga höghastighetsjärnväg och tillkännager detta för regeringen”, och i motiveringen till beslutet anfördes bland annat detta: ”Undertecknande partier delar Riksrevisionens slutsatser. Behoven inom infrastrukturen är stora och en satsning på höghastighetsjärnväg riskerar att tränga undan andra nödvändiga investeringar”.

⁴⁰⁵ Regeringsbeslut I2020/01828/TP.

⁴⁰⁶ Motion 2022/23:6.

Regeringens hantering av motionen ledde till ett antal regeringsbeslut den 22 december 2022.⁴⁰⁷

Planeringen avbröts på sträckorna: Linköping–Borås, Jönköping–Hässleholm och Hässleholm–Lund. På sträckan Järna–Linköping (Ostlänken) skulle kostnadsminskande åtgärder utredas. På sträckan Göteborg–Borås skulle utformningen utredas och anpassas för arbetspendling.

I oktober 2023 beslutade regeringen att återuppta planeringen av sträckan Hässleholm–Lund. Det nya projektet har dock en annan utformning än det tidigare projektet och är inte längre utformat för höghastighetståg.

Inom Trafikverket har programmet för nya stambanor (en organisatorisk enhet som drev projektet att bygga nya stambanor) avvecklats.

Till följd av regeringens beslut har planeringen av ungefär halva den sträcka som utgjorde höghastighetsjärnvägen avbrutits. De etapper som avbröts bedömdes kosta ungefär 160 miljarder kronor. De etapper som återstår bedöms kosta något mindre än 163 miljarder kronor (beroende på hur mycket billigare den nya utformningen av sträckan Hässleholm–Lund blir).

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

Regeringen välkomnade Riksrevisionens granskning men delade inte granskningsrapportens slutsatser. Inga åtgärder kan kopplas till granskningsrapporten i samband med regeringens skrivelse.

Utskottet såg i sitt betänkande positivt på att regeringen i det fortsatta arbetet med höghastighetsjärnvägen kommer att ställa krav på analyser av bland annat kostnader, effektbedömningar och kostnadseffektivitet samt hur de transportpolitiska målen nås.

Som nämnts tidigare refererades rapporten i en riksdagsmotion i oktober 2022 som riksdagen biföll och som sedan ledde till att planeringen för halva höghastighetsjärnvägen avbröts.

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Regeringen har delvis följt vår rekommendation om utredningsuppdrag till Trafikverket

Vi lämnade denna rekommendation till regeringen:

Regeringen bör, innan fortsatta beslut tas om höghastighetsjärnvägen, ge Trafikverket i uppdrag att förutsättningslöst utreda vilka brister som finns i förhållande till de transportpolitiska målen, och vilka alternativa lösningar som finns för att åtgärda bristerna på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. Uppdraget till Trafikverket bör innehålla följande delmoment:

⁴⁰⁷ Regeringsbeslut I2022/02416, I2022/02417, I2022/02418, I2022/02419.

- Identifiera de brister i förhållande till de transportpolitiska målen som höghastighetsjärnvägen är tänkt att lösa.
- Utred alternativa lösningar som kan avhjälpa de identifierade bristerna med utgångspunkt i fyrstegsprincipen. Det handlar framför allt om att utreda steg 1-åtgärder såsom avgifter och skatter för att uppnå ett effektivare kapacitetsutnyttjande, men även steg 2- och steg 3-åtgärder såsom optimeringsåtgärder och trimningsinsatser.
- Genomför samlade effektbedömningar av de viktigaste alternativen och jämföra dessa med samlade effektbedömningar för höghastighetsjärnvägen.

Trafikverket bör åläggas att fullgöra uppdraget efter samråd med Transportstyrelsen, Trafikanalys och Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI).

Det uppdrag om nya stambanor som regeringen gav till Trafikverket i juni 2020 är den åtgärd som närmast liknar vår rekommendation. Trafikverket skulle utreda alternativa utformningar av de planerade nya stambanorna. Uppdraget var inte så förutsättningslöst som vi hade rekommenderat men öppnade dörren för att ändra den systemutformning som tidigare hade fastslagits av Sverigeförhandlingen. I regeringens uppdrag fanns också en skrivning om pristak. Vår rekommendation innehöll inte något som liknade detta.

Ingen uppföljning av hur planeringen genomförts efter granskningen

Iakttagelserna i rapporten gäller hur planeringen historiskt har genomförts. Det är därmed inte iakttagelser som generellt kan åtgärdas. Vi har inte följt upp om planeringen efter granskningens publicerande bedrivits mer i linje med de utgångspunkter som finns.

Konsumentskyddet på det finansiella området – förutsättningar och statlig tillsyn (RiR 2019:32)

Sammanfattande bedömning

Efter finanskrisen 2008–2009 skedde en ordentlig ökning av regleringen på det finansiella området, företrädesvis på EU-nivå. För att möta de ökade kraven fick Finansinspektionen kraftigt ökade anslag. Konsumentskyddsområdet har inte fått ökade resurser i samma utsträckning. Riksrevisionen konstaterar att det inte finns någon sammanställning som tydliggör sambanden mellan risker, genomförda tillsynsåtgärder och undersökta företag över tid. Någon övergripande utvärdering av den riskbaserade tillsynens effekt sker inte. Det saknas samarbetsavtal mellan relevanta myndigheter. Vidare utgör sekretessregler ett hinder för en effektiv samverkan mellan myndigheterna.

Regeringen och Finansinspektionen har i stor utsträckning genomfört Riksrevisionens lämnade rekommendationer. Majoriteten av de brister i tillsynen som vi identifierade under granskningen har åtgärdats. Regeringen ställde nya krav på Finansinspektionen i regleringsbrevet 2020. Finansinspektionen har över tid genomfört förändringar som går i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Konsumentverket genomförde inte någon förändring med hänvisning till att de genomförde en organisationsförändring som medförde att rekommendationen blev inaktuell.

Vi bedömer att de åtgärder som regeringen och Finansinspektionen genomfört efter granskningen tydligt har förbättrat tillsynen. Finansinspektionen gör en mer riskbaserad tillsyn, vilket medför ett bättre resursutnyttjande. En bättre överblick och planering inom konsumentskyddsområdet har förbättrat möjligheten till uppföljning, och förutsättningarna för att kunna utvärdera genomförda åtgärder har förbättrats. Införandet av indikatorer för måluppfyllelse ökar möjligheten att utvärdera genomförda åtgärder.

Beträffande de problem som motiverade granskningen finns dessa kvar i en viss utsträckning då de till en del är av bestående karaktär. Konsumenternas bestående informations- och kunskapsunderläge visavi marknadsaktörerna ställer hela tiden krav på tillsynen. Finanssektorns snabba utveckling, med nya komplexa produkter och en alltmer global marknad, innebär tillkommande utmaningar för statens tillsyn. Sekretessregler utgör alltså ett hinder för effektiv samverkan.

Granskningens bidrag till resultatet

I flera avseenden har Riksrevisionens rekommendationer fått genomslag. Regeringen ålade i regleringsbrevet 2020 Finansinspektionen att redovisa hur arbetet med bland annat effektiv reglering och tillsyn har bedrivits kopplat till målen samt effekterna av tillsynen och på vilket sätt insatserna bidragit till målen. I samma regleringsbrev fick Finansinspektionen i uppdrag att ta fram nya indikatorer som är kopplade till målet

om högt konsumentskydd, vilket följts upp sedan dess. Vidare gjorde regeringen förordningsförändringar för att underlätta informationsutbyte mellan Finansinspektionen och Konsumentverket. Dessa åtgärder har en direkt koppling till Riksrevisionens granskning.

Finansinspektionen har, utöver åtgärder som är kopplade till regeringens uppdrag ovan, upprättat ett nytt samarbetsavtal med Pensionsmyndigheten samt utvecklat sitt samarbete med Konsumentverket, vilket Riksrevisionen efterfrågade. Vidare har Finansinspektionen infört en tydligare uppföljning för att dess konsumentskyddskommitté ska kunna se om planerade aktiviteter genomförs enligt plan. Nyligen har Finansinspektionen tagit fram ett önskat tillstånd inom ett antal områden och för dessa formulerat aktiviteter som är tidsatta och möjliga att följa upp. Detta är enligt Finansinspektionen i linje med Riksrevisionens slutsatser att skapa förutsättningar för att bedöma måluppfyllelse.

Riksrevisionens granskning 2019

I rapporten granskas statens tillsyn kopplad till regelverk som handlar om att konsumenterna ska ges förutsättningar för att fatta välgrundade beslut som är baserade på relevant och begriplig information samt att finansiella företag ska visa omsorg om konsumenterna och utgå från deras behov och förutsättningar.

Finansinspektionen och Konsumentverket ansvarar för tillsynen på området, medan Pensionsmyndigheten har ansvar för att administrera ett fondtorg för premiepension. Datainspektionen har ansvar för tillsyn över kreditupplysningslagen och delar av inkassolagen, men ingår inte i granskningen.

Utbudet av finansiella produkter och tjänster är stort och förändras över tid. Konsumentens val av produkter och tjänster kan få stor privatekonomisk betydelse samtidigt som beslutsfattandet många gånger uppfattas vara svårt. Konsumenten har ett påtagligt informations- och kunskapsunderläge i förhållande till de finansiella aktörerna.

De tre villkor som Finansinspektionen har utarbetat när det gäller ett högt konsumentskydd följs inte upp. Myndigheten har ställt upp få interna prestationsmål och det saknas mål för antal genomförda kartläggningar, temaundersökningar och riktade undersökningar. Redovisningen av den heltäckande tillsynen är inte konsekvent och varierar över tid. Det är därför oklart om det bakomliggande syftet med den heltäckande tillsynen, nämligen att alla företag över tid blir föremål för tillsyn, uppnås.

Konsumentverkets resultatmål följs inte upp för enskilda sakområden. Riksrevisionens granskning av manuellt framtagna uppgifter pekar dock på att resultaten på det finansiella området är tillfredsställande. Intervjuer med branschorganisationer och andra aktörer stödjer denna bedömning.

Riksrevisionen konstaterar att offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) innebär vissa hinder för ett effektivt informationsutbyte mellan de tre granskade myndigheterna. Bedömningen delas av såväl myndigheterna själva som Statskontoret som undersökt frågan.

Riksrevisionen konstaterar vidare att det saknas samarbetsavtal mellan Finansinspektionen och Pensionsmyndigheten. Ett sådant skulle kunna tydliggöra respektive myndighets ansvar och formerna för samverkan. Motsvarande samarbetsavtal skulle även kunna tydliggöra ansvarsfördelningen mellan Finansinspektionen och Datainspektionen.

Regeringen rekommenderades att:

- tydliggöra krav på samråd på de områden där myndigheterna har gemensamt tillsynsansvar
- överväga framtagande av förslag till förändrade sekretessbestämmelser så att dessa inte utgör ett hinder för informationsutbyte mellan myndigheterna
- ställa krav på att Finansinspektionen återredovisar effekten av tillsynen
- ge Finansinspektionen i uppdrag att ta fram indikatorer avseende de tre övergripande villkor som myndigheten anser bör vara uppfyllda.

Riksrevisionen rekommenderade Finansinspektionen att:

- vidareutveckla styrningen och uppföljningen av den heltäckande tillsynen
- vidareutveckla styrningen och uppföljningen av den riskbaserade tillsynen genom att analysera utfallet och effekten av tillsynen.

Riksrevisionen rekommenderade Konsumentverket att:

- utvärdera uppfyllelsen av myndighetens effektmål.

Riksrevisionen rekommenderade Finansinspektionen och Pensionsmyndigheten att sluta ett samverkansavtal.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i oktober 2018 till och med december 2023, då uppföljningen påbörjades.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

Regeringen aviserade att det viktigt att myndigheterna Finansinspektionen och Datainspektion samt Finansinspektionen och Pensionsmyndigheten tar initiativ till samarbete och samverkan.

Med anledning av Riksrevisionens slutsatser har regeringen i regleringsbrevet för Finansinspektionen 2020 gett myndigheten i uppdrag att ta fram nya indikatorer som är kopplade till målet om ett högt konsumentskydd. Finansinspektionen ska vidare redovisa hur deras arbete bedrivits kopplat till målen för området samt effekterna av tillsynen och på vilket sätt insatserna har bidragit till målen.

Regeringen har beslutat att genomföra förordningsförändringar som underlättar ett informationsutbyte mellan Finansinspektionen och Konsumentverket.⁴⁰⁸

Civilutskottet såg positivt på de åtgärder som regeringen vidtagit och avsåg att vidta med anledning av Riksrevisionens granskning. Riksdagen biföll civilutskottets förslag om att lägga skrivelsen till handlingarna.⁴⁰⁹

Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer är i hög utsträckning omhändertagna

Ökat samråd mellan myndigheter

Finansinspektionen har i linje med Riksrevisionens rekommendation upprättat ett samarbetsavtal med Pensionsmyndigheten. Finansinspektionen och Datainspektionen har sedan i januari 2024 inte någon delad tillsyn varför något samarbetsavtal inte är aktuellt.⁴¹⁰

Regeringen har genomfört förordningsändringar som underlättar ett effektivt informationsutbyte mellan Finansinspektionen och Konsumentverket.⁴¹¹ Samarbetet mellan myndigheterna har utvecklats betydligt över tid. Vid ett samrådsmöte i december 2023 beslöt myndigheterna att uppdatera samarbetsavtalet så att det bättre reflekterar de senaste årens utveckling.⁴¹²

Riksrevisionens granskning hade en direkt inverkan på regeringens och Finansinspektionens genomförda åtgärder.

Ändrad reglering för att möjliggöra informationsutbyte

Finansinspektionen konstaterar att de utmaningar med sekretessbestämmelser som finns, främst mellan Finansinspektionen och Pensionsmyndigheten, utgör en utmaning. Regeringen har emellertid inte genomfört någon förändring av sekretessbestämmelserna mellan dessa myndigheter. Däremot gjordes ändringar i offentlighets- och sekretesslagen i samband med införandet av det upphandlade fondtorget och inrättandet av Fondtorgsnämnden. Det infördes också en

⁴⁰⁸ Skr. 2019/20:128.

⁴⁰⁹ Bet. 2019/20:CU24.

⁴¹⁰ Uppföljning av Finansinspektionens konsumentsskyddsarbetet efter Riksrevisionens rapport om Konsumentsskyddet på det finansiella området, FI dnr 23-35696.

⁴¹¹ Förordning om ändring i förordningen (2014:397) om viss verksamhet med konsumentkrediter, SFS 2020:145.

⁴¹² FI dnr 23-35696, Uppföljning av Finansinspektionens konsumentsskyddsarbetet efter Riksrevisionens rapport om Konsumentsskyddet på det finansiella området.

sekretessbrytande bestämmelse för att möjliggöra ett informationsutbyte mellan Finansinspektionen och Fondtorgsnämnden.⁴¹³

Stärkt roll och mandat för konsumentskyddskommittén

Med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser har regeringen tydliggjort att myndigheten ska redovisa hur arbetet med effektiv reglering, tillsyn, registrering och tillståndsprövning har bedrivits kopplat till målen för området samt effekterna av tillsynen och på vilket sätt insatserna har bidragit till att uppnå målen.⁴¹⁴

Finansinspektionens konsumentskyddskommitté har efter Riksrevisionens rapport fått ett stärkt mandat och en stärkt roll. Det har bidragit till tydlighet och förbättrad överblick över hela verksamhetens konsumentsskyddsarbete. Detta har i sin tur bidragit till förbättrade möjligheter till uppföljning i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Sedan 2021 tar kommittén fram en handlingsplan för konsumentskydd inför kommande års verksamhetsplan. Vidare har det införts en tydligare löpande uppföljning under verksamhetsåret så att kommittén kan se om planerade aktiviteter genomförs enligt plan.⁴¹⁵

Granskningen fick ett direkt genomslag på regeringens åtgärd i detta sammanhang och bedöms ha haft en tydlig påverkan på Finansinspektionens arbete med konsumentskyddet inom detta område.

Nya indikatorer om konsumentskydd är införda

Regeringen har givit Finansinspektionen i uppdrag att ta fram nya indikatorer som är kopplade till målet för finansmarknadsområdet om ett högt konsumentskydd.⁴¹⁶

Finansinspektionen gör sedan dess en årlig sammanställning utifrån dessa indikatorer. En sammanställning av olika indikatorer för konsumentskydd och konsumentförhållanden finns i dessa rapporter.⁴¹⁷

Efter Finansinspektionens omorganisation 2019 genomfördes förändringar i verksamhetsområdenas metodarbete i samband med riskklassificeringen för att öka den analytiska förmågan och ytterligare integrera konsumentskyddsrisiker.⁴¹⁸

Granskningen fick ett direkt genomslag på regeringens åtgärd i detta sammanhang.

Redovisningen av den heltäckande tillsynen är tydliggjord

Finansinspektionens tillsyn är i första hand riskbaserad och syftar till att uppfylla myndighetens uppsatta mål. En del av det är att bolag ska veta att de står under tillsyn. Det görs på flera sätt och kan ses i antal timmar som läggs på löpande tillsyn.

⁴¹³ Mejl från Finansdepartementet 2024-01-11, Uppföljning av rapporten PM Konsumentskyddet på det finansiella området – förutsättningar och statlig tillsyn.

⁴¹⁴ Regleringsbrev Finansinspektionen 2020.

⁴¹⁵ Uppföljning av Finansinspektionens konsumentsskyddsarbetet efter Riksrevisionens rapport om Konsumentskyddet på det finansiella området, FI dnr 23-35696.

⁴¹⁶ Regleringsbrev Finansinspektionen 2020.

⁴¹⁷ Finansinspektionen, Indikatorer för resultatuppföljning 2023, dnr 23-5073.

⁴¹⁸ Svar på Riksrevisionens granskning "Konsumentskyddet på det finansiella området – förutsättningar och statlig tillsyn", FI dnr 18-24674.

På så sätt finns god jämförbarhet. Men då en i tid ökad heltäckande tillsyn inte är ett prioriterat mål har inte uppföljningen av jämförbarheten utvecklats mer. Efter Riksrevisionens rapport tydliggjorde Finansinspektionen redovisningen av den heltäckande tillsynen i årsredovisningen.⁴¹⁹

Ny strategi ger förutsättningar för att bedöma måluppfyllelse

Finansinspektionen har utarbetat en ny strategi för 2024–2028. Där ingår ett uttryckt önskat tillstånd för fyra prioriterade områden. För dessa har det formulerats aktiviteter som är tidsatta och möjliga att följa upp. Härigenom kan konsumentskyddsarbetet stärkas, bli mer målinriktat och följas upp bättre.⁴²⁰

Detta är i linje med Riksrevisionens slutsats att skapa förutsättningar för att bedöma måluppfyllelse.

Konsumentverket har sett över målkedja och beslutat om effektmål

Konsumentverket har svarat att de under 2019 såg över målkedjan och beslutade om två nya myndighetsgemensamma effektmål från och med verksamhetsåret 2020, Konsumentskadan minskar och Hållbar konsumtion blir enklare. De nya effektmålen anger en tydligare riktning för myndighetens arbete och möjliggör en utvärdering med stöd i bland annat de rapporter och den konsumentmarknadsundersökning som Konsumentverket årligen tar fram. Detta medför att Konsumentverket inte har för avsikt att utvärdera verksamhetsområdets (VO Företag) nuvarande effektmål.⁴²¹

Ytterligare åtgärder för att förstärka konsumentskyddet

Regeringen har vidtagit flera andra åtgärder, för att förstärka konsumentskyddet sedan granskningen publicerades, än de som nämnts ovan. Dessa är emellertid enbart i ringa utsträckning – om någon alls – kopplade till vår granskning. Nedan återges några av dessa åtgärder kortfattat:

- Lagstiftningen om marknadsföring av kreditalternativ för betalningar vid e-handel har skärpts (prop. 2019/20:79).
- Konsumentskyddet på inlåningsmarknaden har stärkts, och lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet har upphävts (SFS 2020:106).
- Ny lagstiftning för försäkringsföretagens uttag av avgifter vid återköp och flytt av individuella fond- och depåförsäkringar har införts (prop. 2020/21:33 och prop. 2021/22:74).
- Nytt regelverk för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg har införts, och den nya myndigheten Fondtorgsnämnden har inrättats (prop. 2021/22:179).

⁴¹⁹ Mejl från Finansinspektionen 2024-01-18.

⁴²⁰ Uppföljning av Finansinspektionens konsumentsskyddsarbete efter Riksrevisionens rapport om Konsumentskyddet på det finansiella området, FI dnr 23-35696.

⁴²¹ Skr. 2019/20:128.

- Konsumentkyddet påverkas av EU:s regelverk (t.ex. MiFID II och MiFIR). Regeringen har gett Finansinspektionen i uppdrag att redovisa vilka effekter regelverket har haft på konsumentkyddet. Av Finansinspektionens rapporter framgår att det varit vissa positiva effekter inom de områden som granskats.

Inspektionen för vård och omsorg – en tillsynsverksamhet med förhinder (RiR 2019:33)

Sammanfattande bedömning

- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har sedan 2019 bedrivit ett utvecklingsarbete som utgått från utvecklingsbehov som bland annat framkommit i Riksrevisionens granskning. De iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen lämnade har legat i linje med IVO:s arbete med att utveckla en mer datadriven, träffsäker och effektiv tillsyn. Regeringen har i sin tur bett om redovisningar av IVO:s arbete med att skapa en mer effektiv myndighet.
- Rekommendationerna och iakttagelser bedöms i huvudsak vara omhändertagna. Rekommendationerna handlar till stor del om att vidta åtgärder som ingår i ett ständigt utvecklingsarbete.
- Bedömningen är att förutsättningarna för att IVO ska kunna vara en effektiv tillsynsmyndighet har ökat jämfört med när granskningen gjordes. IVO har successivt tagit steg framåt i sin utveckling, och det är viktigt att myndigheten fortsätter att följa upp resultatet av sitt utvecklingsarbete och effekterna av sin tillsyn.
- Det kommer alltid att finnas problem och utmaningar inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. IVO:s tillsynsuppdrag har därför en viktig uppgift i att kontinuerligt bidra till en fungerande vård och omsorg för medborgarna.

IVO:s utvecklingsarbete sammanfaller väl med Riksrevisionens rekommendationer. IVO har utvecklat sitt arbete med riskanalyser och den riskbaserade tillsynen har fått ett ökat utrymme. Tillsynsinsatser riktas bland annat mot större nationella riskområden med allvarliga och återkommande brister som finns i hela landet. IVO arbetar utifrån en strategisk inriktning, vilken är vägledande för myndighetens prioriteringar. IVO har vidtagit flera åtgärder för att stärka rättstillämpningen och åstadkomma enhetliga beslut. Inom den egeninitierade tillsynen arbetar IVO med att få genomslag för mer ingripande tillsynsbeslut och avslutar en tillsyn först när bristerna blivit åtgärdade. IVO har fått mer stabila ekonomiska förutsättningar. På grund av IVO:s omfattande tillsynsområde krävs dock ett ständigt utvecklingsarbete för att skapa en effektiv tillsyn.

Granskningens bidrag till resultatet

Riksrevisionens granskning har troligen bidragit till IVO:s utvecklingsarbete.

Regeringen angav att den avsåg att följa IVO:s arbete inom de områden som Riksrevisionen lyfte i sin granskning. I regleringsbrevet för IVO under 2021–2023 gav regeringen myndigheten i uppdrag att redovisa resultatet av sitt arbete med

riskanalyser som ligger till grund för myndighetens egeninitierade tillsyn. I regleringsbrevet för 2021–2024 står att IVO ska redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att åstadkomma mer enhetliga tillsynsbeslut. IVO har för dessa år även i uppdrag att åiterrapportera vilka insatser som vidtagits för att åstadkomma en väl fungerande datainfrastruktur och automatiserad inhämtning av information samt datadrivna analysmodeller.

IVO anger i sina årsredovisningar att den strategiska inriktningen utgår från utvecklingsbehov som bland annat framkommit i granskningar av Riksrevisionen. Andra underlag som IVO nämner är granskningar av Justitieombudsmannen och Justitiekanslern samt IVO:s egna riskanalyser och deras internrevision.

Riksrevisionens granskning 2019

Riksrevisionen har granskat om IVO:s tillsynsverksamhet bedrivs strategiskt, effektivt och på ett enhetligt sätt i landet.

Motivet för Riksrevisionens granskning var att IVO:s tillsynsuppdrag är viktigt för att bidra till en fungerande vård och omsorg för medborgarna i ljuset av de problem som finns inom hälso- och sjukvården. IVO:s tillsyn ska säkerställa att den vård och omsorg som erbjuds är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med gällande bestämmelser, oavsett utförare. IVO bedriver både riskbaserad egeninitierad tillsyn och lagreglerad tillsyn.

IVO bildades den 1 juni 2013. Regeringen var tydlig med den nya tillsynsmyndighetens syfte och uppgifter. IVO skulle komma till rätta med en rad problem. Bland annat skulle IVO se till att det finns en långsiktig planering, att tydligare prioriteringar görs i verksamheten, att arbetet är mer strategiskt inriktat och att möjligheter till gemensamma beslut finns. Det var därför angeläget att IVO från starten hade tillgång till ändamålsenliga system och rutiner för styrning, prioritering och uppföljning av tillsynsärenden. En utgångspunkt i granskningen var att regeringens styrning av IVO bör vara konsekvent och långsiktig. De aktörer som omfattades av granskningen är regeringen och IVO.

Granskningen visade att regeringen har varken varit konsekvent eller långsiktig i sin ekonomiska styrning av IVO. Anslagsnivån har varierat över tid och bestått av tillfälliga medel som delats ut ett år i taget.

En central del i tillsynsuppdraget är att bedriva egeninitierad riskbaserad tillsyn med utgångspunkt i egna riskanalyser. Det innebär att tillsynen ska riktas mot de verksamheter som är mest angelägna att granska. Granskningen visar att den riskbaserade egeninitierade tillsynen bedrivs i liten omfattning, och en övervägande del av den genomförs på förekommen anledning, det vill säga utgår i stor utsträckning från inkomna anmälningar. För att kunna öka den egeninitierade tillsynen har regelförändringar genomförts i syfte att frigöra resurser och effektivisera verksamheten. Bland annat har klagomålshanteringen flyttats till patientnämnder och

vårdgivare, men i granskningen konstaterades att klagomålen ändå tog mest resurser i anspråk.

Brist på väl anpassade stödsystem försvårar för myndigheten att bedriva en effektiv tillsynsverksamhet, och viktiga problemområden och riskobjekt kan ha missats. Och i IVO:s it-system är det svårt att söka fram tillsynsinformation och datakvaliteten har brister. Avsaknad av lättåtkomliga bedömningsstöd för inspektörerna försvårar för myndigheten att utarbeta mer enhetliga tillsynsbeslut.

Det saknas systematiska uppföljningar av hur tillsynsverksamheten fungerar. Det gör det därför svårt att redovisa vad som hänt till följd av tillsynsinsatser och inspektioner.

Riksrevisionens övergripande bedömning var att IVO inte helt har levt upp till uppdraget att bedriva sin tillsynsverksamhet strategiskt, effektivt och på ett enhetligt sätt i landet. Regeringen har å andra sidan inte gett IVO stabila och långsiktiga förutsättningar för sitt uppdrag så att myndigheten har kunnat rekrytera och behålla personal.

Riksrevisionen gjorde följande iakttagelser i granskningen:

- Regeringens ekonomiska styrning var varken konsekvent eller långsiktig.
- Arbetet med riskanalyser och den egeninitierade riskbaserade tillsynen bedrevs i liten omfattning.
- IVO:s ledning hade inte prioriterat stödet till inspektörerna för att skapa nödvändiga förutsättningar för att bedriva en effektiv tillsynsverksamhet.
- Digitaliseringsarbetet hade inte lett till nödvändiga förbättringar för inspektörerna.
- Det fanns inte ett samlat bedömningsstöd, vilket försvårar IVO:s arbete med enhetliga bedömningar och beslut.
- Det saknades systematiska uppföljningar av tillsynsverksamhetens resultat.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i september 2018 till och med december 2023. Uppföljningen baseras på en genomgång av IVO:s årsredovisningar för 2019–2023, IVO:s regleringsbrev för 2020–2023 och budgetpropositionen för 2019–2024.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

I sin skrivelse med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen delvis i Riksrevisionens övergripande slutsatser. Regeringen angav att den avser att följa IVO:s arbete med att utarbeta lättåtkomliga stöd för att skapa mer enhetliga beslut i linje med Riksrevisionens rekommendation. Vidare angav regeringen att den avser

att följa de insatser som IVO tar initiativ till i syfte att utveckla uppföljningen av tillsynens resultat och IVO:s digitaliseringsarbete.⁴²²

Regeringen delade däremot inte Riksrevisionens bedömning i fråga om regeringens ekonomiska styrning av IVO. Regeringen menade att anslagen till IVO har varit av permanent karaktär och att de tillfälliga anslagen har varit motiverade utifrån aktuellt läge. I och med denna skrivelse betraktade regeringen rapporten som slutbehandlad.

Socialutskottet välkomnade Riksrevisionens rapport i sitt betänkande och höll med om att en fungerande tillsynsverksamhet är centralt för en fungerande vård och omsorg. Riksdagen beslutade att bifalla socialutskottets förslag om att lägga skrivelsen till handlingarna.⁴²³

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är i huvudsak omhändertagna

IVO har inte tillförts tillfälliga medel efter 2020

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att ge IVO stabila ekonomiska ramar för att kunna planera för en hållbar och långsiktig kompetensförsörjning.

IVO hade tillfälliga förvaltningsmedel för 2015 och 2016, och bedrev ett omställningsarbete för att anpassa sig till att förvaltningsanslaget skulle minska med 60 miljoner kronor. Detta ledde till att cirka 100 anställda lämnade myndigheten. Men 2017 förstärktes i stället anslaget permanent med 60 miljoner kronor och tillfälligt med 40 miljoner kronor på grund av det ökade flyktingmottagandet.

År 2019 var det sista året för den tidsbegränsade förstärkningen med anledning av flyktingsituationen. IVO hade 2019 även tillförts medel till följd av utökade uppgifter avseende ägarprövning och uppdrag att tillståndspröva och utöva tillsyn över biståndsbedömt trygghetsboende för äldre. Dessa tillskott minskades 2020 till en permanent lägre nivå. Sammanlagt minskades anslaget 2020 med 52 miljoner kronor på grund av minskade tillskott.

Från och med 2020 har IVO:s förvaltningsanslag inte tillförts tillfälliga resursförstärkningar. Om IVO kompenseras till följd av att myndigheten fått utökade uppgifter har det i stället skett en upptrappning av tillförda medel till en högre permanent nivå.

Riksrevisionens rekommendation kan ha förstärkt en pågående diskussionen mellan regeringen och IVO, som framgick i granskningen, där IVO hade uttryckt önskemål om att inte behöva hantera tillfälliga medel i anslagsbudgeten. De mer stabila ekonomiska ramarna kan också vara ett resultat av att verksamheten stabiliserats efter att det gått en tid sedan IVO:s bildande 2013.

⁴²² Skr. 2019/20:121.

⁴²³ Bet. 2019/20:SoU18, rskr. 2019/20:311.

IVO har utvecklat arbetet med riskanalyserna och den riskbaserade tillsynen. Riksrevisionens rekommendation till IVO var att utveckla de nationella och regionala riskanalyserna för tillsynen så att tillsynen kan styras till de områden och verksamheter där den gör mest nytta.

IVO:s egeninitierade tillsyn sker antingen planerat med utgångspunkt från myndighetens riskanalyser eller vid signaler om akuta risker eller brister. Under 2021 utvecklade IVO arbetssätten för att stärka förmågan att snabbt agera på signaler om allvarliga risker för patienter och brukare. IVO har även utvecklat förmågan att genomföra nationella tillsynsinsatser vilka baseras på ett strategiskt urval utifrån myndighetens egna riskanalyser. Det kan handla om brister som finns över hela landet. Under de senaste åren har IVO fokuserat på ett antal större nationella områden inom ramen för den egeninitierade tillsynen. Ett exempel är granskningen av akutsjukhus i samtliga Sveriges regioner, inklusive samtliga universitetssjukhus. Ett annat exempel är tillsynen av medicinsk vård och behandling vid 1 985 särskilda boenden för äldre.

Den sammanlagda kostnaden för den egeninitierade tillsynen inom hälso- och sjukvårdsområdet och inom socialtjänsten uppgick 2018 till 146,3 miljoner kronor. Den ökade 2019, och 2022 var motsvarande kostnad 194,2 miljoner kronor, varav tillsynen av hälso- och sjukvården uppgick till 104,8 miljoner kronor och tillsynen av socialtjänsten till 89,4 miljoner kronor.⁴²⁴ Klagomål på hälso- och sjukvården är fortfarande kostnadmässigt det största verksamhetsområdet och uppgick 2022 till 143,6 miljoner kronor trots regelförändringar 2018.

Rekommendationen bedöms vara omhändertagen. IVO har utvecklat sitt arbete med att rikta sin tillsyn utifrån riskanalyser och den riskbaserade tillsynen har fått ett ökat utrymme i förhållande till 2018. IVO:s utvecklingsarbete har utgått från utvecklingsbehov som bland annat framkommit i Riksrevisionens granskning, så rekommendationen har delvis spelat roll för utvecklingen.

IVO arbetar utifrån en strategisk inriktning i syfte att bedriva en effektiv tillsynsverksamhet

Riksrevisionens rekommendation till IVO var att utveckla styrningen och ledningen för att tillsynsverksamheten ska få nödvändiga förutsättningar för att utföra uppdraget. En annan rekommendation var att hantera riskerna med det pågående digitaliseringsarbetet och införandet av en ny it-miljö. Regeringen rekommenderades att följa IVO:s digitaliseringsarbete.

IVO:s strategiska inriktning framgår av verksamhetsplanen och är vägledande för myndighetens prioriteringar. IVO inledde under hösten 2019 ett arbete med att forma myndighetens strategiska inriktning.

⁴²⁴ Kostnaderna för den egeninitierade tillsynen av socialtjänsten inkluderar ägar- och ledningsprövning.

Några exempel på prioriteringar för förändringsarbetet under 2022 är följande: Digitaliseringsarbetet fokuserade bland annat på insatser för ökad datakvalitet genom rättningar, koppling av data till rätt verksamhetsutövare och enhetliga registreringar. Vidare utvecklades ledningen och styrningen av den egeninitierade tillsynen i syfte att säkerställa att tillsynen bedrivs strategiskt och effektivt och på ett enhetligt sätt inom landet.

IVO fortsatte under 2022 att utveckla verksamheten genom digitalisering och genomförde åtgärder för att åstadkomma en ändamålsenlig datainfrastruktur och informationshantering. IVO har till exempel tagit fram ett handläggningsstöd för myndighetens e-tjänster och ärendehandläggning. IVO har också utvecklat förmågan till maskinell textbearbetning och analys, vilket möjliggör granskning och analys av stora mängder material. IVO har också under senare år vidtagit olika åtgärder för att förbättra datakvaliteten i de nationella registren över utförare inom vården och omsorgen.

IVO anger att den strategiska inriktningen utgår från utvecklingsbehov som bland annat framkommit i Riksrevisionens granskning. Regeringen har också gett IVO i uppdrag att åiterrapportera sina insatser för att åstadkomma en väl fungerande datainfrastruktur för att främja en effektiv tillsyn. Rekommendationerna bedöms därmed som omhändertagna, delvis på grund av Riksrevisionens granskning.

IVO har vidtagit åtgärder för att åstadkomma mer enhetliga beslut. Riksrevisionens rekommendation till IVO var att utforma och tillgängliggöra bedömningsstöd för inspektörer så att besluten blir mer enhetliga, och rekommendationen till regeringen var att följa IVO:s arbete med att utarbeta mer enhetliga beslut.

År 2021 påbörjade IVO ett arbete med att förbättra rättstillämpningen. IVO har därför vidtagit flera åtgärder under de senaste åren för att åstadkomma mer enhetliga tillsynsbeslut. Det har handlat om att tydliggöra roller, ansvar och beredningsformer. Beslutsfattandet har koncentrerats till ett mindre antal enhets- eller avdelningschefer. Bedömningsgrupper och gemensamma bedömningsmöten, där enskilda ärenden lyfts för information, diskussion och bedömning, är andra exempel på åtgärder. Under 2023 stärktes också den juridiska beredningen genom fler biträdande chefsjurister. Även en myndighetsgemensam praxissamling har sammanställts, med myndighetens beslut och avgöranden från domstol. Uppföljningar som gjordes under 2023 visar ökad enhetlighet och stärkt rättstillämpning.

Även de nationella tillsynsinsatserna leder till en mer enhetlig hantering. Genom enhetliga urvalskriterier för dessa insatser möjliggörs arbetet med gemensamma bedömningsgrunder och metoder. Då kan också jämförelser göras av iakttagelser och bedömningar som grund för beslut.

IVO har vidtagit flera åtgärder för att skapa mer enhetliga beslut. Regeringen har följt myndighetens arbete genom återrporteringskrav i regleringsbrevet. Rekommendationerna bedöms därmed vara hanterade, delvis på grund av Riksrevisionens granskning, men IVO lyfter särskilt fram sin egen riskanalys i detta sammanhang.

Inom den egeninitierade tillsynen säkerställs att bristerna åtgärdas. Riksrevisionens rekommendation till IVO var att följa upp resultatet av tillsynen på ett systematiskt sätt så att det går att följa över tid. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att se till att detta är möjligt.

I IVO:s arbete med att förstärka rättstillämpningen ingår att använda alla verktyg som lagstiftaren försett IVO med såsom förelägganden, förbud och återkallade tillstånd. Under 2023 nästan tredubblades antalet beslut med brister och begäran om återredovisning inom den egeninitierade tillsynen. Om inte en verksamhet åtgärdar bristerna fortsätter tillsynen med ytterligare inspektioner och vid behov ännu mer ingripande tillsynsbeslut. IVO kan då fatta beslut om föreläggande, med eller utan vite, eller ytterst förbud eller återkallat tillstånd.

Att systematiskt följa upp resultatet av tillsynen syftar till att se hur IVO:s tillsyn påverkar tillsynade verksamheter. Om IVO bara avslutar en tillsyn om bristerna blir åtgärdade bör det säkerställas att tillsynen leder till att patienter och brukare får vård och omsorg i enlighet med lagar och andra regler. Rekommendationen till IVO bedöms därmed vara omhändertagen, om än med viss osäkerhet eftersom det är ett pågående utvecklingsarbete som främst tillämpas inom den egeninitierade tillsynen. Åtgärden bedöms delvis bero på Riksrevisionens granskning.

Nationalräkenskaperna – en stabilare grund för finanspolitiken (RiR 2019:34)

Sammanfattande bedömning

- Riksrevisionens granskning visade att kvaliteten i nationalräkenskaperna är tillräckligt god för att de ska kunna användas som underlag för välinformerade finanspolitiska beslut, men att det finns vissa brister i kvaliteten som bör åtgärdas.
- Statistiken var dessutom enligt Riksrevisionens bedömning inte tillräckligt bearbetad när den lämnade Statistiska centralbyrån (SCB). Bearbetning och spridning av statistiken involverar flera myndigheter, vilket ökar risken för förseningar, fel och dubbelarbete.
- Regeringen gav 2020 i uppdrag till SCB att se över distributionen av nationalräkenskaperna, i linje med granskningens rekommendation. Vi bedömer att granskningens rekommendationer har haft stor betydelse för att distributionen av nationalräkenskaperna förändrats i den riktning som skett. Men arbetet är ännu inte klart, och en förklaring är att det har varit tekniska problem längs vägen. SCB räknar med att arbetet ska vara klart under 2024.
- SCB har efter Riksrevisionens granskning och rekommendation skapat en skattegrupp med representanter för SCB, Ekonomistyrningsverket (ESV), Finansdepartementet och Riksgälden. Ett syfte är att följa upp och analysera revideringarna av utfallet för skatteintäkterna. I detta samarbete förs diskussioner mellan myndigheterna om precisionen i de prognoser som de preliminära utfallen baseras på. Diskussioner förs även om förbättringspotential i både prognosarbetet och samarbetet mellan myndigheterna.
- SCB har också lagt in förtydliganden om kvaliteten i beräkningar och resultat i nationalräkenskapernas kvalitetsdeklaration, från och med 2020 års utgåva.
- Riksrevisionens granskning har sammantaget i mycket hög utsträckning bidragit till att de brister som granskningen uppmärksammade har blivit åtgärdade.

Granskningens bidrag till resultatet

Granskningen har enligt Finansdepartementet satt fokus på ett antal områden där åtgärder varit nödvändiga för att förbättra nationalräkenskapernas kvalitet och effektiviteten i statistikens distribution, vilket är till nytta för alla användare av statistiken. Riksrevisionens rekommendationer har samtidigt inneburit att dessa åtgärder prioriterats av inblandade myndigheter.

Vi kan därmed säga att granskningen har haft stor betydelse för att distributionen av nationalräkenskaperna förändras i den riktning som rekommenderades i granskningen.

Trots svårigheter med att mäta skatteintäkterna under de senaste åren, till följd av pandemin, är SCB:s bedömning att det ökade samarbetet mellan involverade myndigheter, införandet av en skattegrupp och ett tydligare fokus på ökad kommunikation reducerat risken för fel i statistiken och minskat osäkerheten.

De förändringar som skett i arbetet med uppföljning av skatteredovisningen har i stor utsträckning kommit till stånd efter Riksrevisionens granskning och rekommendation. Även om flera av de synpunkter som framfördes i rapporten var kända sedan tidigare, enligt SCB, är den ett av underlagen som används för att kartlägga och sammanställa användarbehoven när det gäller den ekonomiska statistiken.

Granskningen har också bidragit till kunskapsläget. Den analys av revideringar i statistiken som genomfördes, och uppdelningen på revideringar till följd av förändringar i bokföringen och andra revideringar, var enligt SCB både bra och intressant. Alla revideringsanalyser och jämförelser med andra länder [anm.: granskningen innehöll en sådan] är av intresse för att få en bild av kvaliteten i nationalräkenskaperna.

Riksrevisionens granskning 2019

Syftet med granskningen var att undersöka om nationalräkenskaperna har tillräckligt god kvalitet för att utgöra underlag för välinformerade finanspolitiska beslut.

Nationalräkenskaperna innehåller statistik som är central för finanspolitiken. Att denna statistik håller en hög kvalitet är en förutsättning för att utvärdering och uppföljning av finanspolitiken blir korrekt. Felaktigheter riskerar leda till att regering och riksdag fattar beslut på en felaktig bild av styrkan i de offentliga finanserna. Kvaliteten bedöms i granskningen utifrån tre kriterier: relevans; tillgänglighet och tydlighet; tillförlitlighet.

Det främsta motivet till granskningen var att skillnaden mellan nationalräkenskapernas preliminära och definitiva utfall var för stor, vilket är ett problem eftersom viktiga delar av finanspolitiken baseras på det preliminära utfallet. Den offentliga förvaltningens finansiella sparande var väsentligt starkare 2014, 2015 och 2016 än vad det preliminära utfallen visade; i genomsnitt underskattades överskottet med 15 miljarder kronor under dessa år.

Ett mervärde av granskningen är att studierna som fokuserar på den del av nationalräkenskaperna som innehåller finansiellt sparande, de så kallade sektorräkenskaperna, är få.

Riksrevisionen gjorde bland annat följande iakttagelser:

- Bearbetning och spridning av statistiken involverar i dag flera myndigheter. En bättre samordning skulle förbättra tillgängligheten till statistiken, genom att risken för fel och dubbelarbete minskas.
- Statistiken för de offentliga finanserna i nationalräkenskaperna är i hög grad tillförlitlig, men det finns områden som bör bli bättre. Skillnaden mellan preliminärt och definitivt utfall tycks följa konjunkturutvecklingen. Det tyder på att all tillgänglig information inte använts effektivt till de preliminära utfallen.
- Det finns utförlig information om statistiken, men beskrivningarna av statistikens tillförlitlighet behöver kompletteras för att bli tydligare.

Mot bakgrund av granskningens iakttagelser riktade Riksrevisionen följande rekommendationer till SCB och regeringen:⁴²⁵

- Regeringen bör i sin styrning säkerställa att distributionen av statistiken från nationalräkenskaperna sker direkt från den statistikansvariga myndigheten, det vill säga SCB.
- SCB bör löpande utvärdera tillförlitligheten i nationalräkenskapernas preliminära utfall av statens skatteintäkter. Om utvärderingen visar att det finns brister ska SCB verka för att dessa åtgärdas.
- SCB bör säkerställa att information om tillförlitligheten i nationalräkenskapernas preliminära utfall når fram till användarna. Nationalräkenskapernas kvalitetsdeklaration bör utökas med beskrivningar av tillförlitligheten i sektorräkenskapernas preliminära utfall.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i oktober 2018 till och med december 2023, då uppföljningen påbörjades. Som underlag till uppföljningen har frågor ställts till Finansdepartementet och SCB, som komplement till skrivelser och promemorior.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

Regeringen välkomnade Riksrevisionens granskning i sin skrivelse med anledning av granskningsrapporten. Regeringen delade Riksrevisionens bedömning att en bättre samordning av bearbetningen och spridningen av statistiken skulle förbättra tillgängligheten till den. Om statistiken skulle bearbetas på samma ställe borde också risken för bristande samstämmighet i dataleveranser och beräkningar kunna minimeras. Regeringen ställde sig därför bakom Riksrevisionens rekommendation

⁴²⁵ Riksrevisionen rekommenderade även att SCB bör säkerställa att nationalräkenskapernas preliminära utfall av BNP inte innehåller systematiska fel. Denna rekommendation omfattas inte av denna uppföljning.

rörande att statistiken från nationalräkenskaperna bör distribueras direkt från SCB. Regeringen meddelade att den avser att se över styrningen av distributionen av nationalräkenskaperna, med målet att SCB ska distribuera dem.⁴²⁶

De iakttagelser och rekommendationer som riktade sig till SCB behandlades inte i skrivelsen.

Även finansutskottet välkomnade Riksrevisionens granskning. Att nationalräkenskaperna är av hög kvalitet är en förutsättning för att utvärderingen och uppföljningen av finanspolitiken ska bli korrekt, konstaterade utskottet i sitt betänkande. Utskottet utgick från att även Riksrevisionens rekommendationer till SCB kommer att beaktas vid sammanställningen av nationalräkenskaperna.⁴²⁷

Utskottet föreslog att lägga regeringens skrivelse till handlingarna. Riksdagen biföll utskottets förslag.

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är i stor utsträckning omhändertagna

Distributionen av nationalräkenskaperna har setts över och utvecklats

I granskningsrapporten rekommenderade Riksrevisionen att distributionen av nationalräkenskaperna bör ske direkt från SCB. Regeringen gav 2020 i uppdrag till SCB att se över distributionen av nationalräkenskaperna och arbetskraftsundersökningarna, i enlighet med granskningens rekommendation.⁴²⁸

I samråd med Regeringskansliet genomförde SCB under 2021 en förstudie av förutsättningarna för att ändra distributionen så att statistiken kan levereras direkt till Regeringskansliet.⁴²⁹ I sin slutredovisning konstaterade SCB att inga förändringar kunnat göras då det saknades tekniska förutsättningar.⁴³⁰

Regeringen gav därefter, i januari 2022, SCB i uppdrag att göra nödvändiga förändringar för att möjliggöra att statistiken automatiskt kan hämtas direkt från SCB via ett så kallat applikationsprogrammeringsgränssnitt (API).⁴³¹ Konjunkturinstitutet gavs samtidigt i uppdrag att upprätta förteckningar över statistik som levereras till Regeringskansliet och bistå SCB i den senare myndighetens uppdrag att leverera statistik till Regeringskansliet.⁴³²

Den planerade förändringen av distributionen av utfall innebär att SCB, i Statistikdatabasen eller en på skyddad lagringsplats, ska tillgängliggöra statistik som inte kräver någon bearbetning. SCB ska också lämna en dokumentation av arbetet

⁴²⁶ Skr. 2019/20:134.

⁴²⁷ Bet. 2019/20:FiU43.

⁴²⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statistiska centralbyrån, Fi2020/05114.

⁴²⁹ Årsredovisning 2021, Statistiska centralbyrån.

⁴³⁰ Mejl från Finansdepartementet, 2024-01-12.

⁴³¹ Fi2021/00221.

⁴³² Fi2021/00222. Uppdragen skulle slutredovisas senast den 1 juli 2023, men då det visat sig vara mer tekniskt komplicerat än förväntat förlängdes uppdragen till den 31 mars 2024 (Fi2022/03373 resp. Fi2022/03374).

med detta till Regeringskansliet. Det möjliggör olika former av uttag, däribland hämtning via API med möjlighet för användarna att automatisera hämtningsprocessen. SCB har möjlighet att begränsa behörigheten till den statistik som myndigheten bedömer inte lämpar sig för allmän publicering.

Arbetet pågår. SCB har till finansdepartementet levererat en första nyckel eller kopplingstabell som beskriver relationen mellan de variabler som i dag levereras via Konjunkturinstitutets och SCB:s statistikdatabaser. Den skyddade databasen har uppdaterats med ett antal tabeller och kommer fortlöpande att kompletteras med nya tabeller i takt med att dessa färdigställs.

Ett nytt produktionssystem för nationalräkenskaperna håller på att utvecklas, och målsättningen är att uppfylla regeringsuppdraget inom ramen för det nya systemet. Implementeringen av det nya produktionssystemet är dock försenat och det kvarstår en del tekniska utmaningar som behöver lösas. Avsikten är också att i samband med övergången till det nya produktionssystemet se över metoden för säsongrensning, som då också kommer att användas för de säsongsjusterade tidsserier som Konjunkturinstitutet i dag tar fram.

Att koppla alla variabler till statistikdatabasen, ta fram nya aggregeringar och säsong- och kalenderjusterade tidsserier i det nya produktionssystemet och lägga ut mer data i statistikdatabasen är mycket tidskrävande. SCB prioriterar detta arbete i högsta möjliga utsträckning med målsättningen att fullgöra uppdraget inom utsatt tid.⁴³³

Enligt Finansdepartementet har därmed de rekommendationer som gavs till regeringen i RiR 2019:34 avseende distributionen av utfall genomförts då uppdragen slutredovisats.⁴³⁴

Regeringskansliet uppger att de har haft nytta av granskningsrapporten från Riksrevisionen, inte minst då Riksrevisionens rekommendationer har inneburit att dessa åtgärder prioriterats av inblandade myndigheter.⁴³⁵

Vi kan därmed säga att granskningen har haft stor betydelse för att distributionen av nationalräkenskaperna har förändrats i den riktning som rekommenderades i granskningen.

Utvecklad uppföljning av skatteredovisningen

I granskningsrapporten riktade Riksrevisionen en rekommendation till SCB att löpande utvärdera tillförlitligheten i nationalräkenskapernas preliminära utfall av statens skatteintäkter. Efter Riksrevisionens granskning och rekommendation skapades en skattegrupp med representanter för SCB, ESV, Finansdepartementet och Riksgälden. Gruppen träffas två gånger per år, och SCB är sammankallande. Ett av huvudsyftena är att följa upp och analysera revideringarna av skatteintäkterna. I detta

⁴³³ Mejl från SCB, 2024-01-12.

⁴³⁴ Mejl från Finansdepartementet, 2024-01-12.

⁴³⁵ Mejl från Finansdepartementet, 2024-01-12.

samarbete förs diskussioner mellan myndigheterna om prognosernas precision och om förbättringspotentialen i både prognosarbetet och samarbetet mellan myndigheterna. ESV presenterar även årligen utvärderingar av sina skatteprognoser i gruppen. Inom ramen för det samarbetet har SCB även uppmärksammat ESV på prognosområden där viss systematisk bias i prognoserna verkar föreligga. Detta är av intresse för SCB då det preliminära utfallet för vissa poster utgörs av prognoser från ESV.

Uppföljning av skatteredovisningen sker enligt SCB på tre olika sätt:⁴³⁶

- Fortsatt tät och regelbunden kommunikation mellan SCB och ESV i den löpande verksamheten, med ytterligare fokus på revideringar, samband, harmoniserad redovisning i reala nationalräkenskaperna och finansiärernas redovisning med mera. I och med ökat fokus finns fler kontaktvägar och mer fördjupad avstämning mellan redovisningen hos SCB, ESV och Finansdepartementet.⁴³⁷
- Löpande utvärdering i skattegruppen av skatteintäkter såsom det redovisas i nationalräkenskaperna, ner på detaljerad transaktionskods nivå. Revideringar mellan publiceringstidpunkter tas fram uppdelat per skattetyper. Jämförelse sker mot närmast föregående publiceringstidpunkt, jämfört med första EDP-tidpunkt samt jämförelse mot den allra första preliminära skattningen av ett år. Stora revideringar diskuteras och analyseras, liksom mönster och trender för att upptäcka systematiska revideringar.
- Årlig utvärdering i skattegruppen vad gäller ESV:s egen interna prognosuppföljning, där ESV redogör för hur deras skatteprognoser förhåller sig till andra prognosmakares. Jämförelse av inkomster och utgifter, justerade för beslut om regeländringar, jämförs med regeringens. Utöver det redovisas ESV:s prognosförändringar i form av hur skillnader mellan prognos och utfall förklaras av makrobilden, beslut eller övrigt.

Coronapandemin inträffade strax efter Riksrevisionens granskning. I och med pandemin blev skatteprognoser extra svåra att göra. De flesta prognosmakare underskattade skatteintäkterna i ett initialt skede där många av skattetyperna successivt reviderats upp under de senaste åren. Extra stor osäkerhet rör kapitalskatter, vilket inte är något nytt. Däremot visade det sig under pandemin att även andra skatter var mer osäkra än normalt.

Trots svårigheterna under de senaste åren är SCB:s bedömning att det ökade samarbetet mellan involverade myndigheter, införandet av en skattegrupp och ett tydligare fokus på ökad kommunikation har reducerat risken för fel i statistiken, och

⁴³⁶ Mejl från Finansdepartementet, 2024-01-12.

⁴³⁷ Framför allt inför internationella rapporteringen Excessive Deficit Procedure (EDP) och arbetet med årsredovisning för staten under mars månad varje år.

vid normala förutsättningar minskat osäkerheten vad gäller eventuella systematiska fel.⁴³⁸

Finansdepartementet har inte gjort någon explicit utvärdering för att uppskatta förändringen i tillförlitligheten i de preliminära utfallen, sedan granskningen publicerades. De säger också att det är en kort period att göra utvärdering på, i synnerhet med tanke på den osäkerhet som rådde under pandemiåren. Men en kvalitativ bedömning är att det har blivit något bättre.⁴³⁹

Vi drar slutsatsen att arbetet med uppföljning av skatteredovisningen har påverkats av Riksrevisionens granskning och rekommendation.

Förtydliganden om beräkningar och resultat har införts
Riksrevisionen rekommenderade SCB att säkerställa att information om tillförlitligheten i nationalräkenskapernas preliminära utfall når fram till användarna, och att utöka kvalitetsdeklarationen med beskrivningar av tillförlitligheten i sektorräkenskapernas preliminära utfall. Förtydliganden av kvaliteten i beräkningar och resultat ingår i kvalitetsdeklarationen sedan 2020. Förtydliganden ligger i kapitlet "Preliminär statistik jämfört med slutlig". Utöver det har också några stycken lagts till om sektorräkenskaperna, under rubriken "Tillförlitlighet". Där beskrivs hur sektorräkenskaperna revideras till följd av revideringar av motsektorer.⁴⁴⁰

⁴³⁸ Mejl från Finansdepartementet, 2024-01-12.

⁴³⁹ Mejl från Finansdepartementet, 2024-01-12.

⁴⁴⁰ Kvalitetsdeklaration - Nationalräkenskaper, kvartals- och årsberäkningar, se till exempel SCB, https://www.scb.se/contentassets/66e9dae3a5d94bf8b4c299ce25294348/mr0103_kd_2023.pdf, s. 12.

Valförfarandet – valhemlighet, träffsäkerhet och godtagbar tid (RiR 2019:35)

Sammanfattande bedömning

- De två rekommendationer som berör Valmyndighetens verksamhet är lämnade utan åtgärd av regeringen. Valmyndigheten har vidtagit de åtgärder för ökad samverkan som är möjliga inom ramen för myndighetens nuvarande uppdrag.
- Regeringen har endast åtgärdat rekommendationen om att regeringen bör ta ställning till om det är önskvärt att öka andelen förtidsröster som räknas på valnatten, och det genom att inte anse att det är önskvärt att öka andelen förtidsröster som räknas på valnatten.
- De flesta problem som identifierades i granskningen kvarstår. Problemen med valsedlarna är ännu inte åtgärdade, även om det finns en överenskommelse i Tidöavtalet om att utreda frågan.
- Det som utvecklats har skett genom egna initiativ av Valmyndigheten, som utvecklat samverkan med länsstyrelserna och kommunerna, och som skrivit en frivillig vägledning för kommunerna.

Granskningens bidrag till resultatet

Granskningen har bidragit till resultatet i och med att den tredje rekommendationen var utformad på så sätt att regeringen kunde uppfylla den redan i skr. 2019/20:141. Dessutom har Riksrevisionen genom rapporten spridit kunskapen om att valsedelssystemet bör reformeras. Detta har i och med regeringsskiftet och Tidöavtalet börjat ge resultat.

Granskningen verkar dock inte ha bidragit till resultatet vad gäller rekommendation ett, eftersom de förändringar som skett införts på Valmyndighetens eget bevåg utan regeringens explicita uppdrag. Rekommendation två är inte omhändertagen och där bedöms inte granskningen ha bidragit alls.

Riksrevisionens granskning 2019

Motivet till granskning var att ett väl avvägt och välfungerande valsystem är av fundamental betydelse för en välfungerande demokrati. Sverige har fått kritik av internationella organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) för bristande skydd av valhemligheten i samband med att väljare plockar valsedlar inför röstning. Sedan den 1 januari 2019 finns ett nytt regelverk gällande platsen för valsedlarna och det är angeläget att granska hur detta har implementerats. Det har också uppmärksammat att mandatfördelningen har justerats mycket i samband med att det slutliga valresultatet har fastställts.

Den övergripande gränsfrågan var om regeringens och de statliga valmyndigheternas arbete med att genomföra val var ändamålsenligt utformat. Granskningen

hade fokus på tre väsentliga aspekter av valförfarandet, nämligen skyddet av valhemligheten, träffsäkerheten i de preliminära valresultaten och tiden det tar att genomföra sammanräkningen.

Granskningsfrågorna var följande:

- Är valhemligheten i vallokalerna ändamålsenligt skyddad mot bakgrund av bestämmelsen om avskärmning av valedlar?
- Är de preliminära valresultaten träffsäkra i tillräcklig omfattning?
- Blir valresultaten klara i godtagbar tid?

Valhemligheten skyddas enligt väljarna väl i vallokalerna, särskilt med den nya avskärmningen av valedlarna. Samtidigt orsakar avskärmningarna en rad problem i vallokalerna, med betydande risker för valdeltagandet framöver. Riksrevisionen bedömer att de preliminära valresultaten är rimligt träffsäkra i förhållande till det slutliga valresultatet. Samtidigt finns det utrymme för att ytterligare öka träffsäkerheten i dessa. Skillnaden mellan de preliminära och de slutliga valresultaten har ökat i de senaste valen. Utvecklingen går därmed åt motsatt håll jämfört med lagstiftarens intention, men enligt vår bedömning inte i någon alarmerande takt.

Avsaknaden av samverkan mellan kommunerna har framträtt på ett påtagligt sätt när det gäller arbetet med att ta fram lämpliga avskärmningar för att bevara valhemligheten. Med utvecklad samverkan mellan dem, såväl som mellan kommunerna, länsstyrelsen och Valmyndigheten, skulle arbetet med att genomföra val kunna bli mer ändamålsenligt.

Granskningen visar också att valresultaten blir klara inom de tidsgränser som riksdagen bedömt som rimliga. Länsstyrelsernas arbete med att slutligt räkna rösterna och protokollföra resultatet tar emellertid allt längre tid. Vår bedömning är att trenden är så pass svag att den inte medför någon större risk för att tidsgränserna för när valresultaten behöver vara klara skulle överträdas.

Många av de problem som iakttagits i samband med granskningen kan kopplas till det svenska systemet för valedlar. Ett förändrat valedelssystem har enligt vår bedömning potential att innebära en avsevärd lättnad i administrationen av röster. Det skulle kunna leda till fler räknade röster under valnatten, färre avvikelser mellan de preliminära valresultaten och slutresultatet, och ett snabbare protokollfört valresultat. Med ett annat system för valedlar skulle avskärmning av valedelstall sannolikt inte behövas. Ett system med färre valedlar skulle dessutom kunna minska valedelssystemets miljöpåverkan.

Mot bakgrund av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i granskningen rekommenderar vi regeringen följande:

- Ge Valmyndigheten i uppdrag att bereda möjlighet för samverkan mellan Valmyndigheten, länsstyrelserna och de kommunala valnämnderna.
- Se över Valmyndighetens roll och ansvar. Översynen bör innefatta frågan om Valmyndigheten ska ges möjlighet att meddela riktlinjer till länsstyrelser och kommunala valnämnder.
- Ta ställning till huruvida det är önskvärt att öka andelen förtidsröster som räknas på valnatten.
- Ta initiativ till en bred översyn av valsedelssystemet i syfte att avgöra hur ett alternativt valsedelssystem skulle kunna utformas inför kommande val i Sverige.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i januari 2019 till och med november 2023, då uppföljningen påbörjades.

Materialet som samlats in utgörs av information från två telefonsamtal och ett skriftligt svar via e-post, samt informationen i en offentlig utredning, en presentation från Valmyndigheten med namnet "Erfarenheter från valen 2022" och information från Valmyndighetens och Ekonomistyrningsverkets hemsidor.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

I skr. 2019/20:141 redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Regeringen uppgav att Riksrevisionens övergripande slutsats var att regeringens och de statliga valmyndigheternas arbete med att genomföra val i huvudsak är ändamålsenligt utformat, samtidigt som det finns utrymme för förbättringar i syfte att öka ändamålsenligheten i arbetet. Bland annat skulle arbetet underlättas genom ökad samverkan mellan valmyndigheterna på central, regional och lokal nivå. Vidare skulle ett antal problem som iakttagits i granskningen sannolikt kunnat undvikas genom ett annat system för valsedlar. Riksrevisionen lyfte också frågan om att öka andelen förtidsröster som räknas i vallokaler på valnatten i syfte att förbättra träffsäkerheten i de preliminära valresultaten.

Regeringen uppger sig välkomna Riksrevisionens granskning och instämmer delvis i rekommendationerna som syftar till att underlätta det lokala arbetet med att genomföra val. Regeringen ansåg dock inte att det finns tillräckliga skäl för att ta initiativ till en bredare översyn av valsedelssystemet. Däremot ansåg regeringen att det finns anledning att utreda behovet av mindre förändringar inom ramen för det nuvarande systemet och har därför beslutat att ge en parlamentariskt sammansatt

kommitté i uppdrag att utreda delar av valsystemet. Regeringen bedömer att det i nuläget inte finns skäl att öka andelen förtidsröster som hanteras i vallokalerna.

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Valmyndigheten har vidtagit åtgärder för ökad samverkan

I en genomgång av Valmyndighetens samtliga regleringsbrev sedan 2019 visar det sig att Valmyndigheten inte har getts i uppdrag att bereda möjlighet för samverkan mellan Valmyndigheten, länsstyrelserna och de kommunala valnämnderna.⁴⁴¹ Regeringen har inte heller, i särskild ordning, givit Valmyndigheten något uppdrag om samverkan.⁴⁴²

Valmyndigheten uppger dock att samverkan har förbättrats mellan Valmyndigheten, länsstyrelserna och valnämnderna i de större kommunerna. Det är alltjämt problematiskt med samarbetet med valnämnderna i de mindre kommunerna, vilket beror av att valnämnderna där har en verksamhet som beror av om det finns ett val som är nära förestående.⁴⁴³

Eftersom Valmyndigheten inte getts det uppdrag som Riksrevisionen föreslog, men myndigheten ändå vidtagit de ytterligare åtgärder som är möjliga inom ramen för sitt nuvarande uppdrag, får rekommendationen anses vara delvis omhändertagen.

Regeringen har inte sett över Valmyndighetens roll och ansvar

I en genomgång av Valmyndighetens samtliga regleringsbrev sedan 2019 visar det sig att Valmyndigheten inte har getts i uppdrag att se över Valmyndighetens roll och ansvar. I en genomgång av direktivet (2020:30) till den parlamentariska kommittén "Stärkt skydd mot manipulationer av valsystemet", finns inget uppdrag att se över Valmyndighetens roll och ansvar.

Valmyndigheten uppger att de ännu inte har föreskriftsrätt. Myndigheten har på egen hand tagit fram en vägledning som är frivillig för kommunerna att följa. Av detta följer att vissa av kommunerna följer vägledningen medan vissa avstår. Myndigheten uppger att enhetligheten i valadministrationen skulle öka om Valmyndigheten gavs föreskriftsrätt.⁴⁴⁴ Man har också föreslagit i sina egna uppföljningar att det vore önskvärt att den egna myndigheten ges utökad föreskriftsrätt.⁴⁴⁵

Regeringen har inte sett över Valmyndighetens roll och ansvar. Riksrevisionens rekommendation är därför inte omhändertagen.

⁴⁴¹ Se samtliga regleringsbrev på www.esv.se.

⁴⁴² Mejl från Valmyndigheten, 2023-12-12.

⁴⁴³ Samtal med handläggare vid Valmyndigheten, 2023-11-24.

⁴⁴⁴ Samtal med handläggare vid Valmyndigheten, 2023-11-24.

⁴⁴⁵ Valmyndigheten, 2023, Erfarenheter från valen 2022, s. 51.

Regeringen har bedömt att det inte finns skäl att öka andelen förtidsröster som hanteras i vallokalerna

I skr. 2019/20:141 uppgav regeringen att de bedömde att det i nuläget inte fanns skäl att öka andelen förtidsröster som hanteras i vallokalerna. Regeringen har därför helt omhändertagit Riksrevisionens rekommendation.

Initiativ har tagits till en bred översyn av valsedelssystemet, dock inte av regeringen. Valmyndigheten har i flera sentida erfarenhetsrapporter påtalat valsedelssystemets potentiella risker och önskat att systemet utreds. I erfarenhetsrapporten från valen 2022 lyfter Valmyndigheten fram fem områden som behöver förbättras inför framtida val. För det första påtalar Valmyndigheten återigen behovet av en förändring av valsedelssystemet, vilket man menar skulle minimera flera av de problem och risker som uppkommer i de svenska valen.⁴⁴⁶

I Tidöavtalet från oktober 2022 står följande: ”Tillsätt en parlamentarisk kommitté med uppdraget att se över dagens svenska vals system med partispecifika valsedlar och dess påverkan på demokratin avseende exempelvis valdeltagande och rättssäkerhet, med beaktande av Valmyndighetens tidigare synpunkter. Utredningen bör också ha i uppdrag att analysera för- och nackdelarna med ett system med gemensamma valsedlar, samt och inhämta kunskap från länder som i dag har sådana system”.⁴⁴⁷

Valmyndigheten presenterade under ett föredrag i Almedalen 2023 ett förslag till ny valsedel.⁴⁴⁸

Tidöavtalet, som varande samarbetsavtal mellan partierna i en majoritetskoalition i riksdagen, får anses vara ett steg på vägen mot att Riksrevisionens rekommendation ska omhändertas. Bedömningen är därför att rekommendationen delvis har omhändertagits.

⁴⁴⁶ Valmyndigheten, 2023, Väljarnas förtroende för vals systemet och genomförandet av allmänna val, s. 7.

⁴⁴⁷ Tidöavtalet, 2022, Överenskommelse för Sverige, s. 61.

⁴⁴⁸ Valmyndigheten, ”Förslag till nya valsedlar presenterades i Almedalen”, <https://www.val.se/service/pressnyheter/2023-06-28-forslag-till-nya-valsedlar-presenterades-i-almedalen.html>.

Svenska skeppshypotekskassan (RiR 2019:36)

Sammanfattande bedömning

- Iakttagelserna, om risker avseende exempelvis regeringens styrning och effektivitet i verksamheten, är ännu inte hanterade. Det beror på att de har att göra med verksamhetsformen, som regeringen ännu inte förändrat.
- Rekommendationerna har regeringen följt genom att genomföra en översyn av verksamhetsformen och verksamhetens förhållande till statsstödsreglerna. Statsstödsfrågan hanteras dock inte i någon särskild utredning.
- Den granskade verksamheten har inte förbättrats, eftersom verksamhetsformen är densamma som tidigare och riskerna som följer av verksamhetsformen kvarstår. Däremot kan förändringar som påverkar verksamheten komma i den pågående beredningen av den översyn som genomförts.
- De problem som granskningen identifierade bedöms således kvarstå. Det handlar om olämplig verksamhetsform och risker som är relaterade till svag statlig styrning och ineffektiv verksamhet, till exempel överkapitalisering och ineffektiv resursallokering.

Sammanfattningsvis har granskningen lett till en översyn av Svenska skeppshypoteks verksamhetsform, som kan komma att förändras.

Granskningens bidrag till resultatet

Det är tydligt att regeringens pågående översyn av Svenska skeppshypoteks verksamhetsform är ett utfall av Riksrevisionens granskning. Utfallet av översynen och vilken påverkan det får på Svenska skeppshypoteks verksamhet återstår att se.

Riksrevisionens granskning 2019

Riksrevisionen granskade 2019 Svenska skeppshypotekskassan (Svenska skeppshypotek) och dess verksamhetsform. Svenska skeppshypotek bildades av staten 1929 för att förbättra svenska rederiers möjligheter att få långfristiga krediter och medverka till handelsflottans förnyring. Svenska skeppshypotek hade vid tiden för granskningen ungefär 2 miljarder kronor i en reservfond, och utlåningen till rederier uppgick till knappt 9 miljarder kronor. Verksamheten är reglerad i en lag från 1980. Svenska skeppshypotek är en unik verksamhet och är varken myndighet, aktiebolag eller någon annan vanligt förekommande verksamhetsform i staten. Därför kan regeringen inte styra genom till exempel bolagsordning, ägarinstruktioner, instruktion eller regleringsbrev.

Syftet med Riksrevisionens rapport var att granska om Svenska skeppshypotek har en lämplig verksamhetsform. Den sammantagna bedömningen var att så inte är fallet, huvudsakligen eftersom verksamhetsformen inte medger regeringen en tillfredsställande grad av kontroll och styrning, och eftersom den medför att Svenska

skeppshypotek har ett antal potentiella fördelar gentemot andra kommersiella aktörer på marknaden. Dessa fördelar är för det första att Svenska skeppshypotek är befriat från inkomstskatt. För det andra behöver Svenska skeppshypotek inte lämna utdelning till en ägare. För det tredje saknar Svenska skeppshypotek krav på avkastning från en ägare.

Riksrevisionen konstaterade att verksamhetsformen är ändamålsenlig men inte lämplig. Det finns ingen identifierad faktor som talar för att Svenska skeppshypoteks verksamhetsform inte skulle vara en ändamålsenlig lösning för dess övergripande ändamål, nämligen att ge krediter till rederisektorn. Riksrevisionen har dock inte heller identifierat någon faktor som talar för att Svenska skeppshypoteks nuvarande juridiska konstruktion skulle vara den enda ändamålsenliga verksamhetsformen för denna uppgift.

Riksrevisionen konstaterade också att staten saknar tillfredsställande möjligheter för styrning och att regeringen har saknat engagemang. Möjligheterna för staten att styra Svenska skeppshypotek anges i dess lag och begränsas av verksamhetsformen. Riksdagen har uttryckt att konkurrensutsatt statlig verksamhet normalt ska bedrivas i bolagsform. Om Svenska skeppshypotek vore ett statligt ägt aktiebolag kunde regeringen utnyttja bolagsordningen för den långsiktiga styrningen av ändamålet, och ägarinstruktionen för den årliga styrningen inklusive ekonomiska mål. Det skulle därmed ge regeringen en bättre möjlighet till styrning och kräva ett större engagemang från regeringen för verksamheten.

Riksrevisionen konstaterade också att det fanns risk för ineffektiv verksamhet. Riksdagen har beslutat att statlig verksamhet ska präglas av effektivitet och god hushållning. Svenska skeppshypotek är en sluten verksamhet. En verksamhet som bedrivs med begränsad insyn och styrning och utan krav på avkastning har inga yttre krav på effektivitet. Därför finns det risk för att en sådan verksamhet blir ineffektiv och inte hushållar med sina medel. Svenska skeppshypotek har en stor kapitalbas i förhållande till sin utlåning. Det innebär att avkastningen på kapital blir relativt låg. Med den kapitalbas som fanns vid tiden för granskningen skulle Svenska skeppshypoteks utlåning kunna vara mer än tre gånger så stor och fortfarande vara inom lagens gränser. Det kan finnas skäl till att ha mer kapital än vad lagen kräver, bland annat att kunna expandera verksamheten vid behov och att hålla inlåningsräntan låg, men denna överkapitalisering innebär i viss mån ett ineffektivt resursutnyttjande. Med nuvarande lagstiftning finns det ingen möjlighet för staten att ta utdelning ur Svenska skeppshypotek, och det kan därför vara svårt att upprätthålla en effektiv resursallokering.

Uppföljning av granskningen 2019

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i november 2018 till och med oktober 2023, då uppföljningen påbörjades. Vi har frågat Regeringskansliet hur granskningens rekommendationer omhändertagits.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

I sin skrivelse med anledning av granskningsrapporten delade regeringen Riksrevisionens bedömning att det finns skäl att se över Svenska skeppshypotekskassans verksamhetsform, eftersom Svenska skeppshypotekskassan varken är en myndighet eller ett aktiebolag. Regeringen kan därför inte styra genom bolagsordning och ägaranvisning (som för aktiebolag med statligt ägande) eller myndighetsinstruktion och regleringsbrev (som för förvaltningsmyndigheter). I enlighet med Riksrevisionens rekommendation meddelade regeringen att den avsåg att se över verksamhetsformen för Svenska skeppshypotekskassan, och värdera för- och nackdelar med olika verksamhetsformer. I och med skrivelsen ansåg regeringen att Riksrevisionens rapport var slutbehandlad.⁴⁴⁹

Finansutskottet ställde sig bakom regeringens bedömningar och syn på vilka åtgärder som bör vidtas med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Därmed föreslog utskottet att riksdagen skulle lägga regeringens skrivelse till handlingarna. Riksdagen biföll utskottets förslag.⁴⁵⁰

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Riksrevisionen lämnade två rekommendationer till regeringen. Nedan följer en redovisning av rekommendationerna och vad de lett till.

Regeringen har vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport, vilka visar ett tydligt bidrag från granskningen. De risker som granskningen identifierade (granskningens iakttagelser) bedöms kvarstå, eftersom riskerna var relaterade till den ännu oförändrade verksamhetsformen.

Översyn verksamhetsformen är genomförd och bereds inom Regeringskansliet. Regeringen gav professor Johan Schelin i uppdrag att biträda Näringsdepartementet med att se över verksamhetsformen för Svenska skeppshypotekskassan. Uppdraget skulle ursprungligen redovisas i maj 2022, men förlängdes till december 2022 med ett tilläggsuppdrag om att undersöka olika bolagsformer och förhållandet till statsstödsregler. Uppdraget redovisades i december 2022 och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.⁴⁵¹

Ingen särskild utredning av om Svenska skeppshypotek är föremål för statsstöd. Rekommendationen om att utreda om Svenska skeppshypotek är föremål för statsstöd har inte lett till en särskild utredning, men frågor om statsstöd har som framgår ovan inkluderats i professor Johan Schelins uppdrag.⁴⁵²

⁴⁴⁹ Skr. 2019/20:108.

⁴⁵⁰ Bet. 2019/20:FiU46. Rskr. 2019/20:140.

⁴⁵¹ Tjänsteanteckning, samtal med Regeringskansliet, 2023-11-14.

⁴⁵² Tjänsteanteckning, samtal med Regeringskansliet, 2023-11-14.

Undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn (RiR 2019:37)

Sammanfattande bedömning

- De iakttagelser som gjordes i granskningen kvarstår till stor del. Lagstiftningen är oförändrad och det finns fortfarande gråzoner kring de tre bestämmelserna som rör ledighet, att fullgöra skolplikten på annat sätt och när skolplikten upphör på grund av utlandsvistelse. Skolinspektionen har efter granskningen genomfört kvalitetsgranskningar och tematisk tillsyn av ansvarstagande kring skolplikt och ledighet. Skolverket har gjort vissa uppdateringar och reviderat information som rör ledighet, men eftersom lagstiftningen på området är oförändrad är utrymmet för ytterligare stöd begränsat.
- Regeringen har inte omhändertagit Riksrevisionens rekommendationer. Myndigheterna har delvis agerat i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer.
- Vi bedömer att den granskade verksamheten i någon mån har förbättrats då Skolinspektionen har genomfört tillsyn av kommunernas ansvarstagande för skolplikt och ledigheter, och då Skolverket i viss mån redan 2019 uppdaterade information som rör ansvar i skolfrågor. Skolverket uppger även att revideringar har gjorts av stöd som rör skolplikt och ledighet.
- Vi bedömer att de huvudsakliga problemen med den otydlighet i lagstiftningen som rör ledighet, att fullgöra skolplikten på annat sätt och när skolplikten upphör på grund av utlandsvistelse kvarstår.

Den sammanfattande bedömningen är att ingen av de rekommendationer som Riksrevisionen lämnade till regeringen med anledning av granskningen har omhändertagits, varför de identifierade problemen troligtvis kvarstår. De granskade myndigheterna har delvis vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning, som kan förbättrat verksamheten.

Granskningens bidrag till resultatet

Granskningen ledde till vissa åtgärder hos de granskade myndigheterna Skolinspektionen och Skolverket. Regeringen vidtog inga åtgärder vad gäller lagstiftningen kring ledighet, att fullgöra skolplikten på annat sätt och när skolplikten upphör.

Riksdagens lämnade i samband med granskningen ett tillkännagivande⁴⁵³ där utskottet föreslog att regeringen skulle följa den rekommendation som Riksrevisionen lämnade. Utskottet föreslog även att regeringen ska se över möjligheten att införa ett nationellt frånvaroregister, vilket inte föreslogs i

⁴⁵³ Bet. 2020/21:UbU3.

granskningen. Regeringen har tillsatt en utredning om varaktig förbättrad trygghet och studiero som ska lämna förslag om ett nationellt frånvaroregister.

Riksrevisionens granskning 2019

Riksrevisionen granskade regelverket för ledighet, medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt och när skolplikten upphör på grund av varaktig vistelse utomlands. Syftet var att granska om regeringen, Skolverket och Skolinspektionen har säkerställt att det existerande regelverket och tillämpningen av det fungerar enligt lagstiftarens intentioner.

Motivet till granskningen var att det under hösten 2018 uppdagades ett fall i södra Sverige där fyra barn i en familj med fem syskon inte gått i skolan alls. Det äldsta barnet var redan myndigt och hade aldrig deltagit i någon svensk skolundervisning, och det yngsta av de fyra barnen i skolåldern borde ha gått i lågstadiet. Ett av syskonen hade vid tidpunkten inte uppnått skolålder ännu. I det aktuella fallet hade kommunen fattat beslut om att skolplikten upphört då familjen uppgivit att de tillbringat större delen av året utomlands och inte kunnat följa svensk skolgång. Familjen hade dock inte varit utomlands i den utsträckning som de uppgivit för kommunen.

Granskningen visade att det inte finns några tydliga gränser mellan de tre bestämmelserna, utan snarare gråzoner mellan dem – en utlandsvistelse som en rektor i en kommun ger ledighet för kan i en annan kommun kräva beslut om att skolplikten ska fullgöras på annat sätt. En utlandsvistelse som i en kommun kräver att skolplikten fullgörs på annat sätt kan i en annan anses som varaktig så att skolplikten därmed upphör. I vissa fall kan utlandsvistelser som i en kommun medför att skolplikten upphör ges ledigt för i en annan. Den enda gräns som är tydlig är den som går mellan kort och lång ledighet, och den går vid tio dagar.

Granskningen visade också att Skolinspektionen inte har utövat någon tillsyn över hur bestämmelserna tillämpas, och Skolverket har inte tagit fram tillräckligt med stöd eller vägledning för någon bestämmelse.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i juni 2019 till och med januari 2024, då uppföljningen påbörjades. Uppföljningen baseras på information som Regeringen, Skolverket och Skolinspektionen har lämnat på frågan vad som gjorts med anledning av de rekommendationer som Riksrevisionen lämnade i samband med granskningen.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

Regeringen delade Riksrevisionens uppfattning att det är av yttersta vikt att alla barn får sin rätt till utbildning tillgodosedd och att kommunerna uppfyller sina skyldigheter när det gäller skolpliktsbevakningen. Regeringen instämde vidare i att

det kan finnas behov av att undanröja den otydlighet i fråga om gränsdragningen mellan bestämmelserna och vad som krävs för ett beslut som Riksrevisionen pekar på. Enligt regeringens skrivelse⁴⁵⁴ ansåg regeringen att det kunde finnas behov av att se över de aktuella bestämmelserna, och regeringen skulle ta med sig frågan in i det fortsatta arbetet. Regeringen instämde med Riksrevisionens bedömning att Skolverket kunde utveckla sitt stöd och att det kunde finnas skäl för att genomföra ytterligare eller mer fördjupad tillsyn inom området.

Riksdagen lämnade två tillkännagivande i samband med granskningen,⁴⁵⁵ dels att regeringen ska följa den rekommendation som Riksrevisionen lämnar till regeringen, dels att regeringen ska se över möjligheten att införa ett nationellt frånvaroregister.

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Regeringen har inte förtydligat lagstiftningen inom det granskade området. Regeringen har inte vidtagit några åtgärder för att förtydliga lagstiftningen inom det granskade området. Samtliga tre bestämmelser är fortsatt otydliga och ingen förändring har gjorts i skollagen för att tydliggöra syftet med de här behandlade bestämmelserna.

Med anledning av uppföljningen svarade Utbildningsdepartementet att de åtgärder som vidtagits med anledning av granskningen var att regeringen beslutat om tilläggsdirektiv⁴⁵⁶ till utredningen om vinst i skolan.⁴⁵⁷ Av tilläggsdirektiven framgår bland annat att utredningen ska utreda och föreslå skärpta sanktioner vid tillsyn av skollagen.

De skärpta sanktioner som framgår av tilläggsdirektiven riktar sig mot huvudmän, det vill säga att Skolinspektionen ska kunna ge huvudmännen skarpare sanktioner. I granskningen såg Riksrevisionen snarare ett behov hos huvudmännen av att kunna rikta sanktioner mot de vårdnadshavare vars barn inte uppfyller skolplikten, varför regeringens åtgärd inte svarar mot Riksrevisionens rekommendation och därför inte åtgärdar de problem som Riksrevisionens konstaterade i granskningen.

Vidare uppger Utbildningsdepartementet att regeringen bland annat gett utredningen Varaktigt förbättrad trygghet och studiero i uppdrag att lämna förslag på ett nationellt frånvaroregister som möjliggör systematiska uppföljningar av elevers skolfrånvaro, vilket är ett svar på riksdagens tillkännagivande och inte något som Riksrevisionen rekommenderade.

⁴⁵⁴ Skr. 2019/20:162.

⁴⁵⁵ Bet. 2020/21:UbU3.

⁴⁵⁶ Dir. 2023:109.

⁴⁵⁷ U 2022:08.

Skolinspektionen har vidtagit åtgärder med anledning av granskningen
Skolinspektionen har vidtagit åtgärder med anledning av granskningen.
Skolinspektionen har genomfört en tematisk tillsyn av kommunernas ansvarstagande för skolplikt och ledigheter med mera.

Som övergripande svar på Riksrevisionens fråga om vad Skolinspektionen har gjort med anledning av rekommendationerna att 1) utföra tillsyn över hur kommunerna arbetar med ärenden som rör annat sätt att fullgöra skolplikten, och 2) överväga om även ledighet och skolpliktens upphörande på grund av varaktig utlandsvistelse ska inspekteras i någon form, svarar myndigheten att de ändrat sin tillsynsmodell och att detta arbete fortfarande pågår.

Vidare uppger Skolinspektionen att riktade tillsyner bygger på uppgifter om missförhållanden och kan omfatta allt som regleras i skollagen, således även de områden som är granskade av Riksrevisionen. Förutom riktad tillsyn arbetar myndigheten med planerad tillsyn (tidigare benämnd regelbunden tillsyn) och tematisk tillsyn. För den planerade tillsynen pågår ett arbete med hur den ska ske på huvudmannanivå (där de här frågorna hör hemma). Något beslut är ännu inte fattat. Precis som inom den riktade tillsynen kan tematisk tillsyn omfatta allt som regleras i skollagen. Nedan finns ett sådant exempel där de undersökta områdena har tillsynats.

Utöver detta finns det anledning att utifrån de två rekommendationerna nämna att Skolinspektionen genomfört kvalitetsgranskning som rör skolplikten i 33 kommuner.

Skolverket har uppdaterat information som rör ansvar i skolfrågor

Skolverket har vidtagit åtgärder med anledning av granskningen. Skolverket uppger att de med anledning av Riksrevisionens granskning redan 2019 gjorde vissa uppdateringar på de sidor som rör ansvar i skolfrågor. Skolverket uppger även att revideringar har gjorts av stöd som rör skolplikt och ledighet. Vidare uppger Skolverket att de i mars 2020 publicerade rekommendationer om att främja och förebygga frånvaro.

Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2019 (RiR 2019:38)

Sammanfattande bedömning

- Den övergripande slutsatsen i den aktuella granskningen är att regeringen följer det finanspolitiska ramverket och att redogörelsen i 2019 års ekonomiska propositioner i huvudsak uppfyller de krav som kan ställas på en transparent redovisning. Det finns dock ett antal insatser som regeringen kan göra för att förbättra uppföljningen av överskottsmålet och utgiftstaket.
- Regeringen rekommenderas att: utveckla redovisningen i de ekonomiska propositionerna så att skillnaderna mellan regeringens och expertmyndigheternas prognoser för strukturellt sparande och BNP-gap förklaras tydligare, klarlägga i vilket sammanhang och hur det bakåtblickande åttaårssnittet ska användas i uppföljningen av överskottsmålet, och motivera förslagen till utgiftstak med sin syn på hur de offentliga utgifterna och skatteuttaget bör utvecklas på längre sikt.
- Sedan granskningen har regeringen utvecklat redovisningen av prognosjämförelserna i de ekonomiska propositionerna, men det kvarstår vissa brister. Vidare har regeringen klarlagt hur åttaårssnittet ska användas i uppföljningen av överskottsmålet. Däremot kvarstår de brister som uppmärksammades avseende hur regeringen motiverar sina förslag på nya utgiftstak.
- Mot bakgrund av den viktiga funktion som det finanspolitiska ramverket fyller är det enligt Riksrevisionen motiverat att återkommande granska regeringens tillämpning av ramverket.

Granskningens bidrag till resultatet

Regeringen har förbättrat sin redovisning av prognosjämförelser i de ekonomiska propositionerna och klarlagt sin syn på hur det bakåtblickande åttaårssnittet ska användas i uppföljningen av överskottsmålet. Det finns starka skäl att tro att regeringen vidtagit dessa åtgärder till följd av Riksrevisionens återkommande granskningar av regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket, se nedan.

Riksrevisionens granskning 2019

Granskningen avsåg regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i 2019 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2020. Granskningen inriktades med följande revisionsfrågor:

- Är regeringens redovisning i de granskade dokumenten transparent?
- Är finanspolitiken utformad i enlighet med det finanspolitiska ramverket?

Ramverket syftar till att skapa grundläggande förutsättningar för en effektiv finanspolitik. Mot bakgrund av den viktiga funktion som ramverket fyller, och de riskfaktorer som finns, är det enligt Riksrevisionen motiverat att återkommande granska regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket.

Granskningens övergripande slutsats var att regeringen följde ramverket och att redogörelsen i de ekonomiska propositionerna i huvudsak uppfyllde de krav som kan ställas på en transparent redovisning. Riksrevisionen ansåg dock att det fanns ett antal insatser som kunde göras för att förbättra uppföljningen av överskottsmålet och utgiftstaket.

Överskottsmålet följs upp med en indikator för innevarande år och nästkommande budgetår. Eftersom uppföljningen bygger på prognoser är prognosjämförelserna i de ekonomiska propositionerna centrala för uppföljningen av målet. Redogörelsen i budgetpropositionen för 2019 bedömdes dock inte vara tillräcklig för att förklara de prognoskillnader som fanns mellan regeringen och dess expertmyndigheter, Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket.

Vidare var det tydligt hur det bakåtblickande åttaåriga genomsnittet som används i uppföljningen av överskottsmålet skulle tolkas. Av budgetpropositionen framgick det till exempel inte vilken målnivå som genomsnittet för perioden 2011–2018 skulle jämföras med. Från och med budgetåret 2019 ändrades överskottsmålet från en till en tredjedels procent av BNP. Det bakåtblickande åttaårssnittet omfattade därmed budgetår som hade haft både den tidigare och den nya målnivån.

Regeringens förslag till utgiftstak 2022 redovisades enligt den praxis som anges i det finanspolitiska ramverket. Skälen för förslaget tog dock inte avstamp i en redogörelse för regeringens syn på hur offentliga utgifter och skatteuttag borde utvecklas på längre sikt. Riksrevisionen hade tidigare efterlyst en presentation av sådana skäl i samband med att regeringen föreslår nivåer för utgiftstaken.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i maj 2019 till och med december 2023, då uppföljningen påbörjades. Den utgår från riksdagens behandling av rapporten och från fem granskningar som Riksrevisionen gjort av regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket under perioden 2020–2023.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att prognosjämförelser är centrala för förtroendet för finanspolitiken och för efterlevnaden av det finanspolitiska ramverket.⁴⁵⁸ Vidare framhåller regeringen att detaljerade prognosjämförelser är komplexa att utföra och att Riksrevisionen i tidigare granskningar efterfrågat tydligare

⁴⁵⁸ Skr. 2019/20:153.

prognosjämförelser.⁴⁵⁹ Regeringen gör dock samma bedömning som tidigare och framhåller att den, i de ekonomiska propositionerna både för BNP-gapet och för strukturellt sparande, redovisar sina och expertmyndigheternas prognoser.

När det gäller det bakåtblickande åttaårssnittet för det finansiella sparandet framhåller regeringen att det endast används för att i efterhand utvärdera om överskottsmålet uppnåtts och för att upptäcka systematiska avvikelser. Genomsnittet ska i huvudsak användas för att vid nästa översyn av överskottsmålet kunna utvärdera om målnivån behöver anpassas. Under tiden redovisar regeringen indikatorn, men menar att den har mindre betydelse för budgetutrymmet i ett framåtblickande perspektiv.

När det gäller motiveringen till förslaget till utgiftstak är regeringens uppfattning att förhållandet mellan de offentliga utgifterna och framtida skatteuttag bara är en av flera omständigheter att beakta vid bedömningen av en ny nivå på utgiftstaket. Vidare framhåller regeringen att ett ledigt utrymme under utgiftstaket inte i sig betyder att det finns ett utrymme för reformer via en ökning av de takbegränsade utgifterna. Reformerna på utgiftssidan kan genomföras först efter avstämning mot överskottsmålet, med hänsyn till eventuella inkomstförändringar. Utgiftstakets nivå bör därmed, enligt regeringen, inte betraktas som ett mål för de faktiska utgifterna. Regeringen framhåller att den därför står fast vid sin tidigare bedömning.⁴⁶⁰

I likhet med regeringen anförde utskottet att tydlighet och transparens är viktiga delar i det finanspolitiska ramverket.⁴⁶¹ Utskottet kunde också notera att regeringen ständigt strävar efter att öka tydligheten och transparensen i de ekonomiska propositionerna i den riktning som Riksrevisionen rekommenderar, vilket utskottet välkomnade. Med detta föreslog utskottet att riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna.

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Riksrevisionen granskar återkommande (i stort sett årligen) regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket. Sedan 2019 har ytterligare fyra granskningar genomförts av regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna för budgetåren 2020–2023. Därtill har Riksrevisionen genomfört en särskild granskning av regeringens tillämpning av utgiftstaket sedan dess införande.⁴⁶² Dessa granskningar utgör underlag för denna del av uppföljningen.

Regeringens prognosjämförelser har förbättrats men är inte tillräckligt bra. Riksrevisionen har under lång tid påtalat att de skillnader som redovisas i de ekonomiska propositionerna mellan regeringens prognoser och expertmyndigheternas prognoser bör förklaras mer ingående. Regeringen har

⁴⁵⁹ Se *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket* (RiR 2017:32).

⁴⁶⁰ Skr. 2016/17:138.

⁴⁶¹ Bet. 2019/20:FiU44.

⁴⁶² Se *Utgiftstaket – olika roll i olika tider* (RiR 2020:28).

förbättrat redovisningen, men det kvarstår vissa brister. Vidare finns det skäl att tro att Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer har påverkat regeringen att utveckla redovisningen.

I 2022 års ekonomiska vårproposition var prognosjämförelsen mer utvecklad än tidigare. Det framgick på ett tydligt sätt vad som skiljde regeringens och expertmyndigheternas prognoser åt. Men i budgetpropositionen för 2023 var jämförelsen återigen alltför kortfattad.⁴⁶³

I budgetpropositionen för 2024 förklaras vissa skillnader i prognoserna av strukturellt sparande mellan regeringen och andra bedömare på ett tydligt och transparent sätt. Regeringen har emellertid inte tillräckligt tydligt beskrivit hur skillnaden mellan regeringens och expertmyndigheternas beräkningsmetoder påverkar jämförelsen av strukturellt sparande. Tidigare använde regeringen i allt väsentligt samma metod som Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket för att beräkna potentiell BNP i löpande priser, men från och med budgetpropositionen för 2023 använder regeringen en annan metod än expertmyndigheterna.⁴⁶⁴

Regeringen har klarlagt hur det bakåtblickande åttaårssnittet ska användas i uppföljningen

I sin behandling av Riksrevisionens rapport uttalade regeringen att det bakåtblickande åttaårssnittet inte ska styra finanspolitiken på kort sikt.⁴⁶⁵

Åttaårssnittet kommer alltså inte att ha någon praktisk betydelse för uppföljningen av överskottsmålet innan nästa översyn av ramverket genomförs.

Regeringens motiv till utgiftstak saknar fortfarande koppling till en långsiktig nivå för skatteuttaget

Riksrevisionen bedömer att regeringens redovisning av vilka faktorer som varit styrande för de föreslagna nivåerna på utgiftstak fortfarande är bristfällig. Det är svårt att utläsa hur regeringen ser på det offentliga åtagandet och en lämplig nivå på skatteuttaget i ett längre perspektiv. Denna kritik har framförts i flera av de årliga granskningar som Riksrevisionen genomfört sedan 2019.

I den senaste granskningen rekommenderas regeringen att ge den kommande ramverkskommittén i uppdrag att utveckla och klargöra utgiftstakets funktion i det finanspolitiska ramverket, i samband med nästa översyn av det finanspolitiska ramverket.⁴⁶⁶

⁴⁶³ Se *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2022 (RiR 2023:3)*.

⁴⁶⁴ Se *Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket 2023 (RiR 2023:24)*.

⁴⁶⁵ Skr. 2019/20:153.

⁴⁶⁶ Se *Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket 2023 (RiR 2023:24)*.

Fri entré till statliga museer (RiR 2019:39)

Sammanfattande bedömning

- Fri entré avskaffades vid årsskiftet 2022/2023. Förutsättningarna för verksamheten har därmed förändrats och granskningens rekommendationer om fri entré blivit irrelevanta.
- Uppföljningen visar att det finns både hanterade, delvis hanterade och ej hanterade iakttagelser. Iakttagelsen att uppföljningen av besöksutvecklingen hade ett mycket begränsat värde för museerna och för regeringens styrning har hanterats. Iakttagelsen att reformens syfte och mål var otydliga och tolkades olika av olika museimyndigheter har delvis hanterats. Regeringen gjorde vissa förtydliganden i sin svarsskrivelse skr. 2019/20:147 men fullföljde inte den aviserade åtgärden att ytterligare förtydliga reformens syfte och mål. Regeringen instämde inte i iakttagelsen att reformen påverkat museernas förutsättningar för att utföra sina huvuduppdrag och aviserade inga åtgärder. Den iakttagelsen har därmed inte hanterats. Iakttagelsen att museerna arbetade i olika omfattning med fri entré som verktyg för att nå ut till nya besökare har inte heller hanterats.
- Regeringen har följt rekommendationen att utveckla en uppföljning av fri entré som tillgodoser både regeringens och museernas informationsbehov. Regeringen har inte fullföljt rekommendationen att utveckla syfte och mål med fri entré. Rekommendationen att säkerställa att fri entré inte får en negativ inverkan på museernas förutsättningar för att utföra sina huvuduppdrag har inte följts eftersom regeringen inte delade Riksrevisionens bedömning och därför inte aviserade några åtgärder.
- Museimyndigheterna hade ingen möjlighet att genomföra rekommendationen att utveckla fri entré som verktyg för att nå nya besökare på grund av covid-19-pandemin. Rekommendationen blev därmed irrelevant.
- Uppföljningen av besöksutvecklingen till museerna har förenklats och förbättrats, och fyller nu ett syfte för såväl museerna som regeringens styrning. Övriga identifierade problem kan befaras kvarstå vid ett eventuellt återinförande av fri entré.

Sammanfattningsvis har granskningen bidragit till en mer ändamålsenlig uppföljning av besöksutvecklingen, oberoende av fri entré. Regeringen har förenklats de uppgifter som museerna ska rapportera till Myndigheten för kulturanalys, vilket bidragit till en meningsfull och jämförbar besöksstatistik. Det har också frigjort resurser för museerna att själva genomföra egna publikundersökningar som bäst gagnar den egna verksamheten.

Granskningens bidrag till resultatet

Granskningen har bidragit till att regeringen förenklat de uppgifter som museerna ska rapportera till Myndigheten för kulturanalys. Resultatet är en besöksstatistik som museerna uppfattar som meningsfull och jämförbar. Det har också frigjort resurser för museerna att själva genomföra egna publikundersökningar som bäst gagnar den egna verksamheten, vilket ligger i linje med resonemanget vi förde i granskningsrapporten.⁴⁶⁷

Vad gäller övriga rekommendationer och påverkan på den granskade verksamheten går det inte att bedöma, dels på grund av pandemins påverkan på museernas publika verksamhet, dels på grund av att fri entré-reformen avskaffades 2023.

Det var ingen uttalad rekommendation från Riksrevisionens sida, men vi noterade att anslaget kunde behöva ses över. Grundidén för fri entré-reformen var att kompensera museerna för uteblivna entréintäkter, men flera museer hade upplevt en sådan publiktillströmning att kostnaderna för den publika verksamheten ökat så mycket att anslaget inte kompenserade fullt ut för det. Under pågående granskning, i budgeten för 2020, förstärktes fri entré-reformen med 10 miljoner kronor från 80 till 90 miljoner kronor. I vilken mån granskningen bidrog till det går inte att bedöma, och inte heller om tillskottet var tillräckligt stort för att täcka museernas kostnader som var kopplade till fri entré.

Riksrevisionens granskning 2019

Vi granskade införandet av fri entré till vissa statliga museer 2016–2019.

Granskningen fokuserade på regeringens styrning, museernas genomförande och effekterna på museernas samlade uppdrag: publik verksamhet, kunskapsuppbyggnad, förvaltning av samlingar, och samverkan och spridning i hela landet.⁴⁶⁸

Vi granskade regeringen och de åtta museimyndigheter och totalt 18 museer som omfattades av reformen.⁴⁶⁹

Granskningen motiverades av att fri entré till statliga museer är en av de större reformerna inom kulturområdet. I Sverige är fri entré också en av få tydligt partiskiljande frågor inom kulturpolitiken, och har därför under relativt kort tid införts (2004/2005), tagits bort (från och med 2007) och sedan införts igen (2016). Sedan granskningen genomfördes har fri entré-reformen återigen upphört, från och med 2023. För de statliga museimyndigheterna kan sådana tvära kast utgöra ett

⁴⁶⁷ Se *Fri entré till statliga museer (RiR 2019:39)*, s. 21.

⁴⁶⁸ Museilagen (2017:563).

⁴⁶⁹ Moderna museet (Stockholm och Malmö); Nationalmuseum; Naturhistoriska riksmuseet; Statens centrum för arkitektur och design (ArkDes); Statens försvarshistoriska museer: Armémuseum och Flygvapenmuseum; Statens historiska museer: Hallwylska museet, Historiska museet, Kungliga Myntkabinettet, Livrustkammaren och Skoklosters slott; Statens maritima och transporthistoriska museer: Marinmuseum och Sjöhistoriska museet; Statens museer för världskultur: Världskulturmuseet, Etnografiska museet, Östasiatiska museet och Medelhavsmuseet.

problem. Vi ville därför bidra med ett kunskapsunderlag för diskussion om de statliga museimyndigheternas långsiktiga förutsättningar, genom att granska regeringens styrning samt hur reformen genomförts på museinivå och om reformen haft några konsekvenser för museernas verksamhet som helhet.

Granskningens huvudresultat var följande:

- Fri entré innebar goda förutsättningar för att nå ut till nya besökare.
- Museerna hade genomfört reformen på ett ändamålsenligt sätt. Några museer skulle kunna arbeta ännu mer strategiskt med fri entré för att bredda sin publik.
- Reformen hade påverkat museernas förmåga att utföra sina huvuduppdrag. Det publika uppdraget hade påverkats positivt, men de museer som till följd av reformen upplevt ekonomiska utmaningar, riskerade i förlängningen en negativ inverkan på de andra uppdragen.
- Regeringen behövde förtydliga styrningen och utveckla uppföljningen för att fri entré skulle fungera effektivt som verktyg för att stimulera till museibesök.
- Regeringen och museerna behövde utveckla en samsyn om hur besöksutvecklingen skulle följas upp på ett meningsfullt sätt.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att

- tydliggöra syfte och mål med fri entré
- utveckla en uppföljning av fri entré som tillgodoser både regeringens och museernas informationsbehov
- säkerställa att fri entré inte får en negativ påverkan på museernas förutsättningar att utföra sina huvudsakliga uppdrag.

Riksrevisionen rekommenderade museimyndigheterna att

- utveckla arbetet med fri entré som ett verktyg för att nå nya besökare.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i januari 2019 till och med oktober 2023 då uppföljningen påbörjades. Granskningen publicerades den 19 december 2019.

Granskningen har följts upp genom skriftliga frågor till regeringen (Kulturdepartementet)⁴⁷⁰ och en enkät till de åtta museimyndigheter som omfattades

⁴⁷⁰ Se mejl från Kulturdepartementet 2023-12-21 för svar på Riksrevisionens frågor.

av granskningen⁴⁷¹. Därutöver har uppdrag i regleringsbrev och relaterad återrapportering beaktats.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

Den första rekommendationen till regeringen var att förtydliga fri-entréreformens syfte och mål. I svarsskrivelsen⁴⁷² tydliggjorde regeringen att ”syftet med fri entré är att öka möjligheterna för alla att ta del av museernas verksamhet och därigenom främja kulturupplevelser och bildning”, och att målet för fri entré-reformen i hög utsträckning ges av de nationella kulturpolitiska målen. Utöver detta, uppgav regeringen att den hade ”för avsikt att ytterligare förtydliga syfte och mål med reformen”. Formerna för det skulle diskuteras med berörda museimyndigheter inom ramen för museernas myndighetsdialoger 2020. Detta skedde dock inte, med hänvisning till att fokus för myndighetsdialogerna 2020–2022 var på pandemin och dess konsekvenser.⁴⁷³

Den andra rekommendationen var att utveckla uppföljningen av fri entré på ett sätt som var till nytta för såväl regeringen som museimyndigheterna. I regleringsbreven för 2020 gav regeringen museimyndigheterna i uppdrag att redovisa dels hur de arbetade med att rapportera de uppgifter om besöksutveckling som Myndigheten för kulturanalys efterfrågade, dels vilka behov av information om besöksutveckling som museerna själva har för att utveckla den egna verksamheten.

Uppdraget⁴⁷⁴ redovisades till regeringen (Kulturdepartementet) i augusti 2020. Resultatet blev en förenkling av rapporteringen från och med 2022 i och med att uppgifterna om besökarnas ålder, kön och geografiska hemvist samt skolbesök togs bort.⁴⁷⁵

Genom att begränsa och förenkla den besöksstatistik som museerna ska rapportera till Myndigheten för kulturanalys, konstaterar Riksrevisionen att museerna därmed fått större möjligheter att själva ta fram och utveckla den statistik och de publikundersökningar som bäst gagnar utvecklingen av den egna verksamheten.

Regeringen delade inte Riksrevisionens bedömning att fri entré-reformen hade påverkat museernas förutsättningar för att utföra sina huvudsakliga uppdrag och aviserade därför inte några åtgärder med anledning av den rekommendationen.

⁴⁷¹ Se Sammanställning av enkätsvar 2024-01-14. Enkäten besvarades av sju av de totalt åtta museimyndigheter som ingick i granskningen.

⁴⁷² Skr. 2019/20:147, s. 6.

⁴⁷³ Se mejl från Kulturdepartementet 2023-12-21 och Sammanställning av enkätsvar 2024-01-14.

⁴⁷⁴ Ku2019/02020/LS.

⁴⁷⁵ Se Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Myndigheten för kulturanalys, uppdrag Besöksutveckling för vissa statliga museer 2022.

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Regeringen förtydligade till viss del reformens syfte och mål

Rekommendationen att tydliggöra syfte och mål med fri entré blev delvis omhändertagen. I sin svarsskrivelse⁴⁷⁶ gjorde regeringen vissa förtydliganden av reformens syfte och mål men aviserade samtidigt att den hade för avsikt att ytterligare förtydliga syfte och mål med reformen. Detta gjordes dock aldrig, sannolikt beroende på att frågan överskuggades av covid-19-pandemin och dess påverkan på museernas verksamhet, och för att fri entré-reformen därefter avskaffades från och med 2023.

Förtydligandet som regeringen gjorde hade sannolikt inte tillkommit utan Riksrevisionens granskning. På grund av att museernas publika verksamhet påverkades så kraftigt av pandemin går det inte att bedöma om förtydligandet i svarsskrivelsen var tillräckligt för att museerna skulle tolka reformen på ett samstämmigt sätt.

Regeringen förenklade uppföljningen av fri entré

Rekommendationen att utveckla en uppföljning av fri entré som tillgodoser både regeringens och museernas informationsbehov har omhändertagits. I svarsskrivelsen⁴⁷⁷ uppgav regeringen att den i regleringsbrevet för 2020 gett berörda museimyndigheter i uppdrag att redovisa dels hur de arbetade med att rapportera de uppgifter om besöksutveckling som Myndigheten för kulturanalys efterfrågade, dels vilka behov av information om besöksutveckling som museerna själva har för att utveckla den egna verksamheten. Uppdraget⁴⁷⁸ redovisades till regeringen (Kulturdepartementet) i augusti 2020. Till följd av detta förändrades och förenklades uppdraget om besöksutveckling i regleringsbrevet för 2022 avseende Myndigheten för kulturanalys. Uppgifterna om besökarnas ålder, kön och geografiska hemvist samt skolbesök togs bort. Museerna ska fortsatt rapportera antal besök per månad och för hela året, förändring i besöksutveckling jämfört med föregående år, i antal och i procent, och uppgifter om respektive museums eller besöksmåls entréavgift. Det är tydligt att granskningen bidragit till den här förändringen. Riksrevisionen noterar också att dessa uppgifter är relevanta oavsett entréreform.

Museerna bekräftar att de har användning av de uppgifter som de rapporterar till Myndigheten till kulturanalys. Samtidigt har de möjlighet att göra egna publikundersökningar och följa upp sin verksamhet på ett sätt som motsvarar de egna informationsbehoven.

⁴⁷⁶ Skr. 2019/20:147.

⁴⁷⁷ Skr. 2019/20:147.

⁴⁷⁸ Ku2019/02020/LS.

Regeringen hanterade inte att fri entré påverkat vissa museers huvuduppdrag negativt

Rekommendationen att säkerställa att fri entré inte får en negativ inverkan på museernas förutsättningar för att utföra sina huvuduppdrag blev inte omhändertagen. Regeringen instämde inte i Riksrevisionens bedömning att fri entré fått en negativ påverkan på museernas förutsättningar för att utföra sina huvudsakliga uppdrag. Regeringen aviserade följaktligen inga åtgärder med anledning av rekommendationen.

Riksrevisionen noterar att beslutet om att förstärka reformen med 10 miljoner kronor 2020, fattades under pågående granskning. I vilken utsträckning det beslutet påverkades av granskningen går inte att bedöma. Det är också svårt att bedöma om tillskottet var tillräckligt för att kompensera museimyndigheterna för de ökade kostnaderna för fri entré i och med att pandemin från och med 2020 påverkade museernas publika verksamhet och reformen sedan avskaffades 2023.

Museerna kunde inte arbeta med fri entré för att nå nya besökare på grund av pandemin

Rekommendationen till museerna att utveckla arbetet med fri entré som ett verktyg för att nå nya besökare blev inte omhändertagen. Covid-19-pandemin fick en kraftig påverkan på museernas publika verksamhet från våren 2020 och fram till det att reformen avskaffades 2023. Därmed blev rekommendationen till museerna irrelevant.

Statliga åtgärder för fler miljöbilar (RiR 2020:1)

Sammanfattande bedömning

- De flesta av granskningens iakttagelser är inte hanterade. Det gäller bland annat brister i konsekvensanalyser, avsaknad av behovsanalyser, utvärderingar och jämförelser av kostnadseffektivitet mellan olika styrmedel, samt bristande tydlighet gentemot konsumenter på bilmarknaden. Regeringen höll dock inte med om iakttagelserna avseende brister i konsekvensanalyser och avsaknad av jämförelser av kostnadseffektivitet.
- Regeringen har följt en av granskningens sex rekommendationer, om att åtgärda problematiken med export av subventionerade miljöbilar. Två av rekommendationerna hade att göra med iakttagelser som regeringen inte höll med om (se punkt ovan).
- Inget i uppföljningen av regeringens hantering av rekommendationerna tyder på att den granskade verksamheten har förbättrats, med undantag för att problemet med export av miljöbilar åtgärdats. Uppföljningen omfattar dock inte analys av kvaliteten i underlag för de beslut som fattats efter att Riksrevisionens granskning publicerades.
- Vi bedömer att de flesta övergripande problem som granskningen identifierade kvarstår, se första punkten ovan. Några av de enskilda iakttagelserna kan ha upphört eller minskat i betydelse, till exempel risken för att kostnaden för olika styrmedel underskattas eller brister i anpassning av styrmedel till EU:s styrning. Alla enskilda iakttagelser har inte följts upp.

Sammanfattningsvis har granskningen haft begränsat genomslag på statens arbete med statliga åtgärder för fler miljöbilar. Undantaget är problematiken med export av subventionerade miljöbilar. Det finns således fortsatt stora frågetecken kring huruvida styrmedel som är riktade mot köp och ägande av personbilar med vissa miljöegenskaper bidrar till Sveriges klimatmål för transportsektorn på ett kostnadseffektivt sätt och om styrmedlen bidrar till långsiktiga spelregler. Det finns också fortsatt stora frågetecken kring huruvida riksdagen får transparenta beslutsunderlag.

Granskningens bidrag till resultatet

Vi bedömer att granskningen kan anses ha bidragit till åtgärder för att förhindra export av subventionerade miljöbilar. I övrigt bedömer vi att granskningen inte har bidragit till åtgärder som adresserar granskningens iakttagelser om problem och risker, se nedan.

Riksrevisionens granskning 2020

Sverige har genom åren riktat olika styrmedel mot köp och ägande av personbilar för att öka andelen fordon med bättre miljöegenskaper (miljöbilar) och därigenom minska utsläppen av koldioxid. Riksrevisionen granskade regeringens hantering av: miljöbilspremierna, supermiljöbilspremierna, bonus-malus-systemet, koldioxiddifferentiering av fordonsskatten, fordonsskattebefrielse och nedsatt förmånsvärde för miljöbilar. Syftet med granskningen var att granska om styrmedel som är riktade mot köp och ägande av personbilar med vissa miljöegenskaper har bidragit till att uppnå Sveriges mål om minskade växthusgasutsläpp i transportsektorn till rimliga samhällsekonomiska kostnader samt bidragit till långsiktiga spelregler. Syftet var även att bedöma om regeringen och ansvariga myndigheter har utarbetat konsekvensanalyser så att riksdagen har fått ett transparent beslutsunderlag.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att styrmedlen för köp och ägande av miljöbilar framstod som kostsamma i jämförelse med andra åtgärder som då användes för att minska transportsektorns koldioxidutsläpp, och att de införts utan att regeringen tagit fram samhällsekonomiska konsekvensanalyser. Regeringen har inte sett till att tillräckliga och transparenta konsekvensanalyser tagits fram inför beslut om styrmedel. Detta är några av granskningens iakttagelser:

- Miljökonsekvenserna är knapphändigt beskrivna trots att själva syftet med styrmedlen är att minska utsläppen av framför allt koldioxid.
- Samhällsekonomiska analyser saknas, liksom uppföljning och utvärdering.
- Den samhällsekonomiska kostnaden för styrmedlen framstår som hög i jämförelse med andra åtgärder som används för att minska utsläppen.
- Styrmedlens effektivitet minskar med ökad miljöbilsexport. En subventionerad klimatbonusbil som exporteras efter ett fåtal år i Sverige medför enligt Riksrevisionens uppskattning en samhällsekonomisk kostnad som är tre gånger så hög per kilo koldioxid jämfört med en bil som stannar i landet under hela sin livslängd.
- Högre subvention till förmånsbilar minskar effektiviteten. Enligt Riksrevisionens beräkningar är den samhällsekonomiska kostnaden per kilo koldioxid drygt 40 procent högre för att subventionera en ytterligare en miljöbil som är förmånsbil jämfört med en bil som är privatägd. Denna skillnad bidrar till att styrmedlen för att främja miljöbilar blir mindre kostnadseffektiva.
- Stöden är ojämnt fördelade i landet.
- Styrmedlen har inte skapat långsiktiga och förutsägbara villkor för nybilsköp och bilinnehav.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i februari 2019 till och med oktober 2023, då uppföljningen påbörjades.

Granskningens iakttagelser och rekommendationer har vi följt upp genom sökningar i riksdagstryck och genom kontakter med Regeringskansliet.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

Regeringen instämde i delar av Riksrevisionens granskningsrapport. Regeringen instämde i att konsekvensanalyserna bör innehålla relevanta uppgifter om samhällsekonomiska effekter och miljöeffekter. Däremot konstaterade regeringen att dess styrmedel för fler miljöbilar hade föregåtts av en offentlig utredning, där underlag till konsekvensanalysen tagits fram. Regeringen instämde inte i Riksrevisionens problembeskrivning om de relativt höga samhällsekonomiska kostnaderna för styrmedlen i jämförelse med andra åtgärder som används för att minska utsläppen. Regeringen meddelade att syftet med flera av dessa styrmedel har varit att stimulera introduktionen av nya bilar med låg klimatpåverkan. Regeringen menar därför att dessa styrmedel ska ses som ett komplement snarare än ett alternativ till andra styrmedel i klimatpolitiken.⁴⁷⁹

Regeringen instämde delvis i Riksrevisionens bedömning av åtgärders kostnadseffektivitet. Regeringen hade dock välkomnat en fördjupad analys från Riksrevisionen av hur dessa styrmedel samverkar med och påverkar andra styrmedel inom området. Regeringen instämde vidare i Riksrevisionens rekommendation om att planera för och genomföra utvärderingar av avslutade eller pågående reformer redan när styrmedel beslutas. Regeringen instämde även i Riksrevisionens rekommendation om att se över möjligheterna att minska de samhällsekonomiska kostnaderna för exporten av klimatbonusbilar, eftersom en fortsatt ökad export av nya klimatbonusbilar kan leda till att omställningen av den svenska fordonsflottan till klimatbonusbilar försenas, och på sikt fördyras. Regeringen meddelade därför att författningsändringar behöver göras för att motverka att klimatbonusbilar säljs vidare till utlandet. Regeringen instämde vidare med Riksrevisionens rekommendation om att regeringen ska analysera behov och kostnadseffektivitet av nedsatta förmånsvärden för klimatbonusbilar.⁴⁸⁰

Med anledning av Riksrevisionens iakttagelser avsåg regeringen att remittera förslag på åtgärder för att motverka att klimatbonusbilar säljs vidare till utlandet. Regeringen meddelade även att den tillsatt en utredning som ska ge förslag på hur ett förbud mot försäljning av nya bensin- och dieseldrivna bilar ska genomföras, och förslag på när fossila drivmedel ska ha fasats ut. Regeringen meddelade också att en översyn av hela bonus-malus-systemet ska inledas och menade att Riksrevisionens granskning utgör

⁴⁷⁹ Skr. 2019/20:170.

⁴⁸⁰ Skr. 2019/20:170.

ett värdefullt underlag i det fortsatta arbetet. Regeringen ansåg i och med skrivelsen att granskningsrapporten var slutbehandlad.⁴⁸¹

Riksdagen biföll miljö- och jordbruksutskottets förslag om att regeringen skyndsamt bör åtgärda problemet med export av klimatbonusbilar. Mot denna bakgrund föreslog riksdagen att de motioner som lämnats bör avslås och att lägga skrivelsen till handlingarna.⁴⁸²

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Redovisningen utgår från de sex rekommendationer som Riksrevisionen lämnade till regeringen, eftersom vi bedömer att rekommendationerna adresserade granskningens iakttagelser.

Sammantaget har regeringen bara omhändertagit en av granskningens rekommendationer, den om att förhindra export av subventionerade miljöbilar. För övriga iakttagelser och rekommendationer, gällande bland annat behov av konsekvensanalyser, behovsanalyser, jämförelser av kostnadseffektivitet, utvärderingar och tydlighet gentemot konsumenter på bilmarknaden, är granskningens iakttagelser fortfarande aktuella.

Granskningen innehöll två rekommendationer till regeringen som baserades på iakttagelser som regeringen inte höll med om:

- Regeringen bör säkerställa att konsekvensanalyser tas fram inför beslut om styrmedel gällande ökad andel miljöbilar och minskade utsläpp inom transportsektorn. Regeringen bör särskilt säkerställa att de miljömässiga och samhällsekonomiska konsekvenserna belyses.
- Regeringen bör jämföra de samhällsekonomiska kostnaderna för att minska utsläppen med hjälp av styrmedel riktade mot inköp och ägande av miljöbilar med alternativa styrmedel i syfte att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv klimat- och transportpolitik.

Efter att granskningen publicerades har regeringen fattat flera beslut som rör miljöbilar, till exempel ökade medel till utbyggnad av laddinfrastruktur (i bland annat Klimatklivet), ändrade regler om statligt stöd till vissa miljöfordon (klimatpremier) och tillfälliga regler om skattefri förmån av laddel på arbetsplatsen⁴⁸³. Kvaliteten i konsekvensanalyserna i propositionerna för dessa har vi inte granskat inom ramarna för denna uppföljning. Vad gäller jämförelser av samhällsekonomiska kostnader för olika styrmedel inom klimat- och transportpolitiken nämner Regeringskansliet att systemet med bonus-malus löpande har setts över och vid behov anpassats, till

⁴⁸¹ Skr. 2019/20:170.

⁴⁸² Bet. 200/21: MJU3, rskr. 2020/21:83.

⁴⁸³ Regeringskansliet, *Svar Frågor till Riksrevisionens uppföljning av rapport 2020:1 om Statliga åtgärder för fler miljöbilar*, 2023-11-23.

exempel i prop. 2020/21:68, prop. 2021/22:91 och budgetpropositioner från 2019 och framåt⁴⁸⁴. Dessa underlag har vi inte granskat inom ramarna för denna uppföljning.

Nedan följer en redovisning av de fyra rekommendationer för vilka regeringens skrivelse utlovade åtgärder.

Inga åtgärder för att utvärderingar planeras när styrmedlen beslutas

Enligt Regeringskansliet har inga särskilda åtgärder vidtagits med anledning av rekommendationen. Bonus-malus-systemet har löpande analyserats och justerats, bland annat för att upprätthålla en effektiv miljöstyrning.⁴⁸⁵ De sex reformerna som granskningen omfattade har alltså inte omfattats av någon särskild utvärdering, men det utesluter inte att åtminstone någon form av utvärdering sker i samband med att olika styrmedel ses över.

Klimatbonusen är under avveckling

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2020 förordningsändringar för att motverka export av subventionerade klimatbonusbilar till utlandet.⁴⁸⁶ Regeringen remitterade 2020 promemorian "Klimatbonusbilar ska vara registrerade i fem år". Regeringens förslag var i korthet att bonusen skulle betalas tillbaka om en klimatbonusbil inom fem år avregistreras av någon annan anledning än att den skrotas.⁴⁸⁷ Förslaget är dock inte längre aktuellt att genomföra enligt det remitterade förslaget, eftersom klimatbonusen är under avveckling och upphör att gälla från april 2024. Förslaget hade också fått omfattande kritik av remissinstanserna. Till följd av avvecklingen av klimatbonusen kommer de samhällsekonomiska kostnaderna för export av subventionerade miljöbilar att upphöra. Enligt Regeringskansliet kan det dock, när det gäller andra styrmedel och andra typer av fordon, finnas behov av att överväga om en snarlik reglering bör införas.⁴⁸⁸

Ingen analys av behovet och kostnadseffektiviteten i nedsatt förmånsvärde

2022 ändrade regeringen nedsättningen av förmånsvärdet för miljöanpassade bilar. I huvudsak handlade det om att förmånsvärdet för miljöanpassade bilar sänks enligt schabloner i stället för att sättas enligt närmast jämförbara (icke miljöanpassade) bil. Ändringen gällde flera typer av miljöbilar, dock inte elhybrider (mildhybrider) och etanoldrivna bilar. Det huvudsakliga syftet var förenkling och ökad förutsebarhet. Förändringarna föregicks således inte av en analys avseende det faktiska behovet av och kostnadseffektiviteten i nedsatt förmånsvärde. Effekterna på både statens finanser och miljö och klimat bedömer regeringen som små.⁴⁸⁹

⁴⁸⁴ Regeringskansliet, *Svar Frågor till Riksrevisionens uppföljning av rapport 2020:1 om Statliga åtgärder för fler miljöbilar*, 2023-11-23.

⁴⁸⁵ Regeringskansliet, *Svar Frågor till Riksrevisionens uppföljning av rapport 2020:1 om Statliga åtgärder för fler miljöbilar*, 2023-11-23.

⁴⁸⁶ Prop. 2019/20:1, Utgiftsområde 20, s. 87 ff.

⁴⁸⁷ Miljödepartementet, M2020/01180/R, *Klimatbonusbilar ska vara registrerade i fem år*.

⁴⁸⁸ Regeringskansliet, *Svar Frågor till Riksrevisionens uppföljning av rapport 2020:1 om Statliga åtgärder för fler miljöbilar*, 2023-11-23.

⁴⁸⁹ Prop. 2021/22:173, bet. 2021/22:SkU25, rskr. 2021/22:292.

Konsekvensanalyserna i propositionerna utgår enligt Regeringskansliet från de ändringar som föreslås, men någon översyn av nedsättningen har inte gjorts.⁴⁹⁰

Inga beslut om förändringar i bonus-malus-systemet

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2023 att klimatbonusen skulle avvecklas. Anledningen var att kostnaden för att äga och köra en klimatbonusbil enligt regeringen började vara jämförbar med den för bensin- och dieslbilar. Därmed ansågs styrmedlet ha uppfyllt syftet att främja marknadsintroduktionen av mer miljövänliga bilar.⁴⁹¹ Klimatbonusen avskaffades den 8 november 2022. Bilar som köptes eller beställdes efter den 8 november kan alltså inte få klimatbonus.⁴⁹² Före budgetpropositionen för 2023 hade regeringen inte aviserat hur länge klimatbonusen skulle gälla. Däremot angav regeringen redan vid införandet av bonus-malus-systemet (prop. 2017/18:1) att systemet i ett tidigt skede bör utvärderas och vid behov justeras för att åstadkomma ett långsiktigt hållbart styrmedel.⁴⁹³ Det faktiska avskaffandet av klimatbonusen kom ur konsumenternas synvinkel plötsligt, med bara 24 timmars varsel, vilket till exempel illustrerades av att bilhandlare hade kvälls- och nattöppet för att hinna ta emot beställningar på bilar som omfattas av klimatbonus.⁴⁹⁴

På Riksrevisionens fråga om det finns någon plan för om och hur malus ska utvecklas eller avvecklas svarar Regeringskansliet att inga förändringar beslutats eller på annat sätt kommunicerats.⁴⁹⁵

Den ”tillfälliga” nedsättningen av förmånsvärdet för el- och gasbilar⁴⁹⁶ fanns sedan 2002 och tillämpades till utgången av 2020. Nedsättningen hade genomgått förändringar i utformningen, och slutdatumet framgick i övergångsbestämmelserna i prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54, SFS 2017:1212.⁴⁹⁷ Samtidigt konstaterade Riksrevisionen i granskningen att nedsättningen flera gånger hade förlängts, med kort framförhållning.⁴⁹⁸ Det är således osäkert om det faktum att nedsättningen denna gång faktiskt upphörde indikerar att regeringen blivit tydligare.

⁴⁹⁰ Regeringskansliet, *Svar Frågor till Riksrevisionens uppföljning av rapport 2020:1 om Statliga åtgärder för fler miljöbilar*, 2023-11-23.

⁴⁹¹ Prop. 2022/23:1, utgiftsområde 20, s. 71.

⁴⁹² Som framgår i avsnittet ”Se över möjligheterna att minska de samhällsekonomiska kostnaderna...” ovan upphör själva förordningen i april 2024, vilket innebär att det då inte längre går att lämna in själva ansökan om klimatbonus för bilar som beställdes senast 8 november 2022. Transportstyrelsen, ”Beräkna din preliminära bonus”, <https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/Fordon/bonus-malus/berakna-din-preliminara-bonus/>, hämtad 2023-12-04.

⁴⁹³ Regeringskansliet, *Svar Frågor till Riksrevisionens uppföljning av rapport 2020:1 om Statliga åtgärder för fler miljöbilar*, 2023-11-23.

⁴⁹⁴ Teknikens värld, ”Regeringen: så får du klimatbonusen”, <https://teknikensvarld.expressen.se/nyheter/bil-och-trafik/elbil-laddhybrid/regeringen-sa-far-du-klimatbonusen/>, hämtad 2023-12-04.

⁴⁹⁵ Regeringskansliet, *Svar Frågor till Riksrevisionens uppföljning av rapport 2020:1 om Statliga åtgärder för fler miljöbilar*, 2023-11-23.

⁴⁹⁶ Med andra ord en ytterligare nedsättning av förmånsvärdet för vissa typer av särskilt miljöanpassade bilar i den redan befintliga nedsättningen av förmånsvärdet för miljöbilar.

⁴⁹⁷ Regeringskansliet, *Svar Frågor till Riksrevisionens uppföljning av rapport 2020:1 om Statliga åtgärder för fler miljöbilar*, 2023-11-23.

⁴⁹⁸ Riksrevisionen, *Statliga åtgärder för fler miljöbilar (RiR 2020:1)*, s. 53–54.

Rutavdraget – konsekvenser av reformen (RiR 2020:2)

Sammanfattande bedömning

- Riksrevisionens iakttagelser rör effekterna av rutavdraget. Det har inte varit möjligt att inom ramen för uppföljningen undersöka om effekterna av rutavdraget har förändrats sedan granskningen gjordes.
- Regeringen har delvis agerat i linje med rapportens rekommendationer. Regeringen har beaktat effekterna på den potentiella arbetskraftsinvandringen i förslag som rör just rutavdraget. Regeringen har däremot inte följt Riksrevisionens rekommendation om att se över beräkningarna av rutavdragets långsiktiga självfinansieringsgrad och långsiktiga effekter på sysselsättningen.
- Regelverket för rutavdraget har förändrats sedan granskningen gjordes, men inte på ett sådant sätt att det kan förmodas ha några nämnvärda effekter på rutköparnas arbetsutbud, rutarbetarnas ekonomiska situation och etablering på arbetsmarknaden eller rutavdragets självfinansieringsgrad.

Granskningen visade att marknadsarbetet bland rutköparna har ökat i en begränsad grupp hushåll, framför allt barnfamiljer, vilket kan vara en effekt av rutavdraget. Dessa hushåll stod dock för mindre än det totala avdragsbeloppet. Riksrevisionen lämnade ingen rekommendation med anledning av iakttagelsen. Granskningen visade vidare att många som började arbeta i rutbranschen inte var en del av den svenska arbetskraften. Riksrevisionen lämnade därför en rekommendation till regeringen att beakta den potentiella arbetskraftsinvandringen vid utformningen av åtgärder som syftar till att öka sysselsättningen, inte minst åtgärder som syftar till att öka sysselsättningen bland dem med svag anknytning till arbetsmarknaden. Regeringen har därefter beaktat den potentiella arbetskraftsinvandringen i förslag som rör rutavdraget. Granskningen visade dessutom att det empiriska stödet för att rutavdraget skulle vara självfinansierat är svagt. Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen att se över beräkningarna av rutavdragets långsiktiga självfinansieringsgrad och långsiktiga effekter på sysselsättningen. Regeringen har inte gjort någon sådan översyn.

Sedan granskningen genomfördes har rutavdraget utvidgats till fler tjänster, och taket för rutavdrag har höjts. Riksrevisionen bedömer att granskningen inte har påverkat tillkomsten eller utformningen av dessa regeländringar. Riksrevisionen bedömer vidare att dessa regeländringar inte kan förmodas ha påverkat effekterna av rutavdraget i någon nämnvärd utsträckning.

Granskningens bidrag till resultatet

Sedan Riksrevisionen inledde sin granskning har rutavdraget utvidgats till fler tjänster, och taket för rutavdrag har höjts.⁴⁹⁹ Riksrevisionen bedömer att granskningen inte har påverkat tillkomsten eller utformningen av dessa regeländringar. Däremot har granskningen påverkat regeringens konsekvensanalyser på området.

Riksrevisionens granskning 2020

Riksrevisionen har granskat rutavdraget. Regeringen var granskningsobjekt.

Motivet till granskningen var att det inte fanns några studier som gav en heltäckande bild av hur köparnas marknadsarbete har påverkats av att de köper ruttjänster eller av hur den ekonomiska situationen och etableringen på arbetsmarknaden har utvecklats för dem som börjat arbeta i rutbranschen.

Granskningen visade att köpen av ruttjänster 2017 var kraftigt koncentrerade till hushållen med de högsta inkomsterna. Mer än hälften av det totala avdragsbeloppet gick till hushåll utan barn. Det var dock i barnfamiljerna som reformen hade störst effekt på arbetsinkomsterna. Det visade vi genom att jämföra hushåll som köpte ruttjänster för första gången 2014–2017 med liknande hushåll som inte köpt ruttjänster.

Granskningen visade också att många som började arbeta i rutbranschen 2011–2017 var arbetskraftsinvandrare. Vi studerade särskilt övriga nya rutarbetare, som bott i Sverige i minst ett år innan de trädde in i rutbranschen, och följde dem till 2017. De hade innan de började arbeta i rutbranschen i genomsnitt en svagare förankring på arbetsmarknaden än befolkningen i stort, och omkring hälften var utrikes födda. Granskningen visade att utrikes födda som började arbeta i rutbranschen fick bättre inkomster och en starkare ställning på arbetsmarknaden än jämförbara grupper. Denna skillnad kvarstod under hela undersökningsperioden. Några liknande effekter fanns inte för de rutarbetare som var födda i Sverige.

Regeringen hade innan granskningen gjordes bedömt att rutreformen var självfinansierad. Granskningen visade att flera av de antaganden som låg till grund för regeringens bedömning var alltför optimistiska. Det förklaras bland annat av att regeringen hade antagit att arbetsinkomsterna skulle öka mer bland dem som köpte ruttjänster, att samtliga arbeten i rutbranschen skulle utföras av den svenska arbetskraften och att storleken på den svarta sektorn för de tjänster som omfattas av rutavdraget var större än vad Skatteverkets uppskattningar visade. Riksrevisionen bedömde därför att det empiriska stödet för att rutavdraget skulle vara självfinansierat var svagt.

⁴⁹⁹ Prop. 2020/21:1, bet. 2020/21:FiU1, rskr. 2020/21:63.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i oktober 2018 till och med november 2023, då uppföljningen påbörjades.

Uppföljningen baseras på regeringens förslag till ändringar av regelverket för rutavdraget⁵⁰⁰ och svar på frågor som Riksrevisionen har ställt till Finansdepartementet.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

Regeringen uttalar i sin skrivelse att regeringen generellt sett inte beaktar dynamiska effekter i beräkningarna av hur enskilda reformer påverkar de offentliga finanserna. Riksrevisionens granskning av rutavdraget stärker regeringens bedömning att detta inte heller bör göras framöver. När det gäller potentiella effekter av arbetskraftsinvandring på konsekvenserna av förslag som syftar till att öka sysselsättningen på den svenska arbetsmarknaden avser regeringen att, när så är motiverat och möjligt, beakta sådana effekter i framtida konsekvensanalyser.⁵⁰¹

Utskottet konstaterade att regeringen i skrivelsen anför att den instämmer i Riksrevisionens iakttagelser, att det finns svårigheter med att i förväg och på teoretiska grunder försöka beräkna hur reformer kommer att påverka sysselsättning och skatteinkomster via företag och individers förändrade beteende, det vill säga via så kallade dynamiska effekter. Utskottet noterade att regeringen uppger att dynamiska effekter generellt sett inte beaktas i beräkningarna av hur enskilda reformer påverkar de offentliga finanserna, och att regeringen anser att Riksrevisionens granskning stärker bedömningen att detta inte heller bör göras framöver. Utskottet noterade vidare att regeringen, när så är motiverat och möjligt, kommer att beakta potentiella effekter av arbetskraftsinvandring på konsekvenserna av förslag som syftar till att öka sysselsättningen på den svenska arbetsmarknaden.⁵⁰²

Riksdagen biföll utskottets förslag om att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.⁵⁰³

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Marknadsarbetet har ökat i en begränsad grupp hushåll

Ett av motiven till att införa rutavdraget var att möjliggöra för kvinnor och män att arbeta mer. Granskningen visade att barnfamiljer som köpte ruttjänster ökat sina arbetsinkomster i högre utsträckning än sin jämförelsegrupp. Detta kan vara en effekt av rutavdraget. Hushåll med hemmavarande barn stod dock för mindre än hälften av det totala avdragsbeloppet. Ingen rekommendation lämnades med anledning av iakttagelsen.

⁵⁰⁰ Prop. 2020/21:1.

⁵⁰¹ Skr. 2019/20:177.

⁵⁰² Bet. 2020/21:SkU2.

⁵⁰³ Rskr. 2020/21:27.

Regeringen har inte redovisat någon ny bedömning av rutavdragets självfinansieringsgrad

Regeringen har tidigare bedömt att rutreformen är självfinansierad. Granskningen visade att det empiriska stödet för att rutreformen skulle vara självfinansierad är svagt. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att se över beräkningarna av rutavdragets långsiktiga självfinansieringsgrad och långsiktiga effekter på sysselsättningen. Detta kan redovisas i samband med att eventuella förslag om förändringar av rutavdraget lämnas till riksdagen.

Regeringen föreslog förändringar av rutavdraget i budgetpropositionen för 2021. Regeringen har inte redovisat någon ny bedömning av rutavdragets självfinansieringsgrad. Regeringen framförde i sin skrivelse att den heller inte har för avsikt att göra det.

Regeringen har beaktat den potentiella arbetskraftsinvandringen i förslag som rör rutavdraget

Ett av motiven till att införa rutavdraget var att underlätta för korttidsutbildade att etablera sig på arbetsmarknaden. Granskningen visade att många som började arbeta i rutbranschen 2011–2017 inte tillhörde den svenska arbetskraften, utan var arbetskraftsinvandrare. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att beakta den potentiella arbetskraftsinvandringen vid utformningen av åtgärder som syftar till att öka sysselsättningen. Detta gäller inte minst åtgärder som syftar till att öka sysselsättningen bland dem med svag anknytning till arbetsmarknaden.

Regeringen har, enligt uppgift från Finansdepartementet, beaktat effekterna på den potentiella arbetskraftsinvandringen i förslag som rör just rutavdraget. I budgetpropositionen för 2021 lämnades förslag till utvidgat rutavdrag och höjt tak för rutavdrag. Konsekvensanalysen till förslaget innehåller resonemang om hur arbetskraftsinvandringen kan påverkas av ändrat rutavdrag. Den samlade bedömningen i konsekvensanalysen var att förslaget medför en positiv effekt på den varaktiga sysselsättningen i ekonomin som helhet. En icke försumbar del av sysselsättningsökningen bedömdes bero på arbetskraftsinvandring men osäkerheten kring storleken av effekten är stor. Förslaget förväntades även innebära lägre jämviktsarbetslöshet, och den effekten bedömdes vara lägre än motsvarande effekt på sysselsättningen på grund av just förväntad arbetskraftsinvandring.⁵⁰⁴

Riksrevisionens bedömning är att granskningen ledde till att regeringen beaktade den potentiella arbetskraftsinvandringen i förslaget om utökat rutavdrag och höjt tak för rutavdrag. Detta bedöms dock inte ha påverkat tillkomsten eller utformningen av förslaget.

⁵⁰⁴ Mejl från Finansdepartementet, 2024-01-15.

Konsumentskydd vid köp av nyproducerade bostadsrätter (RiR 2020:3)

Sammanfattande bedömning

- Granskningens mest centrala iakttagelse och enda rekommendation baseras på att köparen har en svag ställning på grund av bostadsrättslagens (1991:614) utformning. Köparens avtalsmotpart är föreningen snarare än näringsidkaren, och näringsidkaren har genom byggstyrelsen ett stort inflytande över föreningen. Regeringen har efter att granskningen publicerats i prop. 2021/22:171 föreslagit ändringar i bostadsrättslagen. De föreslagna åtgärderna ändrar inte förhållandet ovan, även om konsekvenserna sannolikt mildras något genom andra åtgärder. Iakttagelsen kan därför sammantaget inte anses vara hanterad. Då konsumentskyddet inte har likställts med andra marknader, och näringsidkaren fortfarande saknar ett direkt ansvar gentemot konsumenten, har regeringen inte heller agerat i enlighet med rekommendationen.
- Andra iakttagelser av betydelse, till exempel att köparen inte kan vända sig direkt till näringsidkaren och att tidpunkten för leverans är otydlig, har inte heller hanterats fullt ut. Det har däremot ett par andra iakttagelser. Detta gäller att konsumenten har fått rätt till en betänketid och att denne i samband med ett erbjudande om köp ska ges konsumentanpassad information.
- Vi bedömer att den granskade verksamheten delvis har förbättrats, då flera konsumentskyddande åtgärder har genomförts.
- De problem som motiverade ett inledande av granskningen kvarstår i den mån att konsumenten fortsatt har en genom lagen svagare ställning på denna marknad. Detta avviker från grundprincipen på konsumentmarknader som tvärt om syftar till att kompensera för att konsumenten betraktas som en svagare part i utgångsläget. Sammantaget har dock problemet sannolikt blivit något mindre till följd av de förändringar som införts.

Granskningen genomfördes under den tid då regeringen hade ett pågående beredningsarbete med att se över bestämmelserna i bostadsrättslagen (1991:614), vilket utmynnade i prop. 2021/22:171.⁵⁰⁵ Granskningens genomslag i de av regeringen föreslagna och av riksdagen beslutade åtgärderna i prop. 2021/22:171 har varierat beroende på område.

Granskningens bidrag till resultatet

Granskningen genomfördes och publicerades under tiden för ett inom Regeringskansliet pågående beredningsarbete som var baserat på betänkandet SOU 2017:31 gällande ändringar av bostadsrättslagen.⁵⁰⁶ I sin skrivelse till följd av

⁵⁰⁵ Prop. 2021/22:171, *Tryggare bostadsrätt*.

⁵⁰⁶ SOU 2017:31.

granskningen konstaterade regeringen att betänkandet saknar förslag som adresserar flera av de brister som Riksrevisionen pekat på. I samband med skrivelsen riktade även civilutskottet två tillkännagivanden till regeringen om att återkomma till riksdagen med förslag som dels förstärker konsumentskyddet vid förseningar i bostadsrättsentreprenader, dels säkerställer att konsumenter får tillräcklig och anpassad information.

Att det pågick ett beredningsarbete när granskningen publicerades gör det svårt att bedöma i vilken mån olika ändringar beror på resultaten i granskningen eller på andra beredningsunderlag. Vår samlade bedömning är dock att granskningen på ett betydande sätt bidrog till att öka fokus på konsumentperspektivet och till att öka takten i lagstiftningsarbetet i frågan.⁵⁰⁷ Det tydligaste bidraget låg i att granskningen underströk att köpare av nyproducerade bostadsrätter är konsumenter och att riskerna för dessa konsumenter tydliggjordes. Detta fick genomslag tillsammans med riksdagens tillkännagivanden som visade att det fanns en majoritet i riksdagen för konsumentskyddsstärkande förslag. I Justitiedepartementets promemoria som föregick propositionen⁵⁰⁸ och i själva propositionen hänvisas återkommande till Riksrevisionens granskning. De avsnitt där granskningen bedöms ha fått störst inverkan gäller frågorna om en betänketid för köparen och om konsumentanpassad information inför köpet.

Riksrevisionens granskning 2020

Bakgrunden till granskningen var att bostadsrättsmarknaden vid granskningstillfället hade förändrats på flera sätt sedan bostadsrättslagen fick sin utformning 1991. Bostadspriserna hade ökat kraftigt samtidigt som köparen finansierade en stor del av byggkostnaden genom sin insats. Vid en prisnedgång hösten 2017 uppmärksammades bland annat att en del köpare hade svårt att fullfölja sina köp.

Köp av nyproducerad bostadsrätt omfattas inte av den konsumentskyddslagstiftning som gäller för köp av en vara eller en tjänst på andra marknader. Ett nyproduktionsköp sker i stället inom ramen för en föreningsbildningsprocess som regleras av bostadsrättslagen. Köpet sker ofta genom att köparen inledningsvis tecknar ett bindande förhandsavtal med en bostadsrättsförening som en bostadsutvecklare har bildat och tillsatt en byggstyrelse i. Efter detta ingår parterna ett upplåtelseavtal. Köparen hade när granskningen genomfördes varken insyn eller inflytande i byggprocessen.

Syftet var att granska om regeringen, Konsumentverket, Boverket, Fastighetsmäklarinspektionen och Finansinspektionen hade gjort tillräckligt för att tillvarata köparnas intresse vid köp av nyproducerade bostadsrätter. Under granskningen konstaterades att de granskade myndigheterna Konsumentverket, Boverket, Fastighetsmäklarinspektionen och Finansinspektionen hade ett begränsat

⁵⁰⁷ Baserat på möten med inblandade personer och genomgångar av offentligt material.

⁵⁰⁸ Justitiedepartementet, *Tryggare bostadsrätt*, dnr Ju2021/03758.

ansvar på området på grund av bostadsrättslagens utformning. Granskningens slutsatser och rekommendation kom därmed nästan uteslutande att riktas till regeringen.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att regeringen inte hade gjort tillräckligt för att säkerställa att köparnas intressen tillvaratas vid köp av nyproducerade bostadsrätter. Granskningen visar att skyddet för köpare av nyproducerade bostadsrätter hade grundläggande brister jämfört med skyddet på andra konsumentmarknader. Köparen fick dessutom inte tillräcklig information om risker, och inte heller det konsumentskydd som till exempel konsumentinriktad tillsyn ger på andra marknader.

Riksrevisionen bedömde att grunden till köparens svaga ställning är att dennes avtalsmotpart är bostadsrättsföreningen, och att köparen därmed inte har en direkt avtalsrelation med näringsidkaren. Köparens ställning på området är vidare särskilt svag på grund av att byggstyrelsen, som bostadsutvecklaren tillsätter, ger bostadsutvecklaren ett stort inflytande i föreningen under byggprocessen, vilket kan användas till nackdel för köparen. Riksrevisionen bedömde vidare att föreningsbildningsprocessens komplexitet förstärker köparens kunskapsunderläge. Riksrevisionens bedömde slutligen att köparna inte fick tillräcklig och anpassad information om väsentliga risker och andra förutsättningar inför sina köp.

Riksrevisionen lämnade en rekommendation till regeringen som fokuserade på en översyn av bestämmelserna i bostadsrättslagen och andra relevanta föreskrifter, för att säkerställa att köpare av nyproducerade bostadsrätter omfattas av ett ändamålsenligt konsumentskydd, i linje med andra konsumentmarknader. Skyddet bör innebära att näringsidkaren har ett ansvar för leverans av varan till köparen.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i december 2018 till och med november 2023, då uppföljningen påbörjades. Uppföljningen har baserats på genomgångar av publikt tillgängliga handlingar. Vi har ställt kompletterande frågor till företrädare för Regeringskansliet och Konsumentverket, och till granskningens referensperson.⁵⁰⁹ Uppföljningen har fokuserat på regeringens arbete med att bereda och föreslå lagändringar på området, och på bedömningar av hur de genomförda lagändringarna omhändertar granskningens iakttagelser och rekommendation. Verksamheten hos granskningsobjekten Konsumentverket, Boverket, Fastighetsmäklarinspektionen och Finansinspektionen har inte ingått i uppföljningen, eftersom vi i granskningen konstaterade att ingen av myndigheterna har ett utpekat ansvar för att se till att

⁵⁰⁹ Möte med tjänsteman på Regeringskansliet (med inblandning i arbetet med prop. 2021/22:171) 2023-12-14, möte med företrädare för Konsumentverket (granskningens tidigare kontaktperson) 2023-12-20 och möte med tidigare referensperson för granskningen (även författare till ett remissvar till prop. 2021/22:171) 2024-01-08.

bostadsrättslagstiftningen tillämpas på ett sådant sätt att köparnas intressen tillgodoses.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

I sin skrivelse (skr. 2019/20:171) välkomnade regeringen granskningen och instämde i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelser.⁵¹⁰ Regeringen konstaterade att det krävdes nytt beredningsunderlag till följd av de brister som Riksrevisionen uppmärksammat, eftersom utredningen från 2017 inte innefattar åtgärder för de större brister som Riksrevisionen identifierade. Därför meddelade regeringen att ett parallellt arbete pågick med att ta fram ytterligare beredningsunderlag i dessa delar.

I civilutskottets betänkande 2020/21:CU2 (som följde av regeringens skrivelse) riktades två tillkännagivanden till regeringen.⁵¹¹ Utskottet angav att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag som:

- förstärker konsumenters skydd vid förseningar
- förbättrar informationen till köparna och förtydligar ansvaret för fastighetsmäklare och bostadsutvecklare.

Regeringens fortsatta arbete resulterade i prop. 2021/22:171 Tryggare bostadsrätt där ett stort antal åtgärder föreslogs, främst i bostadsrättslagen.⁵¹² Riksdagen biföll regeringens förslag, med undantag för förslaget om att andra föravtal än förhandsavtal skulle förbjudas. Riksdagen riktade även två tillkännagivanden till regeringen om att utreda hur reglerna om andra föravtal än förhandsavtal kan tydliggöras och om att utreda hur regleringen av förhandsavtal kan skärpas ytterligare.

Lagändringarna började gälla den 1 januari 2023, förutom den del som avser den ekonomiska planen och intygsgivarna, som började gälla den 1 januari 2024.

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Nedan följer hanteringen av Riksrevisionens kapitelvisa sammanfattande iakttagelser och rekommendation genom de lagförändringar som prop. 2021/22:171 resulterade i. Redovisningen utgår huvudsakligen från iakttagelsernas ordningsföljd i granskningsrapporten.

⁵¹⁰ Skr. 2019/20:171.

⁵¹¹ Bet. 2020/21:CU2.

⁵¹² De lagar som berördes av ändringar var bostadsrättslagen (1991:614), lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder, årsredovisningslagen (1995:1554), lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt och fastighetsmäklarlagen (2021:516).

Köparens ställning är fortsatt svag till följd av lagstadgade avtalsrelationer och att näringsidkaren har inflytande i bostadsrättsföreningens styrelse under byggtiden. Detta är den mest centrala och övergripande iakttagelsen i granskningen, vilken även är grund för den enda rekommendationen. Skälen till köparens svaga ställning är relativt komplexa, men har beskrivits övergripande ovan.

Förändringarna till följd av prop. 2021/22:171 har medfört en skyldighet att informera köpare som tecknat förhandsavtal om väsentliga avvikelser under processens gång, och en ökad möjlighet för köparen att frånträda förhandsavtalet vid avvikelser från det som avtalats.⁵¹³ Det kan ifrågasättas i vilken mån dessa ändringar innebär ett ökat konsumentskydd, eftersom förändringarna inte påverkar konsumentens rättigheter gentemot näringsidkaren utan enbart gentemot föreningen, vilket i förlängningen är att likställa med de övriga köparna, det vill säga konsumenterna.

Regeringen förklarar i propositionen att vissa remissinstanser⁵¹⁴ anser att lagstiftaren bör ta ett större grepp än vad som föreslagits, och stöpa om marknaden i grunden. Remissinstanserna anger, i likhet med vad Riksrevisionen konstaterar i granskningen, att bristerna i konsumentskyddet beror på att ”den bostadsökande tecknar de viktigaste avtalen med en bostadsrättsförening som motpart, medan det i praktiken är en annan juridisk person, ett byggföretag, som är ansvarig för byggprojektet”.⁵¹⁵ Regeringen avfärdar dock dessa invändningar med hänvisning till att det skulle kräva noggranna överväganden, bland annat för att bedöma påverkan på bostadsbyggandet. Regeringen menar att ”lagstiftningsprojektet saknar beredningsunderlag för sådana åtgärder”.⁵¹⁶ Vi kan konstatera att regeringen som svar på Riksrevisionens liknande iakttagelser redan i sin skrivelse till följd av granskningens publicering (hösten 2020) angav att ett fördjupat beredningsunderlag behövdes. Det framgår inte av propositionen varför så inte blev fallet på detta område.

Vår bedömning är att de lagändringar som genomförts kan innebära vissa förstärkningar av konsumentskyddet för vissa konsumenter, men det innebär inte ett konsumentskydd i linje med det som finns inom andra konsumentmarknader. Vi bedömer vidare att köparens svaga ställning i betydande avseenden kvarstår och att grunden till denna svaga ställning bland annat är att konsumentens avtalsmotpart inte är näringsidkaren utan bostadsrättsföreningen. Det finns dock även vissa andra lagändringar (se fortsatt redovisning nedan) som mildrar konsekvenserna av denna grundproblematik.

⁵¹³ Vidare innebär ökade informationskrav inför erbjudandet om att teckna förhandsavtal en ökad tydlighet i vad som avtalats.

⁵¹⁴ Remissinstanserna lämnade synpunkter på förslagen i den förberedande promemoria som togs fram inför propositionen. Promemorians förslag överensstämde i hög grad med propositionens. Se Justitiedepartementet, *Tryggare bostadsrätt*, dnr Ju2021/03758.

⁵¹⁵ Prop. 2021/22:171, s. 27.

⁵¹⁶ Prop. 2021/22:171, s. 28.

Köparen kan fortfarande inte vända sig direkt till näringsidkaren

Köparens avtalsrelation med föreningen innebär att denne måste vända sig till styrelsen i föreningen för att exempelvis få rättelse av något som är fel i bostaden i förhållande till vad som avtalat. Denna iakttagelse är näraliggande till ovanstående iakttagelse om köparens ställning och underbygger även granskningens rekommendation.

Vår bedömning är att den i rekommendationen efterfrågade ändringen om att näringsidkaren, liksom på andra konsumentmarknader, skulle åläggas ett direkt ansvar gentemot köparen, fortsatt inte är genomförd. Likt vad som nämns i ovanstående avsnitt mildras konsekvenserna delvis av de övriga åtgärder som genomförts.

Bestämmelserna om tidpunkt för leverans är fortsatt otydliga

Riksrevisionen iakttog i granskningen att bostadsrättslagens bestämmelser om tidpunkt för leverans är otydliga jämfört med de bestämmelser som finns i konsumentskyddslagstiftningen. Det har med tiden blivit vanligt att upplåtelsen och tillträdet (det vill säga inflyttningen) blivit tidsmässigt åtskilda i nyproduktionsföreningar, och både upplåtelsen och tillträdet kan tolkas som tidpunkter för leverans. Dock är det tillträdet som är av vikt utifrån ett konsumentperspektiv.

Lagändringarna till följd av prop. 2021/22:171 har medfört att den beräknade tiden för upplåtelsen inte får övergå tre månader. Vad avser tillträdet innebär lagändringarna att en uppskattad sådan tid ska anges i informationen i förhandserbjudandet (se sidan 255). Dock har lagändringarna även inneburit att upplåtelseavtalet (som vanligtvis undertecknas långt efter förhandsavtalet) kan innehålla ett annat tillträdesdatum.⁵¹⁷

Vår bedömning är att lagändringen om ett preciserat intervall för upplåtelsen innebär en viss förstärkning av konsumentskyddet. Det är dock möjligheten att tillträda och nyttja bostadsrätten som är av vikt för konsumenten. Lagändringen om att i upplåtelseavtalet kunna ange en ny tillträdestidpunkt kan därför komma att innebära ett försvagat konsumentskydd, eftersom den ger näringsidkaren en (genom sin byggstyrelse) lagstadgad möjlighet att i ett sent skede av processen försena tillträdet. Konsumenten kan beroende på omständigheterna ges rätt till frånträde, ersättning i form av nedsättning av årsavgiften eller skadestånd.⁵¹⁸ Detta drabbar i så fall sannolikt det övriga konsumentkollektivet i föreningen. Eftersom näringsidkaren därmed inte tar en ekonomisk risk vid förseningar saknar denne också incitament att hålla sin tidsplan på samma sätt som på andra marknader. Den otydlighet som uppmärksammades i vår granskning gällande leveranstidpunkt finns således kvar.

⁵¹⁷ Bostadsrättslagen 4 kap. 5 § "Om bostadsrättshavaren inte ska få tillträde till lägenheten när upplåtelseavtalet ingås, ska det också anges från vilket datum som tillträde medges."

⁵¹⁸ Prop. 2021/22:171, s. 56f.

I denna del uttrycker regeringen i propositionen att Riksrevisionens granskning varit central för att motivera förstärkningar av skyddet vid försenade bostadsrättsentreprenader.⁵¹⁹

Köparen har fått en betänketid

Lagändringsarbetet har inneburit att köpare av bostadsrätter nu ska ges minst 7 dagars betänketid efter det att ett för föreningen skriftligt bindande erbjudande har getts. Detta erbjudande ska vidare innehålla en mängd information som grund för köparens avvägning, se sidan 255.

Vår bedömning är att detta är en förstärkning av konsumentskyddet som bör omhänderta iakttagelsen. Bedömningen är vidare att granskningen har spelat betydande roll för resultatet. Betänkandet saknade förslag i denna del, och regeringens redovisning av skälen till sin bedömning i departementspromemorian och propositionen görs med tydliga hänvisningar till resultaten i granskningen.⁵²⁰

Köparens skydd mot privatekonomiska risker vid exempelvis prisnedgång är fortfarande svagt

De genomförda lagändringar som kan relateras till privatekonomisk riskminskning fokuserar främst på att ge köparen mer information. Vår iakttagelse om bristande skydd mot privatekonomiska risker avsåg begränsande eller andra mer direkt skyddande regler, exempelvis gällande prisnedgångar under tiden då köparen är bunden i ett förhandsavtal, snarare än information.⁵²¹

Vår bedömning är att iakttagelsen inte har hanterats.

Reglerna som tidigare möjliggjorde skapandet av ekonomiskt svaga föreningar har delvis förstärkts

På detta område har lagändringar genomförts som innebär ett antal nya och tydligare krav på den ekonomiska planens innehåll.⁵²² Den tydligaste förändringen är att den ekonomiska planen ska innehålla en teknisk underhållsplan som visar fastighetens underhålls- och återinvesteringsbehov under de kommande 50 åren. Vidare har justeringar gjorts avseende intygsgivarnas oberoende.

Vår bedömning är att iakttagelsen delvis har hanterats eftersom förändringen minskar variationen mellan olika föreningar genom att de olika sätt som framtida kostnader kan redovisas på i den ekonomiska planen ensas. Granskningens iakttagelse var dock även inriktad på flera andra riskfaktorer som påverkar i vilken mån en förening till exempel skulle klara en räntehöjning utan behov av större

⁵¹⁹ Prop. 2021/22:171, s. 36f.

⁵²⁰ Prop. 2021/22:171, s. 33.

⁵²¹ Bedömningen om svagt skydd baserades på att ett förhandsavtal kan liknas vid den risksituation som gäller för den som köper vissa finansiella instrument, men skyddet är samtidigt svagare än på de finansiella marknaderna.

⁵²² I bostadsrättslagen 3 kap. 1a § anges att den ”ekonomiska planen ska innehålla de upplysningar som är av betydelse för en bedömning av bostadsrättsföreningens verksamhet på kort och lång sikt, däribland uppgifter om föreningens fastighet, kostnader och finansiering samt en ekonomisk prognos och en känslighetsanalys.”

avgiftshöjningar. Bedömningen är att åtgärderna hade genomförts även utan Riksrevisionens granskning. Regeringen uppmärksammar i dessa sammanhang enbart att Riksrevisionen tagit upp frågor på området.

Köparna ska numera få konsumentanpassad information som delvis inbegriper privatekonomiska risker

I prop. 2021/22:171 anges ett antal nya krav på information som ska lämnas i samband med det bindande erbjudande som konsumenten får inför undertecknande av förhandsavtal. Enligt 5 kap. 3 § BRL ska följande ingå:

- de viktigaste stegen i byggprojektet och i avtalsförhållandet med förhandstecknaren
- Uppgifter om föreningens ekonomi och de ekonomiska risker som föreningen är föremål för
- de privatekonomiska risker för förhandstecknaren som är förknippade med avtalet
- huruvida och under vilka förutsättningar som förhandstecknarens lägenhet eller andra delar av föreningens hus och mark kan komma att förändras innan lägenheten upplåts med bostadsrätt, jämfört med vad som är förutsatt av parterna när förhandsavtalet ingås
- huruvida och under vilka förutsättningar som de beräknade avgifterna enligt 4 § 5 kan komma att förändras innan lägenheten upplåts med bostadsrätt
- den rätt att få information om väsentliga avvikelser från vad som är avtalat som förhandstecknaren har enligt 11 §
- vilket direkt eller indirekt inflytande som byggföretaget eller andra utomstående har eller kommer att ha i föreningen
- huruvida och under vilka förutsättningar som föreningen har möjlighet att rikta krav mot byggföretaget vid dröjsmål eller om fel upptäcks i föreningens hus
- den rätt att efter uppsägning frånträda förhandsavtalet som finns enligt 13 §, villkoren för att frånträda avtalet och den rätt till ersättning som förhandstecknaren har enligt 15 § om avtalet frånträds.

Till denna förändring hör även att köparen har fått en lagstadgad betänketid (se avsnitt "Köparen har fått en betänketid" ovan) och att föreningen ska informera om förändringar under byggtiden.

Vår bedömning är att granskningens iakttagelse om att konsumenten inte fick sådan information har hanterats. De krav som tillkommit om information är utförliga och delvis långtgående. Redan i granskningsrapporten angavs dock uttryckligen att "ett stärkt informationskrav inte kan åtgärda konsumentens svaga ställning, eftersom dessa härstammar från brister i den avtalsrelation som konsumenten har gentemot näringsidkaren".

Vi bedömer att granskningsrapporten i denna del har haft stor betydelse för de lagändringar som genomförts. Betänkandet saknade förslag i denna del, och regeringens redovisning av skälen till sin bedömning i både departementspromemorian och propositionen görs med tydliga hänvisningar till resultaten i granskningen. Vidare innehåller granskningen en systematisk genomgång och analys av en stor mängd bostadsutvecklarens information till presumtiva köpare. Detta kunskapsunderlag saknades tidigare och refereras utförligt till av regeringen.

Regeringen har vidtagit åtgärder som delvis kan åtgärda bristerna. Granskningens iakttagelse om att regeringen inte vidtagit tillräckliga åtgärder baserades på att lång tid hade förflutit utan att konkreta åtgärder vidtagits för att förbättra konsumentskyddet. Sedan dess har regeringen lämnat ett stort antal förslag i prop. 2021/22:171 som i huvudsak har beslutats av riksdagen.

Vår bedömning är att regeringen nu har vidtagit konkreta åtgärder genom att föreslå lagändringar som har potential att delvis åtgärda de brister som framkommit i konsumentskyddet. Lagändringarna har varit införda under för kort tid för att deras påverkan ska kunna bedömas, särskilt som de problem som uppmärksammats har haft ett tydligt samband med perioder av plötsliga prisnedgångar på bostadsmarknaden. Granskningen bedöms ha påverkat genom en ökad takt i arbetet med att införa åtgärder och genom ett ökat fokus på konsumentskydd.

Holdingbolag vid lärosätena – brister i styrning och förvaltning (RiR 2020:4)

Sammanfattande bedömning

- Iakttagelserna är omhändertagna i hög utsträckning. Regeringen har inte hanterat alla iakttagelser om brister i uppföljningen, och vid två lärosäten är holdingbolagets styrelseordförande också anställd som rektor eller motsvarande. Alla lärosäten har inte utvecklat bolagens arbete med mål, strategier och uppföljning i enlighet med iakttagelserna.
- Lärosätena har i de flesta fall utvecklat sitt arbete med styrning och förvaltning av holdingbolagen på flera olika sätt, i linje med de rekommendationer och iakttagelser som gjordes i granskningen. Regeringen har delvis utvecklat sin styrning, och då i linje med rekommendationerna i granskningen.
- Den granskade verksamheten har förbättrats på flera men inte alla punkter.
- De risker som föranledde granskningen har minskat avsevärt. Det kvarstår risk för brister i regeringens uppföljning av ägarstyrningen av holdingbolagen, ändamålsenligheten i de ekonomiska målen och effekterna och resultaten av holdingbolagens arbete med kommersialisering av kunskaper. I tre fall kvarstår också jävrisik eftersom holdingbolagets styrelseordförande är anställd vid lärosätet som rektor, prorektor, vicerektor eller motsvarande.

Den granskade verksamheten har utvecklats i linje med Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Vi kan konstatera att ansvarsfördelning och uppdrag inte uppfattas som otydligt i samma omfattning som vid granskningen, och att regeringen har gjort ett förtydligande av styrnings- och rapporteringskedjan mellan holdingbolag, lärosäte och regering. Regeringen har också verkat för en utvecklad uppföljning av bolagen. Uppföljningen visar att det har skett en utveckling av arbetet med mål, strategier och riskhantering i bolagen, och att avtal mellan lärosäten och bolag följs upp i mycket högre utsträckning än vid granskningen. I dag har också fler bolag än tidigare en styrelseordförande med tydlig affärsmässig kompetens. Sammantaget bidrar det till att de risker som motiverade granskningen har minskat väsentligt. Vissa risker kvarstår dock, och de berör främst regeringens uppföljning och jävrisken i bolag där styrelseordföranden samtidigt verkar som lärosätets rektor, vicerektor eller motsvarande.

Granskningens bidrag till resultatet

Granskningen har haft en tydlig påverkan på lärosätena, både i de avseenden som lyftes i rapporten och i andra relaterade frågor. Exempelvis har granskningen fungerat som stöd i beslut om hur verksamheten ska organiseras och genomföras. Totalt 16 av 17 lärosäten bedömer att granskningen bidrog till förändring; 10 lärosäten bedömer att granskningen bidrog till att underlätta viss förändring, medan

5 lärosäten anger att den bidrog till förändring som sannolikt inte hade skett annars. Vidare anser 4 lärosäten att granskningen bidrog till att förändra deras arbete på andra sätt än de som uppföljningen avser. Det finns bland annat exempel på hur granskningen lett till en mer affärsmässig relation mellan lärosäte och bolag, att uppdragsavtal blivit tydligare och att antalet externa ledamöter i bolagsstyrelsen har ökat.

Granskningen har också påverkat regeringens agerande. Med anledning av granskningen beslutade regeringen om nya riktlinjer för statliga universitets och högskolors förvaltning av holdingbolag, kort efter att granskningen publicerats.

Riksrevisionens granskning 2020

Riksrevisionen har granskat styrning och förvaltning i 17 holdingbolag vid universitet och högskolor. Granskningen omfattade regeringen och samtliga lärosäten med holdingbolag, utom Chalmers Tekniska Högskola och Högskolan Jönköping. Riksrevisionen har tidigare konstaterat problem vid vissa lärosäten som rör styrning och förvaltning av holdingbolag. Det rör sig bland annat om risk för att verksamheten inte har stöd i regeringens riktlinjer, risk för felaktig redovisning till Regeringskansliet, risk för brister i utformningen av avtal mellan universitet och holdingbolag, risk för bristande affärsmässighet och risk för ägaranvisningar som inte varit formellt bindande för holdingbolaget.

Granskningen visade att regeringen inte hade styrt för en aktiv och professionell förvaltning, det vill säga att lärosätena inte hade fått förutsättningar för en aktiv och professionell förvaltning av holdingbolagen. Regeringen är den som ytterst sätter ramarna för verksamheten, men granskningen visade att det var mycket ovanligt att Regeringskansliet återkopplade på holdingbolagens rapportering, eftersom myndighetsdialogen nästan undantagslöst dominerades av lärosätets andra verksamheter. Den begränsade återkopplingen, i kombination med att regeringens medgivande krävs för att ändra i bolagsordningen, medförde att regeringen inte har gett lärosätena förutsättningar för att utöva en aktiv och professionell förvaltning av holdingbolagen.

Vidare har regeringen inte publicerat någon uppföljning av ägarstyrningen sedan 2012, och heller inte någon uppföljning av att arbetet med ekonomiska mål fungerar ändamålsenligt. Regeringen har heller inte utrett effekter eller resultat av holdingbolagens arbete med kommersialisering och inte utvärderat verksamheten inför att nya bolag startats, eller följt upp måluppfyllelsen i kapitaltillskotten till de så kallade idébankerna. Slutligen får riksdagen inte information om holdingbolagen i samma ordning som för andra statligt ägda bolag.

Granskningen visade också att ägardirektiven, det vill säga styrdokumentet för bolagen, inte alltid hade uttryckligt stöd i riksdagens ambitioner och regeringen

riktlinjer. Regeringen konstaterade 2019 att det saknades tydliga riktlinjer för vilken verksamhet som bör bedrivas i holdingbolagens tjänstebolag.

Få lärosäten följer upp uppdragsavtalen i syfte att säkerställa att holdingbolagen uppfyllt avtalen. Flera bolagsstyrelser har brister i sitt långsiktiga arbete för värdeskapande. Sju holdingbolag saknar helt mål för verksamheten, och tre saknar både mål och strategier. Fem holdingbolag saknar en av styrelsen fastslagen strategi för avyttring av projektbolag. De flesta bolagsstyrelserna arbetar med riskhantering på något sätt. Flera bolag saknar dock en skrivning i styrelsens arbetsordning som anger dess ansvar för riskhantering, och endast tre bolag har en mer utarbetad struktur för riskhanteringen.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i december 2018 till och med november 2023, då uppföljningen påbörjades. Uppföljningen omfattar samtliga rekommendationer och iakttagelser i rapporten, med undantag för två iakttagelser om ägardirektiv och riskhantering i holdingbolagen, som har bedömts bli för omfattande för att följa upp inom ramen för den här uppföljningen.

Uppgifter har inhämtats med enkät till de 17 granskade lärosätena i november 2023 och skriftliga frågor till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet), och genom allmänna handlingar. Samtliga lärosäten inkom med svar på enkäten.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

Regeringen instämde i stort i de iakttagelser som presenterades i granskningsrapporten, men påpekade i sin skrivelse att holdingbolagen inte är helt jämförbara med andra statliga bolag på grund av skillnader i förvaltning och verksamhetskoppling. Under granskningens gång tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att föreslå en utvecklad struktur för innovationsstödet vid statliga universitet och högskolor, som presenterades i oktober 2020.⁵²³ Regeringen meddelade också att Riksrevisionens rapport skulle utgöra underlag för regeringens fortsatta analys och överväganden för att tillgodose kritiken, tillsammans med utredningen om ett utvecklat innovationsstöd vid universitet och högskolor.⁵²⁴

Utredningen konstaterar att granskningen bidragit med ett kunskapsunderlag, och refererar återkommande till rapportens resultat. Utredningen drar också slutsatsen att granskningsrapporten, tillsammans med regeringens uppdaterade riktlinjer, var en anledning till att högskolornas ambitionsnivåer höjts i fråga om hur förvaltningen sköts. Specifikt berör det att lärosätena har sett till att det finns ägardirektiv och oberoende granskning av verksamheten i bolaget.⁵²⁵

⁵²³ SOU 2020:59.

⁵²⁴ Skr. 2019/20:199.

⁵²⁵ SOU 2020:59, s. 60.

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är i hög utsträckning omhändertagna

Nedanstående redovisning av uppföljningen visar att både regeringen och lärosätena i hög utsträckning har agerat i linje med rekommendationer och iakttagelser i rapporten. Alla lärosäten utom ett ger ett eller flera exempel på hur granskningen påverkade deras arbete med styrning och förvaltning av bolagen, och vi kan därför dra slutsatsen att granskningen har haft en tydlig påverkan på lärosätenas arbete.

Ansvarsfördelning och uppdrag uppfattas ofta som tydliga

Riksrevisionen rekommenderade att regeringen bör tydliggöra vilka verksamheter, utöver investering i projektbolag, som kan ingå i holdingbolagens koncerner, och vilken ansvarsfördelning som bör föreligga mellan bolag och lärosäte för exempelvis uppdragsutbildning.

Regeringen beslutade om nya riktlinjer för statliga universitets förvaltning av holdingbolag i april 2020, två månader efter att granskningen publicerades. Beslutet togs med anledning av granskningen.⁵²⁶ Riktlinjerna är ett sätt att förtydliga lärosätets förvaltande uppgift och fördelningen av ansvar mellan lärosäte och holdingbolag. Regeringen menade också att regeringens ändringsförbehåll i bolagsordningarna, det vill säga att ändringar måste ha regeringens medgivande, skulle bestå eftersom det ger regeringen möjlighet till viss kontroll, men att viss lokal anpassning kan ske genom ägaranvisningarna som beslutas av styrelsen på bolagsstämman.⁵²⁷ Regeringen har inte följt upp lärosätenas ägaranvisningar för holdingbolagen för att se om några tydliggöranden har gjorts.⁵²⁸

Regeringens utredning menade, tvärt emot granskningen, att lärosätena då inte uppfattade att uppdraget att förmedla uppdragsutbildning var otydligt utan att det snarare var själva verksamheten med uppdragsutbildning som var källan till otydlighet.⁵²⁹

Uppföljningen i november 2023 pekar på att det är mestadels tydligt vilka verksamheter som kan ingå i koncernerna. Av 17 lärosäten instämmer 8 helt med att det är tydligt vilka verksamheter som kan ingå i holdingbolagens verksamhet, utöver investering i projektbolag. Ytterligare 5 instämmer mestadels, medan 4 instämmer delvis.

Uppföljningen tyder också på att det i november 2023 var mestadels tydligt vilken ansvarsfördelning som enligt regeringen bör föreligga mellan bolag och lärosäte för exempelvis uppdragsutbildning. Totalt 9 av 17 instämmer helt i att det är tydligt; 4 instämmer mestadels, 3 instämmer delvis och 1 lärosäte anser att det är svårt att säga hur de ställer sig till påståendet.

⁵²⁶ Skriftliga svar från Utbildningsdepartementet, 2024-01-25.

⁵²⁷ Skr. 2019/20:199.

⁵²⁸ Skriftliga svar från Utbildningsdepartementet, 2024-01-25.

⁵²⁹ SOU 2020:59, s. 117.

Uppföljningen och regeringens utredning tyder på att de otydligheter i ansvarsfördelningen som noterades i granskningen inte föreligger i någon större omfattning i dagsläget.

Rapporteringskedjan förtydligades efter granskningen

Riksrevisionen rekommenderade att regeringen bör ta initiativ till att utreda hur rapporteringskedjan mellan bolag, lärosäte och regering kan utvecklas för att åstadkomma en aktiv, professionell förvaltning med värdeskapande som övergripande mål. Utredningen föreslog att brister i rutiner för återrapportering skulle åtgärdas med hjälp av ett konsortium som förvaltar ett gemensamt aktiebolag.⁵³⁰ Utredningens förslag remitterades i januari 2021, och flera av de förslag som rörde holdingbolagen möttes då av kritik. Förslagen analyseras i Regeringskansliet, och vidare åtgärder övervägs.⁵³¹

Regeringen uttryckte att de nya riktlinjerna innebar ett förtydligande av styrnings- och rapporteringskedjan mellan holdingbolag, lärosäte och regering, och att formerna för kommunikationen mellan lärosäte och bolag skulle kunna behöva ses över som en följd av regeringens utredning. Regeringen har därefter meddelat att ytterligare utredning eller förändring av rapporteringskedjan inte är aktuell i dagsläget.⁵³²

Regeringens uppföljning och rapportering är delvis utvecklad

Granskningen presenterade ett flertal iakttagelser om regeringens arbete med uppföljning och utvärdering av holdingbolagen. Granskningen visade att regeringen inte hade publicerat någon uppföljning av att arbetet med ekonomiska mål fungerar ändamålsenligt, och att ägarstyrningen inte hade utvärderats sedan 2012. Regeringen hade inte heller utrett effekter eller resultat av holdingbolagens arbete med kommersialisering av kunskaper från universitet och högskolor, inte utvärderat verksamheten inför start av nya bolag och inte följt upp måluppfyllelsen i kapitaltillskotten till idébankerna. Granskningen visade också att riksdagen inte fick information om holdingbolagen i samma ordning som för andra statligt ägda bolag.

Regeringens utredning föreslog att brister i uppföljning och utvärdering skulle avhjälpas genom att Universitetskanslersämbetet (UKÄ) följer upp nyttiggörandearbetet varje år och Vinnova utvärderar det var fjärde år.⁵³³ Regeringen beslutade 2022 att Vinnova och UKÄ skulle ta fram en modell för uppföljning och utvärdering av innovationskontoren vid universitet och högskolor, ett uppdrag som slutredovisades i juni 2023.⁵³⁴ Riksrevisionens granskning nämns inte i regeringens beslut att tilldela uppdrag till myndigheterna, eller i rapporten där modellen presenteras. Nästa forskningsproposition med Vinnovas uppföljning av

⁵³⁰ SOU 2020:59, s. 224.

⁵³¹ Skriftliga svar från Utbildningsdepartementet, 2024-01-25.

⁵³² Skriftliga svar från Utbildningsdepartementet, 2024-01-25.

⁵³³ SOU 2020:59, s. 224.

⁵³⁴ Regeringsbeslut 2022-06-22 U2022/02487 Uppdrag att ta fram en modell för uppföljning och utvärdering av innovationskontoren vid universitet och högskolor; UKÄ (2023) Modell för uppföljning och utvärdering av innovationskontoren vid universitet och högskolor – redovisning av ett regeringsuppdrag.

innovationskontoren väntas hösten 2024, och UKÄ har inte presenterat någon uppföljning av innovationskontoren.

Utredningen föreslog också att brister i rutiner för bland annat riskkapital skulle åtgärdas med hjälp av ett konsortium som förvaltar ett gemensamt aktiebolag.⁵³⁵ Vi har inte kunnat bekräfta att något sådant konsortium har bildats, eller att något lärosäte har fått i uppdrag att bilda det. Enligt uppgifter från Regeringskansliet var majoriteten av de remissinstanser som kommenterat förslaget negativa till att bilda ett gemensamt finansieringsbolag.⁵³⁶

Regeringens förordning (2022:1390) om statligt stöd för idébanker inom holdingbolag vid universitet och högskolor trädde i kraft i oktober 2022, och anger att stödgivaren som beslutat om stödet också ska ansvara för uppföljning eller utvärdering av det. Riksdagen beslutade 2023 att bemyndiga regeringen att betala ut 11 miljoner kronor som kapitaltillskott till holdingbolag som är knutna till universitet för finansiering av idébanksmedel.⁵³⁷

Regeringens verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande omfattar inte holdingbolagen vid lärosätena. Det innebär att riksdagen inte får information om holdingbolagen i samma ordning som för andra statligt ägda bolag. Regeringskansliet anger att regeringen avser att återkomma under 2024 i frågan om hur riksdagen ska få information om holdingbolagens verksamhet, och att det kan vara i nästa forsknings- och innovationsproposition.⁵³⁸

Regeringen har inte gjort någon separat uppföljning av ägarstyrningen av holdingbolagen, ändamålsenligheten i de ekonomiska målen eller effekterna och resultaten av holdingbolagens arbete med kommersialisering av kunskaper. I stället tar regeringen del av den årliga rapporteringen som ska lämnas av lärosätet som förvaltar respektive holdingbolag. Regeringen meddelar att den avser att följa frågan.⁵³⁹

Utvecklat arbete med mål, strategier och riskhantering

Riksrevisionen rekommenderade att lärosätena bör utveckla arbetet med mål, strategier och riskhantering i bolagen. Granskningen visade att flera bolagsstyrelser hade brister i sitt långsiktiga arbete för värdeskapande. Sju holdingbolag saknade helt mål för verksamheten och tre saknade både mål och strategier. Fem holdingbolag saknade en av styrelsen fastslagen strategi för avyttring av projektbolag.

Delar av den modell för utvärdering av innovationskontoren som UKÄ och Vinnova presenterade 2023 är i linje med de rekommendationer som Riksrevisionen lämnade i rapporten 2020. I synnerhet svarar bedömningsområdet Styrning och organisation

⁵³⁵ SOU 2020:59, s. 224.

⁵³⁶ Skriftliga svar från Utbildningsdepartementet, 2024-01-25.

⁵³⁷ Prop. 2023/24:1 UT 16, bet. 2023/24:1, protokoll 2023/24:52, rskr. 2023:24:193.

⁵³⁸ Skriftliga svar från Utbildningsdepartementet, 2024-01-25.

⁵³⁹ Skriftliga svar från Utbildningsdepartementet, 2024-01-25.

mot rekommendationen att utveckla arbetet med mål, strategier och riskhantering för innovationskontoren.⁵⁴⁰ Det är sannolikt att en sådan utvärdering och uppföljning även får effekter på arbetet i holdingbolagen, som i vissa fall är organisatoriskt överlappande med innovationskontoren.

Vid uppföljningen hade antalet holdingbolag med någon form av ekonomiskt mål ökat till 12 av 17. Det fanns någon form av strategi för verksamheten i 14 av 17 bolag, och 9 av 17 bolag hade en strategi för avyttring av projektbolag. I elva fall har beslut om mål eller strategi tagits efter att granskningen publicerades, men vi saknar underlag för att dra slutsatsen att granskningen hade direkt påverkan på de besluten.

Utvecklad uppföljning av avtal med bolagen

Riksrevisionen rekommenderade att lärosätena bör utveckla uppföljningen av de uppdrag som avtalas med holdingbolagen. Rekommendationen hade sin grund i iakttagelsen att få lärosäten följde upp uppdragsavtalen i syfte att säkerställa att holdingbolagen uppfyllt avtalen.

Tolv av de fjorton lärosäten som har uppdragsavtal med antingen sitt holdingbolag eller bolag i sin koncern anger att de har en process, rutin eller motsvarande för att följa upp att uppdragsavtalen uppfylls. Av dessa är det bara ett lärosäte som inte har en process för att följa upp alla avtalen. Två lärosäten anger att de har tagit fram en sådan efter granskningens publicering 2020, och båda lärosätena anger att granskningen har påverkat deras uppföljningsarbete.

Samtliga lärosäten utom ett anger att granskningen påverkade deras arbete med styrning och förvaltning av holdingbolaget eller dess dotterbolag på ett eller flera sätt. Exempelen berör i flera fall utveckling som indikerar att lärosätena har utvecklat styrningen och förvaltningen väsentligt, exempelvis genom dokumentation, ärendehantering, uppföljning, kommunikation och avtalsförhållanden. Det finns också exempel på att granskningen lett till en mer affärsmässig relation mellan lärosäte och bolag, att uppdragsavtal blivit tydligare och att antalet externa ledamöter i bolagsstyrelsen har ökat.

Fler ordföranden har tydlig affärsmässig kompetens

Riksrevisionen rekommenderade att de nio lärosäten som har utsett rektor eller vice rektor som bolagsstyrelsens ordförande bör överväga att tillsätta en ordförande som har tydlig affärsmässig kompetens, i syfte att utveckla bolaget och undvika jävsrisk.

Vid uppföljningen var ordförande för bolagets styrelse anställd vid lärosätet som rektor, prorektor, vicerektor eller motsvarande i två fall. I ytterligare tre fall var ordföranden anställd vid lärosätet, men inte i myndighetens ledning. Flera lärosäten anger att granskningen underlättade beslut om att byta ordföranden. Det finns också flera exempel på att granskningen påverkat andra beslut om styrelsen.

⁵⁴⁰ UKÄ (2023) bilaga 1, s. 8.

Effektiviteten i förmedlingsverksamheten – förmedlarnas attityder och arbetssätt har betydelse (RiR 2020:5)

Sammanfattande bedömning

- Uppföljningen visar att några av granskningens iakttagelser är hanterade. Till exempel använder arbetsförmedlarna ett statistiskt bedömningsstöd i högre utsträckning. Bedömningen av granskningens iakttagelser gällande skillnader i arbetsförmedlarnas arbetssätt försvåras dock av att arbetsförmedlarna har ändrat sitt arbetssätt. Arbetsförmedlarrollen har renodlats och förmedlarna arbetar i dag mer specialiserat inom olika ärendeområden. Det påverkar i vilken mån granskningens iakttagelser är relevanta för Arbetsförmedlingens verksamhet i dag.
- Uppföljningen visar att Arbetsförmedlingen delvis har omhändertagit de rekommendationer som Riksrevisionen gav. Arbetsförmedlingen har ökat kontrollen av arbetssökandes sökaktivitet. Arbetsförmedlingen planerar även att öka användningen av platsförslag genom digitala lösningar. Denna utveckling motsvarar delvis Riksrevisionens rekommendation om att främja ett mer sökaktivitetsinriktat arbetssätt. Vidare kan Arbetsförmedlingens användning av ett statistiskt bedömningsstöd delvis bidra till att kostsamma insatser tilldelas mer enhetligt och träffsäkert.
- Riksrevisionen bedömer att den granskade verksamheten till viss del har förbättrats avseende att främja ett mer sökaktivitetsinriktat arbetssätt och säkerställa en mer enhetlig och träffsäker tilldelning av kostsamma insatser.
- Arbetsförmedlingens uppdrag och arbetsförmedlarrollen har ändrats sedan Riksrevisionen inledde granskningen 2017. Det går därför inte att bedöma om de problem som motiverade granskningen kvarstår.

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att granskningens iakttagelser och rekommendationer delvis är omhändertagna genom åtgärder av Arbetsförmedlingen. Efterföljande reformering av Arbetsförmedlingen och förändring av arbetsförmedlarnas arbetssätt påverkar dock granskningens relevans för Arbetsförmedlingens verksamhet.

Granskningens bidrag till resultatet

Riksrevisionen bedömer att granskningen inte har bidragit till någon observerad utveckling i Arbetsförmedlingens verksamhet. I något fall går det inte att bedöma om granskningen har bidragit till utvecklingen. Bedömningen grundas framför allt på att arbetsförmedlarna inte längre arbetar på det sätt som granskades av Riksrevisionen. Granskningen kan däremot ha satt igång förändringsprocesser inom den granskade verksamheten. Enligt Arbetsförmedlingen har granskningen också utgjort ett kunskapsunderlag i Arbetsförmedlingens förändringsarbete.

Riksrevisionens granskning 2020

Riksrevisionen granskade om det finns skillnader mellan arbetsförmedlares arbetssätt och resultat som innebär att det finns effektiviseringspotential i förmedlingsverksamheten. Med resultat avsågs sannolikheten för att de arbetssökande får arbete. De som berördes av granskningen var Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) och Arbetsförmedlingen. Granskningen omfattade inte den reformering av Arbetsförmedlingen som inleddes under 2019. Granskningsfrågan besvarades i huvudsak med analys av registerdata och data från den enkät som Riksrevisionen skickade ut till arbetsförmedlare.

Matchningen av de inskrivna på Arbetsförmedlingen hade under de senaste åren försämrats, och en allt större andel av de arbetssökande hade svårt att hitta arbete, enligt en tidigare granskning av Riksrevisionen. En tidigare studie hade också visat att det fanns en stor variation i hur väl arbetsförmedlare lyckas med att få de arbetssökande i arbete. Enligt Riksrevisionen indikerade detta att arbetsförmedlare inte alltid väljer de mest effektiva arbetssätten, och att arbetssökande därför inte får en likvärdig service. En tidigare granskning av Riksrevisionen hade dessutom funnit att de arbetsmetoder som Arbetsförmedlingen har utvecklat står på svag kunskapsbas. Myndigheten följde inte heller på något systematiskt sätt upp hur arbetet bedrivs på lokalkontor och av enskilda arbetsförmedlare.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att förmedlingsverksamheten kan effektiviseras. Granskningen visade att det finns stora skillnader i hur arbetsförmedlarna arbetar och betydande skillnader i vilka resultat de når. Analysen visade att förmedlare med positiv attityd till ett arbetssätt som ska främja sökaktivitet får fler sökande i arbete. Dessa arbetsförmedlare skickar också fler förslag på arbeten att söka till arbetssökande. Vidare visade granskningen att det finns stora skillnader i hur ofta förmedlare beviljar sökande utbildningsinsatser och insatser från externa aktörer. Förmedlare som i högre grad använder sig av dessa insatser nådde dessutom sämre resultat. Utbildningsinsatser och insatser från externa aktörer är kostsamma insatser. Riksrevisionen såg därför behov av en mer enhetlig och träffsäker bedömning bland förmedlarna.

Granskningen visade att det fanns brister i Arbetsförmedlingens interna styrning. Internutbildning riktad till förmedlarna hade ett begränsat inslag av erfarenhetsutbyte och kunskapsförmedling om effekten av olika arbetssätt. Granskningen visade också att förmedlarna sällan använde ett tillgängligt bedömningsstöd som ska hjälpa dem att avgöra vilka sökande som kan vara aktuella för insatser.

Regeringen hade aviserat en reform av Arbetsförmedlingen vid tidpunkten då granskningen publicerades. Riksrevisionen rekommenderade Arbetsförmedlingen att, när förutsättningarna för myndighetens framtida uppdrag var klarlagda,

- främja ett mer sökaktivitetsinriktat arbetssätt
- säkerställa en mer enhetlig och träffsäker tilldelning av kostsamma insatser.

Ingen rekommendation riktades till regeringen.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i juni 2017 till och med september 2023 då uppföljningen påbörjades. Vi har följt upp granskningens iakttagelser och rekommendationer genom skriftliga svar från Arbetsförmedlingen och rapporter och statistik som publicerats av Arbetsförmedlingen. Vi har även gått igenom dokument från regeringen och riksdagen.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

Regeringen välkomnade Riksrevisionens granskning. I sin skrivelse med anledning av granskningsrapporten framhöll regeringen att Arbetsförmedlingen ska reformeras i grunden. Arbetsförmedlingen fick 2020 i uppdrag att förbereda reformeringen. I skrivelsen uppmärksammar regeringen att det i uppdraget ingick att utveckla mer enhetliga och träffsäkra arbetsmarknadspolitiska bedömningar i syfte att de arbetsmarknadspolitiska insatserna kan användas mer effektivt. Enligt regeringen borde Riksrevisionens iakttagelser vara ett bidrag i det arbetet.⁵⁴¹ Eftersom Riksrevisionen inte lämnade några rekommendationer till regeringen vidtog regeringen inga vidare åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.⁵⁴²

Arbetsmarknadsutskottet delade regeringens uppfattning att granskningen borde kunna utgöra ett viktigt bidrag till Arbetsförmedlingens vidareutveckling av mer enhetliga och träffsäkra arbetsmarknadspolitiska bedömningar. Utskottet konstaterade att reformeringen av Arbetsförmedlingen vid tillfället pågick och ville betona vikten av att myndigheten reformeras ordnat och successivt. Utskottet avsåg ett motionsyrkande och föreslog att skrivelsen skulle läggas till handlingarna. Riksdagen biföll detta förslag.⁵⁴³

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Reformeringen och omstruktureringen av Arbetsförmedlingens arbetssätt påverkar i vilken mån granskningens iakttagelser är relevanta för Arbetsförmedlingens verksamhet. Uppföljningen visar att de rekommendationer som Riksrevisionen

⁵⁴¹ Skr. 2019/20:192, s. 5, bet. 2020/21:AU3, rskr. 2020/21:24.

⁵⁴² Skr. 2019/20:192, s. 5, bet. 2020/21:AU3, rskr. 2020/21:24.

⁵⁴³ Bet. 2020/21:AU3, s. 7, rskr. 2020/21:24.

lämnade till Arbetsförmedlingen delvis är omhändertagna. Riksrevisionen bedömer att granskningen inte har bidragit till utvecklingen i Arbetsförmedlingens verksamhet. I något fall går det inte att bedöma om granskningen har bidragit till utvecklingen.

Arbetsförmedlingen har ändrat arbetsförmedlarnas arbetssätt sedan Riksrevisionen fattade beslut om att inleda granskningen 2017. Arbetsförmedlingen har sedan granskningen inleddes övergått från ett system med personliga arbetsförmedlare för de inskrivna till ett system med så kallad ärendeindelning. Det innebär att de arbetssökande numera inte har samma arbetsförmedlare genom hela processen. Olika arbetsförmedlare arbetar i stället ärendebaserat beroende på vilken typ av ärende den arbetssökande omfattas av för tillfället. Granskningen utgår från att det är samma arbetsförmedlare som handlägger alla ärenden en arbetssökande har under sin inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen. Det går därför inte att uttala sig om ifall granskningens iakttagelse att det finns stora skillnader i hur arbetsförmedlarna arbetar fortfarande är relevant. Detsamma gäller granskningens iakttagelse att det är betydande skillnader i vilka resultat arbetsförmedlarna når.

Arbetsförmedlingen har dessutom genomgått en reformering sedan Riksrevisionens beslut om att inleda granskningen. Reformeringen innebar att de matchande och rustande insatserna mot arbetssökande i huvudsak ska utföras av fristående aktörer. Arbetsförmedlingen har dock fortsatt myndighetsansvar för arbetsmarknadspolitiken.⁵⁴⁴ Arbetsförmedlingen har under de senaste åren intensifierat sitt digitaliseringsarbete och arbetet med att utveckla digitala självservicetjänster. Utgångspunkten för myndigheten är *digitalt först*, vilket syftar till att arbetssökande i högre utsträckning ska kontakta Arbetsförmedlingen och sköta sina ärenden digitalt.⁵⁴⁵

Arbetsförmedlingen har ändrat sin verksamhet vilket har bidragit till ökad sökaktivitet bland arbetssökande

Riksrevisionen rekommenderade Arbetsförmedlingen att främja ett mer sökaktivitetsinriktat arbetssätt, eftersom granskningen visade att arbetsförmedlare med positiv attityd till ett arbetssätt som ska främja sökaktivitet får fler arbetssökande i arbete. Arbetsförmedlingen har utvecklat sin kontroll av arbetssökandes aktivitetsrapportering. Kontrollarbetet har i sin tur bidragit till att sökaktiviteten bland de arbetssökande har ökat under de senaste åren.⁵⁴⁶ Arbetsförmedlingen uppger till Riksrevisionen att den arbetssökandes individuella handlingsplan också kopplar till sökaktivitet.⁵⁴⁷ Allt fler arbetssökande har börjat få ett sökintervall inlagt i sin

⁵⁴⁴ Ds 2021:27.

⁵⁴⁵ Arbetsförmedlingen, "Vårt uppdrag", <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/var-verksamhet/vart-uppdrag>, hämtad 2024-01-22.

⁵⁴⁶ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2021, 2022*; Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2022, 2023*.

⁵⁴⁷ Arbetsförmedlingens svar på Riksrevisionens frågor 2023-12-21, s. 2.

handlingsplan, vilket kan ha bidragit till en ökad sökaktivitet enligt Arbetsförmedlingen.⁵⁴⁸

Enligt Arbetsförmedlingen har deras användning av platsanvisningar och platsförslag minskat betydligt.⁵⁴⁹ Det finns dock exempel på att ett arbete med platsförslag och platsanvisningar har börjat prioriteras i delar av Arbetsförmedlingens verksamhet. I en redovisning av ett regleringsbrevsuppdrag för 2023 framgår att Arbetsförmedlingen har för avsikt att utveckla automatiserade platsförslag. Arbetsförmedlingen har också utvecklat en modell för sökstrategier som inkluderar ett förslag på vilket yrke den arbetssökande bör fokusera på (fokusyrke) och hur många jobb den arbetssökande bör söka (sökintervall). Arbetsförmedlingen genomförde under 2023 även en pilotstudie om platsförslag och platsanvisning inom bristyrket kock.⁵⁵⁰

Ovanstående utveckling motsvarar delvis den rekommendation som Riksrevisionen lämnade. I Riksrevisionens granskning är det dock arbetsförmedlarnas arbetssätt och resultat som granskats. Granskningen omfattade inte Arbetsförmedlingen systemstöd och kontrollverksamhet, digitala tjänster eller den arbetssökandes handlingsplan. Det är framför allt inom denna verksamhet som Riksrevisionen observerar förändringar i relation till rekommendationen och granskningens iakttagelser. Riksrevisionen bedömer därför att granskning inte har bidragit till utvecklingen.

Arbetsförmedlingens nya sätt att arbeta gentemot de arbetssökande försvårar också bedömningen av om Riksrevisionens rekommendation har omhändertagits på det sätt som åsyftades i rapporten. Reformen av Arbetsförmedlingen innebär att rustningen och matchningen av arbetssökande i större utsträckning sker hos fristående aktörer än under den granskade perioden. Under 2022 deltog cirka 150 000 personer i någon matchningstjänst.⁵⁵¹

Arbetsförmedlingens användning av ett statistiskt bedömningsstöd kan delvis bidra till en mer enhetlig och träffsäker tilldelning av kostsamma insatser. Riksrevisionen fann i granskningen att arbetsförmedlare som har en positiv attityd till externa aktörer oftare beviljar sådana insatser, samtidigt som de inte uppnår bättre resultat. Det fanns också stora skillnader i hur ofta arbetsförmedlare beviljade sökande utbildningsinsatser och insatser från externa aktörer, vilka är kostsamma insatser. Riksrevisionen rekommenderade därför Arbetsförmedlingen att säkerställa en mer enhetlig och träffsäker tilldelning av denna typ av insatser.

⁵⁴⁸ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2022, 2023*.

⁵⁴⁹ Arbetsförmedlingen, *Kompetensförsörjning, arbetsgivarkontakter och arbetsinriktade insatser. Återrapport 13 oktober 2023, 2023*, s. 21–22.

⁵⁵⁰ Arbetsförmedlingen, *Kompetensförsörjning, arbetsgivarkontakter och arbetsinriktade insatser. Återrapport 13 oktober 2023, 2023*, s. 22–24.

⁵⁵¹ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2022, 2023*, s. 28. Matchningstjänst används som ett samlingsbegrepp för tjänsterna Rusta och matcha och Stöd och matchning.

Arbetsförmedlingen erbjuder i dag ett flertal upphandlade tjänster. Exempel på denna typ av leverantörstjänster är Rusta och matcha 2, arbetsmarknadsutbildning och introduktion till arbete. Reformeringen av Arbetsförmedlingen innebär att antalet deltagare i matchningstjänster skulle öka väsentligt.⁵⁵² Arbetsförmedlingen har också aktivt styrt mot att avsevärt öka antalet nya beslut om exempelvis Kundval rusta och matcha.⁵⁵³ I dag är Rusta och matcha 2 Arbetsförmedlingens vanligaste leverantörstjänst.⁵⁵⁴

En av Riksrevisionens iakttagelser var att arbetsförmedlarna sällan använde tillgängligt bedömningsstöd. Denna iakttagelse är i dag omhändertagen, om än främst i bedömningen av vem som ska få ta del av matchningstjänster. Sedan mars 2020 använder sig Arbetsförmedlingen av ett statistiskt bedömningsstöd för att bedöma den arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden. Bedömningsstödet gör automatiskt en bedömning av om den arbetssökande tillhör målgruppen för matchningstjänster. Resultatet är en samlad bedömning utifrån de 16 faktorer som stödet kombinerar, såsom ålder, utbildning, inskrivningstid och födelseland.⁵⁵⁵ Arbetsförmedlingen använder däremot inte det statistiska bedömningsstödet för att bedöma tilldelningen av andra insatser utöver Rusta och matcha 2. Något liknande stöd för att bedöma tilldelningen av bland annat utbildningsinsatser finns inte.

Riksrevisionen bedömer att det statistiska bedömningsstödet kan bidra till en mer enhetlig tilldelning av matchningstjänster från externa aktörer. Det kan också bidra till en mer träffsäker tilldelning. Dock får de inskrivna på Arbetsförmedlingen per automatik en bedömning av om de tillhör målgruppen för tjänsten Rusta och matcha eller ej. Det begränsar arbetsförmedlarnas roll i bedömningen av tjänstens träffsäkerhet.

Arbetsförmedlingen uppger till Riksrevisionen att myndigheten kontinuerligt arbetar med effektivisering och kvalitet, men att det är svårt att specifikt peka på huruvida rapporten påverkat inriktning och planering av verksamheten. Arbetsförmedlingen uppmärksammar samtidigt att Riksrevisionens iakttagelser i rapporten är och har varit ett värdefullt kunskapsunderlag gällande deras förändringsarbete med bland annat träffsäkra bedömningar och rating.⁵⁵⁶ Arbetsförmedlingens uppdrag och inriktning i verksamheten har ändrats sedan Riksrevisionens granskning. Enligt Riksrevisionen är det därför inte möjligt att bedöma i vilken utsträckning rapporten har bidragit till Arbetsförmedlingens ökade användning av det statistiska bedömningsstödet.

⁵⁵² Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsförmedlingen; Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Arbetsförmedlingen.

⁵⁵³ Se t.ex. Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2021*, 2021.

⁵⁵⁴ Arbetsförmedlingen, "Statistik om leverantörstjänster", hämtad 2024-01-19.

⁵⁵⁵ Arbetsförmedlingens svar på Riksrevisionens frågor 2023-12-21.

⁵⁵⁶ Arbetsförmedlingens svar på Riksrevisionens frågor, 2023-12-21.

Innovation genom samverkan – statens satsningar på strategiska samverkans- och innovationsprogram (RiR 2020:6)

Sammanfattande bedömning

- Vissa av granskningens iakttagelser är hanterade. Det gäller bland annat otydlig styrning från regeringen och svagt organisatoriskt minne hos myndigheterna i arbetet med strategiska innovationsprogram (SIP). Andra iakttagelser kvarstår, till exempel att regeringens styrning är kortsiktig, att utvärdering av regeringens strategiska samverkansprogram (SVP) saknas och att myndigheternas beslut att finansiera enskilda SIP är otydliga.
- Regeringen och myndigheterna har omhändertagit, övervägt och delvis agerat i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer.
- Vi bedömer att den granskade verksamheten delvis har förbättrats, främst avseende regeringens styrning och myndigheternas arbete med organisering och ansvar sinsemellan.
- Vi bedömer att vissa av de problem som granskningen identifierade kvarstår. Det gäller att regeringens styrning är kortsiktig, att utvärdering saknas och att myndigheternas beslut om finansiering är otydliga.

Sammanfattningsvis har granskningen haft visst genomslag på statens arbete med SIP och SVP, men alla iakttagelser är inte omhändertagna.

Granskningens bidrag till resultatet

Granskningen ledde till åtgärder hos både regering och granskade myndigheter, som motiverades med Riksrevisionens rapport. På så sätt har granskningen lämnat ett tydligt bidrag. Regeringens och myndigheternas åtgärder bedömer vi delvis vara i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer och iakttagelser.

Riksrevisionens granskning 2020

Riksrevisionen granskade SIP och SVP⁵⁵⁷, som skulle stärka Sveriges innovationsförmåga och konkurrenskraft samt bidra till att möta globala samhällsutmaningar. Centralt i satsningarna var samverkan mellan lärosäten, näringsliv och offentlig sektor. Regeringen och myndigheterna Vinnova, Energimyndigheten och Formas var granskningsobjekt. SIP hanteras av de tre myndigheterna medan SVP hanterades av regeringen med stöd av Vinnova.

Granskningen drog två gemensamma slutsatser för SIP och SVP. Den första var att externt anlitate personer i expertroller fått stor påverkan på programformernas

⁵⁵⁷ De strategiska samverkansprogrammen har avslutats, men de strategiska innovationsprogrammen pågår fortfarande.

innehåll och inriktning utan att myndigheterna systematiskt gjort och dokumenterat självständiga överväganden inför beslut. Den andra var att regeringen gett ansvariga myndigheter lite tid för att göra avvägningar och planera genomförandet av programformerna. Övriga slutsatser var separata för programformerna.

Strategiska innovationsprogram

Riksrevisionens samlade bedömning för SIP var att staten i flera avseenden hade skapat förutsättningar för effektivitet. Men det fanns brister som sammantaget riskerade programformens måluppfyllelse.

Det handlade dels om regeringens styrning. I regeringens regleringsbrev till myndigheterna gavs dubbla budskap om hur myndigheterna skulle välja vilka program som skulle få statlig finansiering. Myndigheternas ansvar för bland annat utvärdering och programportföljens sammansättning var också otydligt, vilket gjorde att sådana frågor riskerade att falla mellan stolarna. Myndigheterna hade delat upp ansvaret för programmen och etablerat en samverkan sinsemellan som fungerade väl. Men dokumentationen av organiseringen och det vägledande materialet till handläggare hade brister. Riksrevisionen bedömde att det gav svagt organisatoriskt minne och innebar att administrativa rutiner inte var helt gemensamma för de ansvariga myndigheterna.

Granskningen konstaterade vidare att myndigheternas sätt att välja ut program gav goda förutsättningar för systematiska urval. Urvalet skedde i konkurrens där ansökningar bedömdes av externt anlitate bedömargrupper utifrån angivna bedömningskriterier. Riksrevisionen kunde dock inte se att myndigheterna hade gjort avvägningar för programportföljen som helhet, till exempel lämpligt antal program eller lämplig utformning av programportföljen i relation till målen.

Programansökningarna hade varierande tematik och förutsättningar. Anlitade bedömargrupper avhandlade dem på kort tid utifrån många komplicerade bedömningskriterier utan inbördes viktning eller prioritering. Myndigheternas beslutsmotiv om vilka program som skulle beviljas finansiering var otydliga, och avvägningar utifrån bedömarnas rekommendationer var i de flesta fallen inte dokumenterade.

SIP har en utförlig utvärderingsprocess där varje program utvärderas vart tredje år av anlitate utvärderare. Utvärderarnas rekommendationer har främst använts för att utveckla programmen. Utvärderingarna är samtidigt enda tillfället då myndigheterna prövar om programmen ska få fortsatt finansiering. Förutsättningarna för denna prövning var svaga. Programmen utvärderades utifrån sina egna förutsättningar och sin egen effektlogik, och till skillnad från i urvalsprocessen jämfördes inte program med varandra. Det fanns inga uttryckta förväntningar på programmen och många program hade brister, till exempel i arbetet med effektlogik. Myndigheterna hade hittills följt utvärderarnas rekommendationer och beslutat om fortsatt finansiering, utan att dokumentera sina egna överväganden.

Strategiska samverkansprogram

Den samlade bedömningen för SVP var att förutsättningarna för effektivitet genomgående var svaga. Det saknades systematiska processer för prioritering av insatser. Varje program hade en samverkansgrupp med av regeringen förordnade personer från olika sektorer. Stor tilltro fästes till att grupperna omgående skulle identifiera och genomföra relevanta initiativ. SVP saknade systematisk uppföljning och utvärdering. Regeringen bedömde ändå programmen som framgångsrika i rapporteringen till riksdagen.

Enligt regeringen var SIP ett centralt verktyg för att förverkliga SVP. Vinnova hade genomfört två projektutlysningar för att bidra till områden som prioriterats i SVP. Den första och största utlysningen genomfördes med kort varsel, vilket verkar ha gynnat redan väletablerade områden för innovation och samverkan.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i mars 2019 till och med oktober 2023, då uppföljningen påbörjades.

Uppföljningen har utgått från publik information såsom riksdagstryck och information på myndigheternas hemsidor. Vi har ställt kompletterande frågor till Regeringskansliet och Vinnova, utifrån de rekommendationer som granskningen lämnade. En avgränsning är alltså att endast Vinnova fått frågor om rekommendationerna rörande SIP. Avgränsningen motiverar vi med att Vinnova hanterat 14 av 17 program i SIP och löpande arbetar tillsammans med Formas och Energimyndigheten. Vi har föreslagit Vinnova att stämma av sina svar med Energimyndigheten och Formas.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

Regeringen instämde delvis i Riksrevisionens iakttagelser om de strategiska innovationsprogrammen. Regeringen betonade dock att samverkansprogrammen byggde på en annan insatslogik, då de i huvudsak är ett processverktyg medan innovationsprogrammen i huvudsak är ett finansieringsverktyg.⁵⁵⁸

För de båda programformerna gemensamt informerade regeringen i skrivelsen om att de berörda myndigheterna delade Riksrevisionens iakttagelser om vissa brister i dokumenthanteringen. Regeringen instämde samtidigt med Riksrevisionens bedömning att tidtabellen varit pressad i bägge fallen.⁵⁵⁹

När det gäller de strategiska innovationsprogrammen bedömde regeringen att det fanns behov av att förtydliga hur uppdragen till myndigheterna är formulerade.⁵⁶⁰ När det gäller samverkansprogrammen konstaterade regeringen att någon fullständig

⁵⁵⁸ Skr. 2019/20:185.

⁵⁵⁹ Skr. 2019/20:185.

⁵⁶⁰ Skr. 2019/20:185.

systematisk uppföljning och utvärdering inte hade skett, men att det fanns behov av att genomföra en sådan. Regeringen meddelade därför att den planerat för uppföljning och utvärdering i den nya omgången av samverkansprogrammen. Därutöver avsåg regeringen att fortsätta att utveckla utvärderingen av programmen för att skapa bättre förutsättningar för att bedöma resultat och effekter, samt att bidra till lärande.⁵⁶¹

Regeringen avsåg att göra en översyn av myndigheternas regleringsbrev och instruktioner, för att se hur en ökad tydlighet kunde uppnås i dessa. Regeringen avsåg vidare att följa upp hur Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer omhändertogs av berörda myndigheter, bland annat i samband med de årliga myndighetsdialogerna.⁵⁶²

Näringsutskottet välkomnade Riksrevisionens granskning och framhöll att rapporten var ett viktigt underlag för att riksdagen ska kunna följa och ta ställning till olika förslag som rör dessa program. Utskottet såg positivt på de åtgärder som regeringen avsåg att vidta. Enligt utskottets bedömning svarade regeringens åtgärder i stort på de förslag som hade framförts i två motioner. Mot denna bakgrund föreslog utskottet att riksdagen skulle avslå motionerna och att lägga skrivelsen till handlingarna. Riksdagen biföll detta förslag.⁵⁶³

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Redovisningen utgår från de rekommendationer som granskningen lämnade till regeringen och till myndigheterna, eftersom vi bedömer att rekommendationerna adresserade granskningens iakttagelser.

Sammantaget är granskningens iakttagelser delvis hanterade. Regeringen har delvis följt rekommendationerna, genom att förtydliga uppdragen om SIP till myndigheterna och bättre förbereda nya SVP för utvärdering. Vi bedömer att granskningen därmed tydligt bidragit till åtgärder. Ingen utvärdering av avslutade SVP har dock genomförts. Regeringskansliet har inte förändrat sitt arbetssätt för att säkerställa tillräckliga tidsramar i uppdrag som rör innovation. Myndigheterna har utifrån Riksrevisionens rekommendationer tagit fram och arbetat efter en gemensam handlingsplan. På så sätt bedömer vi att granskningen tydligt har bidragit till åtgärder. Myndigheterna har gemensamt tydliggjort organisation, ansvarsfördelning och arbetssätt, men inte tydliggjort förväntningar på enskilda program i SIP och avvägningar i samband med beslut om finansiering.

⁵⁶¹ Skr. 2019/20:185.

⁵⁶² Skr. 2019/20:185.

⁵⁶³ Bet. 2021/21:NU7, rskr. 2020/21:45.

Visst förtydligande av uppdragen rörande SIP till myndigheterna

Regeringen gav i oktober 2021 ett uppdrag till myndigheterna som innebar en viss förändring av inriktningen av arbetet med SIP. Konkret handlar det om att utvecklingen ska gå mot större och färre program inom existerande ekonomiska ramar för områden som är strategiskt viktiga för Sverige. Kopplingen till områden med bred samhällsrelevans utifrån Agenda 2030 ska bli starkare för att få till stånd systemförändringar och ytterligare säkerställa programmens effekt och påverkan. Detta uppdrag innebär enligt regeringen förnyad och utvecklad styrning av myndigheterna i enlighet med regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport.⁵⁶⁴

Vi bedömer att uppdraget också går att tolka som ett visst förtydligande i de avseenden där Riksrevisionens granskning identifierade brister i regeringens styrning. Framför allt tydliggörs att myndigheterna har gemensamt ansvar för SIP, för samverkan sinsemellan och för uppföljning, utvärdering och prövning av SIP. Myndigheterna ska ta fram underlag för detta och redovisa till Regeringskansliet. Däremot har regeringen inte ändrat instruktioner eller regleringsbrev för myndigheterna.

Denna tolkning har stämts av med Regeringskansliet, som bekräftar att regleringsuppdraget är ett sätt som regeringen konkret adresserar Riksrevisionens rekommendationer på.⁵⁶⁵

Ännu ingen genomförd uppföljning och utvärdering av samverkansprogram
Regeringen gav 2019 Vinnova i uppdrag att stödja genomförandet av regeringens nya SVP under perioden 2019–2022.⁵⁶⁶ Arbetet skulle slutredovisas i maj 2023 men omfattade inget om utvärdering.

I arbetet med SVP för 2019–2022 prövade regeringen ett nytt arbetssätt, med tydligare fokus på att ta fram en programlogik för att på så sätt skapa bättre förutsättningar för utvärdering. Det finns därmed data insamlade som förberedelse för utvärdering. Ingen utvärdering har dock genomförts. Inga nya SVP har påbörjats.⁵⁶⁷

Inga nya arbetssätt för att säkerställa att uppdrag ges med tidsramar som ger utrymme för förberedelser och planering

Denna rekommendation har inte lett till något nytt arbetssätt på Regeringskansliet utan hanteras efter bästa förmåga från satsning till satsning.⁵⁶⁸

I uppföljningen har vi inte identifierat några nya innovationssatsningar som i betydelse och storlek på finansiering liknar SIP.

⁵⁶⁴ Regeringsbeslut N2021/02520, *Uppdrag att utveckla arbetet med strategiska innovationsprogram för transformativ omställning och hållbar utveckling*.

⁵⁶⁵ Samtal med Regeringskansliet, 2023-11-24. Se justerade minnesanteckningar mottagna 2023-12-06.

⁵⁶⁶ Regeringsbeslut N2019/02094/EIN, *Uppdrag att stödja genomförandet av regeringens samverkansprogram samt att ge stöd till offentliga aktörers arbete med regel- och policyutveckling*.

⁵⁶⁷ Samtal med Regeringskansliet, 2023-11-24. Se justerade minnesanteckningar mottagna 2023-12-06.

⁵⁶⁸ Samtal med Regeringskansliet, 2023-11-24. Se justerade minnesanteckningar mottagna 2023-12-06.

Det saknas ännu kriterier som anger vad programmen ska ha uppnått vid olika tidpunkter

Myndigheterna har övervägt Riksrevisionens rekommendationer i en gemensam handlingsplan. Myndigheterna ser det som viktigt att varje SIP arbetar utifrån behov inom sin sektor, varför universella kriterier och ”milstolpar” inte satts upp.

Förväntningar på enskilda SIP uttrycks enligt Vinnova till viss del av utvärderingskriterierna⁵⁶⁹ och av de generella medskick som de tre myndigheternas generaldirektörer skickar med inför nytt etappbeslut (alltså om fortsatt finansiering) och som därefter följs upp vid årliga avstämningssamtal. Myndigheterna fortsätter även att vid de årliga avstämningssamtalen utvärdera att respektive SIP arbetar med de rekommendationer som har framkommit vid utvärderingen och som adresseras i den handlingsplan som SIP-programmen bilägger sin ansökan om ny etapp.⁵⁷⁰

Riksrevisionen specificerade inte att kriterierna för att bevilja fortsatt finansiering skulle vara universella, det vill säga samma för alla SIP. Granskningens iakttagelse var att förutsättningarna för prövning av programs fortsatta finansiering var svaga.

Det enda tillfälle då finansieringen prövas är i samband med utvärderingar.

Myndigheternas olika avstämningar med program i SIP är inte en prövning av fortsatt finansiering. Därför bedömer vi att iakttagelsen om svaga förutsättningar för prövning av finansiering kvarstår. Det kan dock inte uteslutas att de

utvärderingskriterier som används i 9-årsutvärderingarna är tydligare än kriterierna för de utvärderingar som omfattades av granskningen. I myndigheternas handlingsplan framgår att de inför 9-årsutvärderingarna har övervägt att införliva fasta kriterier som beslutsunderlag för fortsatt finansiering⁵⁷¹. Ännu har inget program nekats fortsatt finansiering i samband med utvärdering⁵⁷².

I Regeringskansliets protokoll från myndighetsdialoger med Vinnova framgår inte att rekommendationen har diskuterats.⁵⁷³

Ännu inga egna, dokumenterade avvägningar från myndigheterna i sammanhang där externa bedömare påverkar programportföljen

Myndigheterna har tagit med sig rekommendationen i eventuella framtida utlysningar för nya SIP. Detta innebär enligt Vinnova att portföljhantering blir en viktig aspekt i utformningen av det till SIP efterföljande, nya programmet ”Impact innovation”.⁵⁷⁴

Vi bedömer att rekommendationen ännu inte fått genomslag i den granskade verksamheten och att iakttagelsen om att myndigheterna inte fattar och dokumenterar självständiga beslut kvarstår. Externa bedömare påverkar nämligen

⁵⁶⁹ Kriterierna ser olika ut vid 3-, 6- och 9-årsutvärderingar av program i SIP.

⁵⁷⁰ Vinnova, svar på Riksrevisionens frågor till uppföljning av rapport 2020:6, 2023-12-11.

⁵⁷¹ Vinnova, *Handlingsplan för åtgärder kommentarer från RRV i deras utvärdering av regeringens SIP-uppdrag*, mottagen 2023-12-11.

⁵⁷² Vinnova, svar på Riksrevisionens frågor till uppföljning av rapport 2020:6, 2023-12-11.

⁵⁷³ Mejl från Regeringskansliet, 2023-12-05.

⁵⁷⁴ Vinnova, svar på Riksrevisionens frågor till uppföljning av rapport 2020:6, 2023-12-11.

inte bara programportföljen vid utlysning av nya program eller vid uppstart av en ny satsning. Beslut om fortsatt finansiering i samband med utvärdering av pågående program i SIP påverkar också programportföljen, och där framgår inga åtgärder från myndigheternas sida.

I Regeringskansliets protokoll från myndighetsdialoger med Vinnova framgår inte att rekommendationen har diskuterats.⁵⁷⁵

Organisation, ansvarsfördelning och arbetssätt samt förändringar därav dokumenteras

Myndigheterna har åtgärdat enligt rekommendationen.⁵⁷⁶ I myndigheternas handlingsplan framgår åtgärder, ansvarsfördelning och status för arbetet med att förtydliga organisation och ansvar, utveckla gemensamma rutiner för diarieföring, skapa rutiner för introduktion och inläring för nya personer och tydliggöra ansvarsfördelningen mellan myndighet och program i SIP.⁵⁷⁷

⁵⁷⁵ Mejl från Regeringskansliet, 2023-12-05. Det står dock att granskning och bedömning av ansökningar genomförs av externa utvärderare, med bred geografisk spridning internationellt, och det förekommer att de externa utvärderarna har uppdrag för forskningsfinansiärer i andra länder utöver Sverige.

⁵⁷⁶ Vinnova, svar på Riksrevisionens frågor till uppföljning av rapport 2020:6, 2023-12-11.

⁵⁷⁷ Vinnova, *Handlingsplan för åtgärder kommentarer från RRV i deras utvärdering av regeringens SIP-uppdrag*, mottagen 2023-12-11.

Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet (RiR 2020:7)

Sammanfattande bedömning

- Riksrevisionen bedömde att riksdagens och regeringens ambition, om att fler personer som saknar rätt att vistas i Sverige ska återvända och att återvändandet i första hand ska ske självmant, inte hade uppnåtts till fullo. Kostnaderna för verksamheten hade ökat med 40 procent 2016–2018 samtidigt som antalet verkställda ärenden hade minskat. Endast hälften av 23 000 återvändandeärenden som öppnades av Migrationsverket under 2013 och 2014 hade avslutats med en registrerad utresa från landet fyra år senare. Av de ärenden som Migrationsverket lämnat över till Polismyndigheten för verkställighet med tvång hade bara vart tredje avslutats med en registrerad utresa.
- Riksrevisionen bedömde att bristerna till viss del kunde förklaras av att styrningen av verksamheten var splittrad och bara hade ett svagt helhetsperspektiv.
- Riksrevisionen rekommenderade regeringen att se över myndigheternas uppdrag och ansvarsfördelning, överväga förändring av myndighetsorganisationen på området, och överväga hur överföring av information mellan myndigheterna i återvändandearbetet kan förbättras.
- Riksrevisionen rekommenderade Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården att vidareutveckla formerna för operativ samverkan och samråd om verksamhetens samlade behov, att utveckla formerna för och samsynen kring överföring av information mellan myndigheterna inom ramen för befintlig lagstiftning och att väsentligt förbättra registerkvaliteten i verksamheten.
- Riksrevisionen rekommenderade också Migrationsverket och Polismyndigheten att verka för ökad samsyn, särskilt rörande prioritering av förvaringsplatser samt bedömning och klassificering av verkställbarhet och identitet. Riksrevisionen rekommenderade också Polismyndigheten och Kriminalvården att verka för ökad samsyn särskilt rörande arbetsfördelning vid inrikes transporter, former för beställning av utrikes transporter samt användningen av transporter som tillhandahålls av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex.

De granskade aktörerna har vidtagit ett stort antal åtgärder till följd av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Bland annat har regeringen i två propositioner och flera utredningsdirektiv behandlat frågor som berör effektivare återvändandeverksamhet. Regeringen har också gett ett flertal uppdrag till Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården i syfte att intensifiera och

effektivisera arbetet med återvändande, och att förbättra samordningen mellan myndigheterna. De tre myndigheterna har också initierat och genomfört omfattande utvecklingsinsatser på området. Det är dock svårt att dra säkra slutsatser om ifall verksamheten har blivit effektivare och dess utfall förbättrats på längre sikt. Det beror inte minst på att verksamhetens förutsättningar påverkas av förändringar i antalet asylsökanden. Pandemin försvårade också återvändandearbetet under 2020–2021, och därefter har kriget i Ukraina och sanktionerna mot Ryssland begränsat möjligheterna att verkställa utvisningar till dessa länder.⁵⁷⁸

Granskningens bidrag till resultatet

Såväl regeringen som alla tre myndigheterna som omfattades av granskningen redovisar ett stort antal åtgärder som är ägnade att omhänderta Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. I många fall motiveras åtgärderna med direkta hänvisningar till Riksrevisionens rapport. Riksrevisionen bedömer därför att granskningen i hög utsträckning bidragit till förändringar i verksamheten.

Riksrevisionens granskning 2020

En person som inte får vistas i Sverige förväntas att återvända till sitt hemland eller ett annat land, i första hand frivilligt och på egen hand.⁵⁷⁹ Staten bedriver verksamhet för att stimulera självmant återvändande, och för att verkställa av- och utvisningar med tvång. Eftersom det fanns indikationer på att verksamhetens syften inte uppnås fullt ut, har Riksrevisionen granskat om den återvändandeverksamhet som bedrivs av Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården styrs och bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Riksrevisionens granskning visade att ambitionerna med verksamheten inte hade uppnåtts till fullo. Av 23 000 återvändandeärenden som Migrationsverket öppnade under 2013 och 2014 hade drygt hälften avslutats med en registrerad utresa från landet fyra år senare. Under perioden hade över hälften av ärendena lämnats över till Polismyndigheten eftersom personen avvikit eller för att tvång behövdes för att verkställa beslutet. Av dessa ärenden hade Polismyndigheten bara avslutat vart tredje med en registrerad utresa. Granskningen visade också att verksamhetens kostnader hade ökat med 40 procent till knappt två miljarder kronor om året under perioden 2016–2018, samtidigt som antalet avslutade återvändandeärenden hade minskat.

Riksrevisionen bedömde att avsaknaden av en samordnad ekonomisk styrning och ett splittrat ansvar för myndighetsstyrningen medförde risker för att verksamhetens samlade resurser inte fördelades på ett rationellt sätt mellan och inom myndigheterna. Det kunde delvis förklara att anslagen som riksdagen tilldelat för att verkställa utresor inte hade använts fullt ut under något av de granskade åren.

⁵⁷⁸ Migrationsverket, *Årsredovisning för 2022* och Polismyndigheten, *Årsredovisning för 2022*.

⁵⁷⁹ Se bland annat Återvändandedirektivet, EUT L 348, 16.12.2008, s. 98–107, Celex 32008L0115, artikel 6.1 samt bet. 2017/18:SfU5.

Granskningen visade också att regeringen och myndigheterna under två decennier försökt hantera olika samordningsproblem som uppstått i verksamheten. Ändå kvarstod omfattande problematik med oklara ansvarsförhållanden, överlappande uppdrag och brutna ansvarskedjor. Riksrevisionen konstaterade också att överföringen av nödvändig information mellan de tre myndigheterna hindrades av sekretessregler och oförenliga it-system.

Avslutningsvis konstaterade Riksrevisionen att återvändandeverksamhetens resultat påverkas av faktorer som är svåra för svenska myndigheter att påverka, såsom andra länders vilja att ta emot sina utvisade medborgare. Verksamheten försvårades också av målkonflikter med andra regelverk och migrationspolitiska syften. Riksrevisionen avstod från rekommendationer i dessa avseenden eftersom de i huvudsak låg utanför granskningen.⁵⁸⁰

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i juni 2018 till och med december 2023, då uppföljningen påbörjades. Riksrevisionen har för uppföljningen hämtat in underlag från Regeringskansliet (Justitiedepartementet), Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården. Underlaget består av svar på skriftliga frågor om regeringens och myndigheternas åtgärder med anledning av granskningen samt resultaten av återvändandeverksamheten. Riksrevisionen har också tagit del av myndigheternas handlingsplaner för verksamheten och redovisningar av den.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

I sin skrivelse över granskningen framhöll regeringen flera åtgärder som förbättrar förutsättningarna för ett effektivt återvändandearbete. Regeringen avsåg också att låta genomföra en analys av effektiviteten i Migrationsverkets, Polismyndighetens och Kriminalvårdens arbete med återvändande inom ramen för befintlig organisation. Däremot ansåg regeringen inte att det fanns tillräckliga skäl för att förändra ansvarsfördelningen eller myndighetsorganisationen på området. Migrationsverket och Polismyndigheten hade också fått i uppdrag att redovisa behov och förslag rörande informationsöverföring mellan myndigheterna.⁵⁸¹

I samband med att socialförsäkringsutskottet behandlade regeringens skrivelse tog utskottet också ställning till motionsyrkanden om återvändande som hade lagts som följd av skrivelsen eller under den allmänna motionstiden. Utskottet föreslog att flertalet yrkanden skulle avslås mot bakgrund av regeringens skrivelse och annat pågående arbete. Till skillnad från regeringen ansåg dock utskottet att en mer grundlig utredning av myndigheternas uppdrag och ansvarsfördelning var nödvändig. Utskottet föreslog därför att riksdagen bör ge regeringen tillkänna att en

⁵⁸⁰ Riksrevisionen, *Återvändandeverksamheten -resultat, kostnader och effektivitet (RiR 2020:7)*, 2020.

⁵⁸¹ Skr. 2019/20:191.

utredning behöver tillsättas som ser över ansvarsfördelningen för återvändandeverksamheten. Riksdagen beslutade enligt utskottets förslag.⁵⁸²

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är i huvudsak omhändertagna

Regeringen har övervägt myndigheternas uppdrag och ansvarsfördelning samt myndighetsorganisationen på området

Med anledning av riksdagens tillkännagivande gav regeringen Statskontoret i uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera Migrationsverkets, Polismyndighetens och Kriminalvårdens arbete med återvändande, att se över myndigheternas arbetsuppgifter och ansvarsfördelning, och att överväga en förändring av myndighetsstrukturen.⁵⁸³ Statskontoret bedömde att verksamheten behöver effektiviseras men att det bör ske inom nuvarande struktur.

Regeringskansliet anger att någon förändring av ansvarsfördelningen därmed inte har genomförts. Justitiedepartementet anger att regeringen på andra sätt strävat efter att åstadkomma ett förbättrat samarbete mellan myndigheterna.⁵⁸⁴ Riksrevisionen bedömer därmed att regeringen i huvudsak har omhändertagit rekommendationen.

Regeringen har vidtagit åtgärder för att stärka samordningen av mål-, resultat- och ekonomistyrning för återvändandeverksamheten

Regeringen har sedan granskningen gett Migrationsverket och Polismyndigheten flera mål och uppdrag som syftar till en tydligare styrning och samordning av återvändandeverksamheten. Bland annat har Migrationsverket och Polismyndigheten fått i uppdrag att gemensamt öka antalet verkställigheter av avvisnings- och utvisningsbeslut med 50 procent under 2023 jämfört med 2021. Från och med verksamhetsåret 2022 ska också Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården lämna gemensamma redovisningar av återvändandeverksamhetens resultat. Migrationsverket har också fått i uppdrag att bland annat redovisa genomförandet och resultatet av den plan för återvändandeverksamhet som myndigheten har tagit fram. Migrationsverket ska vidare ta fram en plan för att öka antalet förvarsplatser samt skapa förutsättningar för att öka det självmanta återvändandet.

Justitiedepartementet anger vidare att det har initierat regelbundna möten på tjänstemannanivå mellan berörda myndigheter och Regeringskansliet rörande återvändandeverksamheten. En statssekreterargrupp för Justitie- och Utrikesdepartementen möts regelbundet och samarbetet med tredje länder har intensifierats.

Regeringen har också initierat en utredning för stärkt återvändandeverksamhet. Utredningen ska redovisa ett delbetänkande om preskriptionstid och återreseförbud

⁵⁸² 2020/21:SfU6, rskr. 2020/21:46.

⁵⁸³ Regeringsbeslut 2020-07-09, dnr Ju2020/01867/SIM och Ju2019/01414/SIM (delvis).

⁵⁸⁴ Mejl från Regeringskansliet (Justitiedepartementet) 2023-12-21 Uppföljning av Riksrevisionens granskning RiR 2020:7. Se även Statskontoret 2022:1, *Myndigheternas arbete med personer som ska återvända till sitt hemland – analys och förslag för att effektivisera verksamheten*, 2022.

senast den 31 januari 2024, och ett slutbetänkande senast den 30 september 2024.⁵⁸⁵ Ytterligare en utredning har tillsatts för att göra en bred översyn av förvarsverksamheten. Utredningen ska redovisa sitt slutbetänkande senast den 17 februari 2025.⁵⁸⁶ Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande ska också lämna förslag som bland annat syftar till ett fungerande återvändande. Slutbetänkandet ska redovisas senast den 31 maj 2024.⁵⁸⁷

Genom regeringens åtgärder har mål- och resultatstyrningen av verksamheten förstärkts. Det är mindre tydligt om även ekonomistyrningen har förstärkts i enlighet med Riksrevisionens rekommendation. Utredningsarbetet på området pågår.

Riksdagen har slutligen beslutat om två propositioner som anknyter till Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer:

- Lagen om utökade polisiära befogenheter i gränsnära områden trädde i kraft den 1 augusti 2023. Lagen ger bland annat utökade möjligheter till inre utlänningskontroller i gränsnära områden.
- Lagändringar som syftar till effektivare verktyg vid inre utlänningskontroll trädde i kraft den 1 januari 2024. Ändringarna innebär bland annat att polisen vid inre utlänningskontroller ges dels möjlighet att kroppsvisitera en utlänning för att söka efter pass och andra identitetshandlingar, och dels möjlighet att omhänderta sådana handlingar. Det förtydligas också att en utlänning under vissa förutsättningar får tas med för utredning av hans eller hennes rätt att vistas i Sverige.⁵⁸⁸

Propositionerna anknyter delvis till Riksrevisionens iakttagelser rörande Polismyndighetens arbete med inre utlänningskontroller.

Regeringen har övervägt hur överföringen av information mellan myndigheterna i återvändandearbetet kan förbättras

Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet ska bland annat föreslå ett utökat informationsutbyte mellan myndigheterna som berörs av verksamheten. Uppdragen som regeringen har gett till Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården innebär också att myndigheterna ska utveckla sin samverkan och sitt samråd om verksamhetens samlade behov.⁵⁸⁹ Regeringen har därmed delvis genomfört åtgärder som syftar till att åtgärda Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer rörande överföring av information mellan myndigheterna.

⁵⁸⁵ Dir. 2022:91, *Åtgärder för att stärka återvändandeverksamheten* och dir. 2023:126 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet (Ju 2022:12)*.

⁵⁸⁶ Dir. 2023:119, *Moderna och ändamålsenliga regler för förvar*.

⁵⁸⁷ Dir. 2021:71 *Ett ordnat initialt mottagande av asylsökande*; mejl från Regeringskansliet (Justitiedepartementet) 2023-12-21 Uppföljning av Riksrevisionens granskning RiR 2020:7.

⁵⁸⁸ Mejl från Regeringskansliet (Justitiedepartementet) 2023-12-21 Uppföljning av Riksrevisionens granskning RiR 2020:7.

⁵⁸⁹ Mejl från Regeringskansliet (Justitiedepartementet) 2023-12-21 Uppföljning av Riksrevisionens granskning RiR 2020:7.

Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården har utvecklat formerna för och samsynen kring överföring av information mellan myndigheterna

De berörda myndigheterna har vidtagit flera åtgärder som syftar till att utveckla överföringen av information, i enlighet med Riksrevisionens rekommendation.

Migrationsverkets arbete sker inom ramen för en utvecklingsplan för återvändandeprocessen. Planen som hänvisar till Riksrevisionens granskning beslutades i februari 2021 och uppdaterades i juni 2022. Inom planen arbetar Migrationsverket bland annat med utvecklad operativ samverkan och samråd mellan Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården, samt effektivisering genom digital transformation.⁵⁹⁰

Myndigheterna har gemensamt utarbetat en ny nationell samverkansstruktur på nationell nivå, med en styrgrupp på chefsnivå, och ett nätverk för återvändande och förvar på expertnivå. På Migrationsverkets och Polisens initiativ har Justitiedepartementet också inrättat ett tjänstemannanätverk med fokus på informationsdelning för att intensifiera arbetet med återvändande.⁵⁹¹ Ett pilotprojekt för överlämnande mellan Migrationsverket och Polismyndigheten pågår, och sedan mars 2023 får Migrationsverket automatisk information om utresor från Schengen för personer med ett återvändandebeslut. Polismyndigheten bedömer också att det kommande handläggningssystemet för gränspolisverksamheten *Polygon* kommer att effektivisera och förbättra informationshanteringen inom och mellan Polisen, Migrationsverket och Kriminalvården.⁵⁹² Kriminalvården har från sin sida digitaliserat informationsutbytet mellan myndigheterna genom en transportbeställningsportal.⁵⁹³

Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården strävar efter att förbättra registerkvaliteten i verksamheten

Av Migrationsverkets, Polismyndighetens och Kriminalvårdens svar på Riksrevisionens frågor framgår att myndigheterna genomfört eller inlett flera åtgärder för att åtgärda Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Migrationsverket har bildat en nationell arbetsgrupp i syfte att analysera felregistreringar eller saknade registreringar m.m. i den centrala utlänningsdatabasen. Aktiviteter i syfte att förbättra registerkvaliteten har genomförts inom ramen för utvecklingsplanen. Arbetet fortgick i december 2023.⁵⁹⁴

Polismyndigheten anger att man under 2023 arbetade med att höja kvaliteten på de data som registreras för att förbättra förmågan till uppföljning och redovisning.

⁵⁹⁰ Migrationsverket, *Utvecklingsplan för återvändandeprocessen, version 2*, dnr 1.3.4-2022-14360, 2022.

⁵⁹¹ Bilaga till mejl från Migrationsverket 231212, *Migrationsverkets redovisning av åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet (RiR 2020:07)*.

⁵⁹² Mejl från Polismyndigheten 2024-01-08.

⁵⁹³ Mejl från Kriminalvården 2023-12-08.

⁵⁹⁴ Migrationsverket, *Utvecklingsplan för återvändandeprocessen, version 2*, dnr 1.3.4-2022-14360, 2022 samt bilaga till mejl från Migrationsverket 2023-12-12, *Migrationsverkets redovisning av åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet (RiR 2020:07)*.

Arbetet består bland annat av uppdaterade rutiner och utvecklad kvalitetsgranskning av registreringar samt utbildningsinsatser.⁵⁹⁵ Kriminalvården bedömer att digitalisering har möjliggjort en mer kvalitetssäkrad uppföljning med standardiserad och mer tillgänglig statistik.⁵⁹⁶

Migrationsverket och Polismyndigheten har utvecklat sin samverkan, särskilt rörande prioritering av förvarsplatser samt bedömning och klassificering av verkställbarhet och identitet

Av Migrationsverkets och Polismyndighetens svar på Riksrevisionens frågor framgår att myndigheterna har utvecklat sin samverkan i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer.

Ökad samsyn mellan Migrationsverket och Polismyndigheten rörande prioritering av förvarsplatser samt bedömning och klassificering av verkställbarhet och identitet är ett av utvecklingsområdena i Migrationsverkets utvecklingsplan. Arbetet hanteras av myndigheternas nya nationell samverkansstruktur. Ett arbete har påbörjats gällande gemensam prioritering av förvarsplatser, och en omarbetning har inletts av ansvarsfördelningen mellan Polismyndigheten och Migrationsverket i utlänningsärenden. Denna förväntas bli klar i början av 2024.⁵⁹⁷

Polismyndigheten och Kriminalvården har utvecklat sin samverkan

Riksrevisionen rekommenderade att Polismyndigheten och Kriminalvården bör verka för ökad samsyn, särskilt rörande arbetsfördelning vid inrikes transporter, former för beställning av utrikes transporter och användning av transporter som tillhandahålls av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex. Av myndigheternas svar på Riksrevisionens uppföljning framgår att de i oktober 2022 undertecknade en samverkansöverenskommelse gällande utrikestransporter. Myndigheterna har också sett över ansvarsfördelningen för administrativa uppgifter i samband med Frontex-operationer, och gemensamt utbildat personal om överenskommelsen. Arbetet med att implementera överenskommelsen och effektivisera transporter beräknas bli klart i början av 2024. Kriminalvården är också i färd med att öka kapaciteten i transportplaneringen i syfte att minska ledtiderna, öka förmågan att hantera större återvändandeoperationer samt hantera förväntade ökade volymer av transportärenden.⁵⁹⁸ Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården har också inletts ett försök med samlokalisering, bland annat i syfte att prioritera, planera och samordna användningen av förvarsplatser och charterflyg.⁵⁹⁹

⁵⁹⁵ Mejl från Polismyndigheten, 2024-01-08.

⁵⁹⁶ Mejl från Kriminalvården, 2023-12-08.

⁵⁹⁷ Migrationsverket, Utvecklingsplan för återvändandeprocessen, version 2, dnr 1.3.4-2022-14360, 2022; bilaga till mejl från Migrationsverket 231212, *Migrationsverkets redovisning av åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet (RiR 2020:07)*; mejl från Polismyndigheten 240108.

⁵⁹⁸ Mejl från Kriminalvården 2023-12-08.

⁵⁹⁹ Bilaga till mejl från Migrationsverket 2023-12-12, *Migrationsverkets redovisning av åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet (RiR 2020:07)*; Mejl från Polismyndigheten 2024-01-08.

Kommerskollegiums arbete mot handelshinder – informationsinhämtningens avgörande betydelse (RiR 2020:8)

Sammanfattande bedömning

- Granskningen visade att det fanns grundläggande och systematiska brister i Kommerskollegiums arbete med informationsinhämtning av företags erfarenheter av handelshinder och hinder på den inre marknaden. Granskningen visade att informationsinhämtningen inte inriktade sig på representativ information och det samlade svenska intresset. Kommerskollegium följde inte heller systematiskt upp informationsinhämtning och stöd till företag för att utveckla verksamheten. Detta är en förlust givet att Kommerskollegiums stöd är uppskattat av de företag som har kännedom om det. Men stödet är inte väl känt bland företag. Granskningen visade också att regeringens och Kommerskollegiums återrapporering inte gav en tydlig bild av verksamhetens produktivitet, effektivitet och kvalitet. Riksrevisionen menade i granskningen att regeringen och Kommerskollegium kunde dra lärdomar av EU-kommissionens rapportering till Europaparlamentet om handelsfrågor.
- Riksrevisionens rekommenderade regeringen att säkerställa att Kommerskollegium arbetar med att inhämta representativ information om företags erfarenheter utifrån det samlade svenska ekonomiska intresset och arbetar för att öka företags kännedom om myndigheten. Riksrevisionen rekommenderade också regeringen att ge tydliga återrapporeringskrav till Kommerskollegium avseende Solvit⁶⁰⁰ så att de nyckeltal och jämförelser som EU-kommissionen använder framgår och används i bedömningen av det svenska Solvit-centrumets verksamhet. Riksrevisionen rekommenderade också regeringen att komplettera sin resultatredovisning till riksdagen med tillgänglig information om handelshinder och Kommerskollegiums arbete och i detta avseende ta intryck av EU-kommissionens rapportering till Europaparlamentet. Riksrevisionen lämnade rekommendationer till Kommerskollegium om att säkerställa att inhämtad information om företags erfarenheter är representativ så att det samlade svenska intresset beaktas, och att utveckla informationsinhämtningen genom att pröva och följa upp olika metoder i dialog med företag och näringsliv. Kommerskollegium rekommenderades också att bedöma företags kännedom om myndigheten och pröva och utvärdera insatser för att öka kännedomen om och företags användning av myndighetens produkter och tjänster. Slutligen rekommenderade Riksrevisionen Kommerskollegium att, i verksamhetsplaneringen, i större utsträckning och

⁶⁰⁰ Enligt 9 § 5 förordningen (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium ska myndigheten vara Sveriges Solvit-centrum med uppgift att handlägga hinderfrågor och andra problem för den fria rörligheten på den inre marknaden inom ramen för Solvit-nätverket för företag och medborgare.

tydligare inkludera uppföljning och utvärdering avseende informationsinhämtning, informationsanvändning och stöd. Regeringen och Kommerskollegium har agerat i linje med rekommendationerna i rapporten. Regeringen beslutade efter tillkännagivande från riksdagen om en åtgärdsplan i syfte att säkerställa att Riksrevisionens rekommendationer följdes upp på ett systematiskt och strukturerat sätt. Åtgärdsplanen omfattade bland annat justering av Kommerskollegiums regleringsbrev. Kommerskollegium har tagit fram skrivelser som beskriver myndighetens åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer.

- Den granskade verksamheten har delvis förbättrats. Redovisningen av verksamheten har förbättrats.
- Det grundläggande problemet med Kommerskollegiums informationsinhämtning kvarstår troligtvis åtminstone delvis även om åtgärder vidtagits. Det exporterande näringslivet omfattar många och heterogena företag, och det är en komplex och svår uppgift att nå ut till så många som möjligt. Detta kräver långsiktigt arbete och behöver omfattas av ändringar bortom enskilda års regleringsbrev.

Granskningen har lett till ett antal konkreta åtgärder av regeringen och Kommerskollegium i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer. Kommerskollegium har inlett ett arbete som omfattar en vägledning om att beakta näringslivets intressen i myndighetens utredning och analys. En kvarvarande problematik är hur integrerade åtgärderna är på längre sikt, med avseende på mer permanenta effekter. Företrädare för Utrikesdepartementet har i samband med uppföljningsarbetet fört fram reflektionen och synpunkten att det på sikt kan finnas skäl att överväga att integrera de frågor som väcks i granskningen i mer ordinarie styrning.⁶⁰¹

Granskningens bidrag till resultatet

Överlag är det tydligt att såväl regeringen som Kommerskollegium vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer.⁶⁰²

Kommerskollegium har vidtagit åtgärder som en direkt följd av granskningen. Dessa har som följd av regeringens styrning till följd av riksdagens tillkännagivande rapporterats av Kommerskollegium i två särskilda skrivelser från februari respektive september 2021.

⁶⁰¹ Åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer, 2021-02-26, dnr 2021/00321-2.

⁶⁰² Kommerskollegium välkomnade granskningen och rekommendationerna i de faktagranskningsskott som myndigheten lämnade på ett rapportutkast. Myndigheten hade vid genomgången av utkastet inte funnit några direkta faktafel. Regeringen instämde väsentligen i Riksrevisionens beskrivning i rapporten och instämde helt eller delvis i flera av Riksrevisionens bedömningar. Riksdagens behandling av granskningen ledde till ett tydligt tillkännagivande till regeringen om en åtgärdsplan för hur den avsåg att tillvarata Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen återkom med ett beslut om en konkret och tydlig sådan åtgärdsplan som inbegrep åtgärder av Kommerskollegium som myndigheten genomfört.

Riksrevisionens granskning 2020

Riksrevisionen har granskat om Kommerskollegium utgår från det samlade svenska ekonomiska intresset i delar av verksamheten som har betydelse när myndigheten verkar för frihandel och fri rörlighet på EU:s inre marknad och beaktar näringslivets intressen. Granskningen omfattade regeringen, Regeringskansliet, Utrikesdepartementet och Kommerskollegium.

Granskningen gjordes mot bakgrund av handelspolitiska mål, såsom högsta möjliga frihandel, en effektiv inre marknad i EU och ökade handelsutbyten mellan Sverige och världen. Granskningen motiverades av att svenska företag verkar på internationella marknader med utmaningar som förblir olösta, och att handelsavtalen, som blir allt fler, behöver fungera och användas.

De delar av Kommerskollegiums verksamhet som granskades var informationsinhämtning om företags erfarenheter, användning av information om företags erfarenheter, stöd till företag och rapportering av verksamheten.

Granskningen visade att Kommerskollegium inte inriktat sin informationsinhämtning om företags erfarenheter på representativ information och det samlade svenska ekonomiska intresset. Myndigheten följde vidare inte systematiskt upp informationsinhämtning och stöd till företag för att utveckla verksamheten. Kommerskollegiums analys är ett stöd till företag som var okänt, men uppskattat av dem som kände till det.

Granskningen visar också att regeringens och Kommerskollegiums återrapportering inte gav en tydlig bild av verksamhetens produktivitet, effektivitet och kvalitet. Både Regeringen och Kommerskollegium kan i detta dra lärdomar av EU-kommissionens rapportering till Europaparlamentet om handelsfrågor.

Granskningen innehöll rekommendationer till regeringen, Regeringskansliet och Kommerskollegium.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i april 2019 till och med november 2023, då uppföljningen påbörjades. Uppföljningen bygger på regeringens skrivelse, riksdagens betänkande, regeringens åtgärder med anledningen av riksdagens tillkännagivande, skriftliga uppgifter och underlag från Utrikesdepartementet och Kommerskollegium som inhämtades av Riksrevisionen under uppföljningsarbetet.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

I sin skrivelse instämde regeringen helt eller delvis i flera av Riksrevisionens bedömningar och bedömde att det fanns utrymme för att förbättra och vidareutveckla

Kommerskollegiums arbete med handelshinder.⁶⁰³ Regeringen avsåg att beakta Riksrevisionens rekommendationer och se över styrning och uppföljning av Kommerskollegiums arbete med handelshinder samt se över regeringens redovisning till riksdagen. Detta gällde också Kommerskollegiums arbete med informationsinhämtning och förbättring av företagets och andra aktörers kännedom om myndigheten.

I näringsutskottets betänkande föreslog utskottet ett tillkännagivande.⁶⁰⁴ Regeringen borde enligt utskottet ta fram en åtgärdsplan för hur den avsåg att tillvarata Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen återkom i september 2022 med en sådan åtgärdsplan i syfte att säkerställa att Riksrevisionens rekommendationer följdes upp på ett systematiskt och strukturerat sätt. Åtgärdsplanen omfattade justering av Kommerskollegiums regleringsbrev, begäran av information från Kommerskollegium och uppföljning med anledning av informationen. I åtgärdsplanen noteras också Kommerskollegiums interna arbete med anledning av de rekommendationer som Riksrevisionen riktat till myndigheten.

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är omhändertagna med konkreta åtgärder

Kommerskollegium har utvecklat sitt arbete med informationsinhämtning om företags erfarenheter och med ökad kännedom om myndigheten

I granskningen rekommenderade Riksrevisionen regeringen att säkerställa att Kommerskollegium dels arbetar med att inhämta representativ information om företagserfarenheter utifrån det samlade svenska ekonomiska intresset, och dels arbetar för att öka företags kännedom om myndigheten. En liknande rekommendation riktades också direkt till Kommerskollegium.

I regeringens åtgärdsplan ingick att justera regleringsbrevet för 2022 så att det inkluderade att Kommerskollegium ska utveckla formerna för arbetet med beaktandet av Riksrevisionens rekommendationer. Myndigheten skulle senast den 31 oktober 2022 redovisa vilka åtgärder som vidtagits, påbörjats eller planeras.⁶⁰⁵

I en särskild skrivelse har Kommerskollegium beslutat om åtgärder, framför allt i verksamhetsplaneringen för 2021, med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Åtgärderna är strukturerade utifrån Riksrevisionens rekommendationer och omfattar till exempel en översyn av myndighetens arbete med utredningar och en intern vägledning om beaktandet av näringslivets intressen inom utredning och analys. Skrivelsen uppdaterades efter sju månader i en särskild statusrapport.⁶⁰⁶ I november 2021 hade Kommerskollegium tagit fram en vägledning

⁶⁰³ Skr. 2020/21:3.

⁶⁰⁴ Bet. 2020/21:11.

⁶⁰⁵ Regeringen, Utrikesdepartementet, UD 2021/01695, UD 2022/12520, Åtgärdsplan för att tillvarata Riksrevisionens rekommendationer till regeringen om Kommerskollegiums arbete mot handelshinder, 2022-09-01.

⁶⁰⁶ Åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer, status september 2021, 2021-09-20, dnr 2021-00321-2.

för att främja kvalitet och effektivitet när Kommerskollegium arbetar med att beakta näringslivets intressen i utredning och analys.⁶⁰⁷ Vägledningen omfattar en beskrivning av vad det innebär att beakta näringslivets intressen och i vilka utredningar som det är relevant att beakta näringslivets intressen, samt en beskrivning av metoder för att inhämta kunskap om och från näringslivet och metoder för att bearbeta och sammanställa information från näringslivet. Omkring ett år efter det att Kommerskollegium tagit fram vägledningen beskriver myndigheten i en särskild skrivelse genomslaget av vägledningen i myndighetens arbete för sin huvudman på Regeringskansliet, Utrikesdepartementet.⁶⁰⁸ Dessa åtgärder är en direkt följd av granskningen och Riksrevisionens rekommendationer.

Kommerskollegium har inlett arbete med systematisk uppföljning, utvärdering och kommunikation

Riksrevisionen rekommenderade i granskningen Kommerskollegium att utveckla informationsinhämtningen om företags erfarenheter genom att pröva och följa upp olika metoder i dialog med företag och näringsliv, och att i större utsträckning och tydligare inkludera uppföljning och utvärdering avseende informationsinhämtning, informationsanvändning och stöd i myndighetens verksamhetsplanering. I granskningen presenterades också en iakttagelse om att Kommerskollegiums analyser och stöd är okända men uppskattade av dem som har kännedom om detta.

Regeringens åtgärd har bestått i ett regleringsbrevsuppdrag till Kommerskollegium om att utveckla formerna för arbetet med beaktandet av Riksrevisionens rekommendationer, med näringslivet som målgrupp.⁶⁰⁹

Kommerskollegiums åtgärd har bestått i en promemoria med en vägledning om att beakta näringslivets intressen i utredning och analys, och en skrivelse om Kommerskollegiums utvecklade arbetssätt med näringslivet som målgrupp.⁶¹⁰ Dessa underlag beskrivs översiktligt ovan. Riksrevisionen bedömer att det är tydligt att de beskriver konkreta åtgärder som på sikt har potential att leda till resultat i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer.

Regeringens och Kommerskollegiums åiterrapportering ger fortfarande inte en tydlig bild av verksamhetens produktivitet, effektivitet och kvalitet

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att ge tydliga åiterrapporteringskrav till Kommerskollegium avseende Solvit så att de nyckeltal och jämförelser som EU-kommissionen använder framgår och används i bedömningen av det svenska Solvit-centrumets verksamhet. När det gäller denna fråga har granskningen i praktiken påverkat regeringens och Kommerskollegiums verksamhet i viss men begränsad omfattning.

⁶⁰⁷ Att beakta näringslivets intressen i utredning och analys – en vägledning, 2021-11-30, dnr 2021/00971-2.

⁶⁰⁸ Kommerskollegiums utvecklade arbetssätt med näringslivet som målgrupp, 2022-10-31, dnr 2022/01456-2.

⁶⁰⁹ Kommerskollegiums utvecklade arbetssätt med näringslivet som målgrupp, 2022-10-31, dnr 2022/01456-2.

⁶¹⁰ PM, Att beakta näringslivets intressen i utredning och analys – en vägledning, 2021-11-30, dnr 2021/00971-2; Skrivelse, Kommerskollegiums utvecklade arbetssätt med näringslivet som målgrupp, 2022-10-31, dnr 2022/01456-2.

I sin åtgärdsplan, som följd av riksdagens tillkännagivande med anledning av granskningen, tar regeringen upp att Kommerskollegiums Solvit-rapport förändrats från och med 2021.⁶¹¹ Varken Kommerskollegiums årsredovisning eller regeringens resultatredovisning i de årliga budgetpropositionerna inkluderar dock information om det svenska Solvit-centrumet.

Inom ramen för denna uppföljning har Riksrevisionen genomfört en översiktlig och förenklad genomgång av regeringens resultatredovisning avseende utrikeshandel och export- och investeringsfrämjande inom utgiftsområde 24 i budgetpropositionerna för 2020–2024. I budgetpropositionen för 2023 beskriver regeringen åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer, särskilt den åtgärdsplan som regeringen beslutat om. Men resultatredovisningen har egentligen därutöver inte förändrats nämnvärt. Givet de konkreta åtgärder som regeringen och även Kommerskollegium vidtagit inom området hade informationen till riksdagen kunnat vara utförligare.

Regeringen och Kommerskollegium kan dra lärdomar av EU-kommissionens rapportering till Europaparlamentet om handelsfrågor

I granskningen rekommenderade Riksrevisionen regeringen att komplettera resultatredovisningen till riksdagen och ta intryck av EU-kommissionens rapportering till Europaparlamentet.

I sin åtgärdsplan som följd av riksdagens tillkännagivande med anledning av granskningen hänvisar regeringen till följande:⁶¹²

- Ett arbete har påbörjats inom Kommerskollegium med anledning av myndighetsövergripande förändringar i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag för att förbättra myndighetens resultatredovisning.
- Under 2020–2021 utvecklade Kommerskollegium resultatredovisningen stegvis och tog fram nya resultatindikatorer för att mäta effekter.
- Det pågår ett arbete med att utveckla resultatredovisningen inom utgiftsområde 24, kopplat till riksdagens tillkännagivande i bet. 2019/20:NU1, rskr. 2019/20:124 och 125.

⁶¹¹ Positiv utveckling avseende följande kriterier: lösningsfrekvens, kontakt med anmälaren inom sju dagar, föreslagen lösning från ansvarigt center har accepterats eller avisats inom sju dagar, avvisning av ärenden som inte uppfyller Solvit-kriterierna inom 30 dagar, avslutat ärendet inom 10 veckor, accepterat eller avvisat ärende från hemcenter inom sju dagar. Negativ utveckling avseende följande kriterium: ärendehantering inom 30 dagar från dagen ärendet kom in.

⁶¹² Regeringen, Utrikesdepartementet, UD 2021/01695, UD 2022/12520, Åtgärdsplan för att tillvarata Riksrevisionens rekommendationer till regeringen om Kommerskollegiums arbete mot handelshinder, 2022-09-01.

Sammanfattningsvis är det, trots det ovanstående, inte tydligt att särskilt regeringen i sin resultatredovisning till riksdagen i budgetpropositionerna uppvisar att den dragit lärdomar av EU-kommissionens rapportering till Europaparlamentet om handelsfrågor. EU-kommissionens rapportering omfattade till exempel åskådliggörande av handelsströmmar som omfattades av frihandelsavtal, handelsströmmar som inte omfattades av handelsavtal och handelsströmmar som stötte på handelshinder. Därigenom förmedlade EU-kommissionen pedagogiskt grundläggande storheter och effekten av insatser inom området.

Granskningen har ännu inte märkbart påverkat regeringens och Kommerskollegiums verksamhet på denna punkt. Regeringens resultatredovisning är fortfarande mer en beskrivning av åtgärder utan djupare bedömningar av uppnådda effekter och resultat.

Flerbarnstillägget i barnbidraget – ett generellt bidrag som kan effektiviseras (RiR 2020:9)

Sammanfattande bedömning

- Riksrevisionens gjorde flera iakttagelser i granskningen som tydde på att flerbarnstillägget i barnbidraget hade effektivitetsproblem. Bland annat noterade vi att införandet av flerbarnstillägg för barn nummer två väsentligt försämrade träffsäkerheten i flerbarnstillägget och att det är ett jämförelsevis kostnadsineffektivt sätt att förbättra barnfamiljers ekonomiska levnadsstandard. Riksrevisionen såg även att flerbarnstillägget förstärker progressiviteten i barnbidraget mer för sammanboende föräldrar än för ensamstående kvinnor med barn.
- Riksrevisionen rekommenderade regeringen att göra en översyn av flerbarnstillägget i barnbidraget med syftet att förbättra den ekonomiska familjepolitikens fördelningsmässiga träffsäkerhet och förmåga att bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer. Riksrevisionen menade att de direktiv med avseende på flerbarnstillägget som givits Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet (BUMS)⁶¹³ inte var breda nog. Regeringen höll dock i sin svarsskrivelse inte med om detta, varför någon bredare översyn av flerbarnstillägget i sig inte har gjorts.
- Flerbarnstilläggets utformning har inte ändrats sedan Riksrevisionens granskning, men två statliga utredningar som publicerades efter vår rapport har föreslagit ändringar i flerbarnstilläggets utformning. Dessa förslag ligger delvis i linje med Riksrevisionens iakttagelser om att flerbarnstillägget för barn två försämrade bidragets effektivitet. En av utredningarnas förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet medan den andra utredningens förslag remissbehandlas. Flerbarnstillägget ingår även i tilläggsdirektiven till en pågående utredning om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet, liksom i direktiven till en kommitté som ska utreda kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd.⁶¹⁴
- Problemindikatorerna som motiverade Riksrevisionens granskning kvarstår. Ett av motiven var att den ekonomiska familjepolitikens förmåga att minska andelen barnfamiljer med låg ekonomisk standard försämrats och att denna andel förväntas växa framöver. Granskningen motiverades även av att utgifterna för flerbarnstillägget ökat över tid och att de förväntas öka än mer under kommande år. Ett annat motiv var att de ekonomiska skillnaderna mellan barnfamiljer ökat över tid. Såvitt Riksrevisionen kan bedöma kvarstår dessa problemindikatorer.

⁶¹³ Dir. 2018:97

⁶¹⁴ Dir. 2023:70, dir. 2023:149.

Granskningens bidrag till resultatet

De två statliga utredningar som presenterats sedan tidpunkten för Riksrevisionens granskning av flerbarnstillägget inom barnbidraget diskuterar Riksrevisionens rapport. En av dessa utredningar⁶¹⁵ föreslår, delvis med utgångspunkt i Riksrevisionens granskning, att flerbarnstillägget för barn två tas bort. Därtill refererar även Försäkringskassan återkommande till Riksrevisionens granskning i sina rapporter om barnfamiljers ekonomi sedan 2020 liksom i en separat analys av flerbarnsbidraget.⁶¹⁶

Riksrevisionens granskning bidrar därmed till diskussionen om flerbarnstilläggets konstruktion. BUMS-utredningens direktiv⁶¹⁷ kom innan vår granskning publicerades och det innebär att flerbarnstillägget skulle ha setts över även utan Riksrevisionens granskning. Det är dock rimligt att anta att den diskussionen har gynnats av mer empiriskt underlag, och Riksrevisionens granskning är en vanligt förekommande referenspunkt.

Riksrevisionens granskning 2020

Riksrevisionen granskade om flerbarnstillägget i barnbidraget på ett träffsäkert och kostnadseffektivt sätt uppfyllde den ekonomiska familjepolitikens målsättningar om att utjämna inkomstskillnader i befolkningen och förbättra den ekonomiska levnadsstandarden hos barnfamiljer. Föremål för granskningen var regeringen, och dess styrning granskades i form av de effekter som olika regleringar av flerbarnstillägget medfört.⁶¹⁸

De allmänna motiven för granskningen var att den ekonomiska familjepolitikens förmåga att jämna ut ekonomiska skillnader och minska andelen barnhushåll med låg ekonomisk standard har försvagats över tid. Det fanns även prognoser som tydde på att denna utveckling skulle fortsätta. Därtill motiverades granskningen av att kostnaden för flerbarnstillägget ökat på senare år och förväntades öka mer framöver.

Granskningen visade att flerbarnstillägget förbättrar barnbidragets generella träffsäkerhet i form av inkomstfördelning. Riksrevisionen gjorde dock iakttagelsen att införandet av flerbarnstillägget för barn nummer två lett till en försämring av träffsäkerheten som är kostnadsineffektiv. I analysen såg Riksrevisionen även att vissa typer av barnfamiljer, främst ensamstående mammor, är mer ekonomiskt utsatta än andra familjer. Sammantaget bedömde Riksrevisionen att barnbidragets kostnadseffektivitet kan förbättras inom ramen för ett generellt system.

⁶¹⁵ SOU 2023:23.

⁶¹⁶ FK 2023/002329, FK 2022/003728, FK 2021/000490, FK 001390-2020, FK-nr: 116-36.

⁶¹⁷ Dir. 2018:97.

⁶¹⁸ För det ändamålet använde sig Riksrevisionen av mikrosimuleringsmodellen FASIT för att göra en jämförelse mellan nuvarande och tidigare utformningar av flerbarnstillägget med avseende på inkomstfördelningen tvärs olika demografiska grupper, liksom statens kostnader.

Uppföljning av granskningen

Uppföljningen avser perioden från riksrevisors beslut att inleda granskningen i juni 2019 till och med november 2023, då uppföljningen påbörjades. Uppföljningen grundar sig i relevanta utredningar och myndighetsrapporter samt mejlkontakt med Regeringskansliet.

Riksdagens och regeringens behandling av rapporten

I sin skrivelse till riksdagen välkomnade regeringen granskningen av flerbarnstillägget inom barnbidraget.⁶¹⁹ Regeringen menade att målet med den ekonomiska familjepolitiken inte är att omfördela resurser mellan barnfamiljer, något som Riksrevisionen haft som utgångspunkt för sin granskning. Regeringen framförde att införandet av flerbarnstillägg för barn två i stället skulle ses som en generell satsning på barnfamiljer. Regeringen instämde i iakttagelsen att träffsäkerheten för flerbarnstillägget inte alltid är tillfredsställande i förhållande till hushållets försörjningsansvar. Till skillnad från Riksrevisionens bedömning ansåg dock regeringen att en tillräcklig översyn av flerbarnstillägget tillgodoses inom ramarna för den så kallade BUMS-utredningen. Några ytterligare åtgärder vidtogs därför inte i detta avseende.

Socialförsäkringsutskottet tyckte att Riksrevisionens granskning bidrog med viktig kunskap om flerbarnstillägget.⁶²⁰ Man instämde dock i regeringens bedömning att en tillräcklig översyn redan görs inom ramarna för BUMS-utredningen. Utskottet föreslog mot denna bakgrund att skrivelsen läggs till handlingarna, och riksdagen biföll förslaget.

Revisionens iakttagelser och rekommendationer är delvis omhändertagna

Flerbarnstillägget har utretts men inte förändrats

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att se över flerbarnstillägget i barnbidraget med syftet att förbättra den ekonomiska familjepolitikens fördelningsmässiga träffsäkerhet och förmåga att bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer. Detta gjordes mot bakgrund av granskningens iakttagelser om att flerbarnstillägget för barn två inte var träffsäkert eller kostnadseffektivt, och att flerbarnstillägget påverkade olika barnfamiljekonstellationer på olika sätt. Sedan dess har två utredningar föreslagit att flerbarnsbidraget bör förändras i syfte att förbättra dess effektivitet.⁶²¹

BUMS-utredningen⁶²² föreslår flera förändringar av flerbarnstillägget som har remissbehandlats och för närvarande bereds i Regeringskansliet. Riksrevisionens granskning nämns i utredningen, men dess förslag grundar sig främst på en egen analys och utredningen initierades innan Riksrevisionens granskning påbörjades.

⁶¹⁹ Skr. 2020/21:10.

⁶²⁰ Bet. 2020/21:SfU9.

⁶²¹ SOU 2021:101; SOU 2023:23.

⁶²² SOU 2021:101.

I utredningen "Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida"⁶²³ diskuterar utredaren en förändring av flerbarnstillägget med utgångspunkt i såväl Riksrevisionens granskning som BUMS-utredningen. Riksrevisionen bedömer därför att vår granskning har bidragit till diskussionen om utformningen av flerbarnstillägget inom barnbidraget.

Utöver dessa utredningar pågår även en statlig utredning som ska undersöka flerbarnstillägget inom ramarna för en bredare översyn av bidragssystemets påverkan på drivkrafter till arbete.⁶²⁴ Därtill ska en kommitté föreslå en ny modell för nyanländas och icke-medborgares kvalificering till välfärdssystemet, inklusive flerbarnstillägget.⁶²⁵ Sammantaget bedömer Riksrevisionen att en översyn av flerbarnstillägget har skett. Riksrevisionen noterar dock att flerbarnsbidragets konstruktion är oförändrad sedan tidpunkten för vår granskning.

⁶²³ SOU 2023:23.

⁶²⁴ Dir. 2023:70.

⁶²⁵ Dir. 2023:149.

Riksrevisionens uppföljningsrapport 2024

Riksrevisionen är en del av riksdagens kontrollmakt och har i uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Riksrevisionens övergripande mål är att göra revision som gör skillnad i dag och i morgon. Målet för granskningen är att ge riksdagen oberoende underlag av hög kvalitet för välgrundade beslut, att statens verksamhet redovisas på ett rättvisande sätt och att verksamheten som redovisas bedrivs med god intern kontroll.

Riksrevisionens uppföljningsrapport 2024 är den artonde 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. Vi lämnar rapporten till riksdagens finansutskott, som i riksdagen har ansvar för att säkerställa relevans, kvalitet och produktivitet i Riksrevisionens verksamhet.



Riksrevisionen

www.riksrevisionen.se

S:t Eriksgatan 117

Box 6181, 102 33 Stockholm

08-5171 40 00